

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Õiguse instituut

Kert Räs

**JULGEOLEKUASUTUSTE SEKKUMISÕIGUS
LAIAPINDSE RIIGIKAITSE TAGAMISE OSANA**

Magistritöö

Õigusteadus, Eesti avalik ja eraõigus

Juhendaja: Sander Põllumäe, MA

Kaasjuhendaja: Dmitri Teplõhh, MA

Tallinn 2018

SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE	3
SISSEJUHATUS	4
1. JULGEOLEKUASUTUSED LAIAPINDSES RIIGIKAITSES	9
1.1. Laiapindse riigikaitse kontseptsioon	9
1.2. Julgeolekuasutuste õiguslik seisund	17
1.2.1. Täidesaatva riigivõimu korraldus	17
1.2.2. Julgeolekuasutuste korraldus ja erisused	18
1.2.2.1. Julgeolekuasutuste ülesanded	19
1.2.2.2. Julgeolekuasutuste volitused	22
1.2.2.3. Järelevalve julgeolekuasutuste üle	26
1.2.2.4. Julgeolekuasutuste erisused	28
1.3. Sekkumisvolituse õiguslik regulatsioon	32
1.4. Julgeolekukontroll kui sekkumine	42
1.5. Uurimisprobleemi püstitamine	46
2. JULGEOLEKUASUTUSE SEKKUMISE VOLITUSED	49
2.1. Julgeolekuasutuse sekkumise tingimused	49
2.2. Julgeolekuasutuse sekkumise vorm ja kord	52
2.2.1. Eel- ja osahaldusakt	52
2.2.2. Kooskõlastus või arvamus	55
2.2.3. Ametiabi andmine	59
2.2.4. Ettekirjutuse tegemine	63
2.2.5. Teavitamine ja koostöö	65
2.3. Sekkumise õiguslikud tagajärjed ja õiguskaitse	68
2.3.1. Ametikohajärgne õigus kõigile riigisaladuse tasemetele	68
2.3.2. Juurdepääsuõiguse andmine asutuse juhi otsuse alusel	71
2.3.3. Juurdepääsuõigusega ametikohalt vabastamine	73
2.3.4. Juurdepääsuloa tingimusega ametikohale nimetamine	75
2.3.5. Juurdepääsuõiguse andmine menetlusmääruse alusel	80
2.3.6. Ettekirjutus riigisaladuse kaitse nõuete järgimises	81
2.3.7. Turvaala kasutuselevõtmise kooskõlastamine	85
2.3.8. Ametiabi osutamine Välisluureameti poolt Kaitsepolitseiametile	86
2.3.9. Korrakaitseorganite ja julgeolekuasutuste koostöö	87
KOKKUVÕTE	91
SUMMARY	94
KASUTATUD ALLIKAD	97
Lisa 1: Ekspert-küsitlus spetsialistidega	105
Lisa 2: Ekspertintervjuude tulemused esitatud küsimuste kaupa	107

LÜHIKOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärk on uurida julgeolekuasutuste sekkumisõiguse juriidilisi küsimusi laiapindse riigikaitse ja haldusõiguse kontekstis. Magistritöö autor püstitab hüpoteesi: „Julgeolekuasutuste volitused sekkuda teiste riigiasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute pädevuses olevate haldusülesannete lahendamisse on õigusselged ja vastavuses neile riigi julgeoleku tagamisel pandud ülesannetega.“ Autor kontrollib püstitatud hüpoteesi kolme uurimisküsimusega. Esmalt uurib autor, kas ja millised võimalused on julgeolekuasutusel teha õiguslikult siduvaid otsuseid teiste riigiasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute suhtes nende pädevuses olevate haldusülesannete täitmise küsimustes riigi julgeoleku tagamiseks? Teise uurimisküsimuse raames uurib autor, millised võimalused on teha õiguslikult mitte siduvaid otsuseid. Kolmas uurimisküsimus keskendub sellele, kas ja millised võimalused on julgeolekuasutusel teha õiguslikult siduvaid otsuseid või muul õiguslikku siduvust mitte omaval viisil mõjutada teiste riigiasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute enesekorraldust.

Uurimisküsimuste ja hüpoteesi kontrollimiseks kasutab autor järgnevaid uurimismeetodeid: dokumendianalüüs, õigusdogmaatiline analüüs, kohtupraktika analüüs ja ekspert-küsitlus spetsialistidega. Töö autor toob järeldustena välja, et läbi õiguslikult siduvate otsuste on julgeolekuasutusel võimalik sekkuda muude riigiasutuste töösse läbi eelhaldusakti ja ettekirjutuse. Teatud juhtudel võib õiguslikult siduvaks kujuneda ka kooskõlastuse või ametiabi andmine või andmata jätmine. Õiguslikult mittesiduvateks vahenditeks on kooskõlastuse või arvamuse edastamine, ametiabi andmine, teavitamine ja koostöö teiste asutustega. Julgeolekuasutusel on võimalik mõjutada teiste riigiasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute enesekorraldust nii õiguslikult siduval, kui ka õiguslikku siduvust mitte omaval viisil. Taoliseks vahendiks võib olla näiteks osahaldusakti andmine isiku riigisaladusele juurdepääsu üle otsustamisel. Samuti turvaala kasutuselevõtmise kooskõlastamisel või kooskõlastamata jätmisel.

Võtmesõnad: julgeolekuasutus; eelhaldusakt; laiapindne riigikaitse; riigi julgeolek; ettekirjutus.

SISSEJUHATUS

Laiapindse riigikaitse kontseptsiooni kohaselt hõlmab riigikaitse kogu riigi ressursside koordineeritud suunamist riigi ja ühiskonna kaitsmisele nii sise- kui ka välisohu vastu. Riigi julgeoleku ja ühiskonna toimepidevuse tagavad institutsioonid. Institutsioonid omakorda tegutsevad halduskandjate (ehk avaliku võimu kandjate, sh riik, kohaliku omavalitsuse üksused ja teised avalik-õiguslikud juriidilised isikud ning füüsilised ja eraõiguslikud juriidilised isikud, kes seaduse, haldusakti või –lepingu alusel täidavad iseseisvalt haldusülesannet), haldusorganite (otsustus- ja toimeorganid, mille kaudu halduskandja tegutseb) ning organikandjate (inimesed, kes haldusorganis halduskandja nimel tegelikult otsuseid teevad ja tegutsevad). Riigi ja ühiskonna kaitse hõlmab riigi iseseisvust ja territoriaalset terviklikkust, põhiseadusliku korra kaitset ning riigi institutsioonide võimet iseseisvalt tulla toime ühiskonna toimimiseks vajalike teenuste osutamise (edaspidi riigi julgeolek või riigi julgeoleku tagamine).

Riigi julgeoleku seisukohalt võivad inimesed, kes ei ole ustavad ega usaldusväärsed, ohustada riigi julgeolekut ja ühiskonna toimepidevust järgmisel viisil: panna toime riigi ja ühiskonna vastaseid süütegusid; kuritarvitada neile antud avaliku võimu volitusi (sh nende käsutusse antud vara ja teavet); tegutseda võõrriigi või Eesti iseseisvuse vastase organisatsiooni huvides ning olla võõrriigi või Eesti iseseisvuse vastase organisatsiooni poolt mõjutatav (šantažeeritav, väljapressitav, allutatav). Kõige ohtlikum on isiku mõjutatavus, sest isik võib pika aja jooksul olla näivalt usaldusväärne ametnik, töötaja või lepingupartner, täita oma ülesandeid hästi ning isegi riigi ja ühiskonna huvides, kuid on minevikus toimepandud rikkumiste (korruptsioon, ametiseisundi kuritarvitamine, muu kuritegu või ebaeetiline ja mainet oluliselt kahjustav käitumine) olla mõjutatav või värvatav. Selliste ohtude ennetamine on eelkõige julgeolekuasutuste pädevuses olev ülesanne.

Eelmisest tuleb eristada ohtu, mida isikud, kes ei ole ustavad ega usaldusväärsed, võivad põhjustada haldusülesannete ja teiste avaliku võimu ülesannete kindlale, õiguspärasele ja otstarbekale täitmisele. Sellisel juhul lähtub oht mitte niivõrd riigi ja demokraatliku valituse vastasest teadlikust ja kavandatud käitumisest, vaid inimese laiskusest, hoolimatusest,

asjatundmatusest või võimekuse puudumisest, aga ka õigusvastasest ja omakasupüüdlisest hoiakust või käitumisest. Selliste ohtude ennetamine on lahutamatu seotud haldusorgani enda poolt tema pädevuses oleva haldusülesande või muu avaliku võimu ülesande täitmise korraldamisega ning seega iga haldusorgani enda pädevuses olev ülesanne. Paratamatult tekib olukordi, kus need kaks ülesannet omavahel põimuvad ning tõusetub küsimus julgeolekuasutuse poolt haldusorgani ülesannetesse sekkumise vajadusest. Eelkõige tuleb eristada kahte tüüpilist olukorda: a) haldusorgan rakendab meetmeid enda pädevuses oleva avaliku võimu ülesande kindla, õiguspärase ja otstarbeka täitmise tagamiseks, kuid tal ei ole endal piisavalt teavet, vara ega volitusi sellise teabe kogumiseks, mis võimaldaks ohtu adekvaatselt ennetada, ning b) haldusorgan on ise jätnud kohaldamata piisavad organisatsioonilised, füüsilised või tehnilised meetmed ohtu avaliku võimu ülesandele ennetamiseks ning selle ohu realiseerumisel kaasneks oht riigi julgeolekule ja põhiseaduslikule korrale. Eelnimetatule lisaks võib julgeolekuasutusel olla ka tema pädevuses oleva haldusjärelevalve raames vaja sekkuda teise haldusorgani tegevusse.

Viimastel aastatel on magistritööga lähedasel teemal kaitstud kolm magistritööd. Meeli Rondel käsitleb 2016. a Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas kaitstud magistritöös „Jälitustoiminguga kogutud andmete töötlemine informatsioonilise enesemääramisõiguse riivena“ jälitustoimingute õiguslike aluste õigusselgusest informatsioonilise enesemääramise õiguse kaitse seisukohalt. Eerik Heldna käsitles 2017. a Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas kaitstud magistritöös „Julgeolekuasutuste kogutud informatsiooni kasutamine kriminaalmenetluses ja jagamine uurimisasutustega“ julgeolekuasutuste politseiliste ja julgeolekuliste ülesannete ühildamise ja eraldamise vastavust õigusselguse põhimõttele. Karmen Pähkla käsitles 2017. a Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas kaitstud magistritöös „Teabehankega kogutud tõendid kriminaalmenetluses“ ausa menetluse põhiõiguse riive lubatavust teabehankega kogutud tõendite kasutamisel kriminaalmenetluses. Käesoleva **magistritöö teema aktuaalsus** seisneb selles, et julgeolekuasutuste tegevust ning sekkumist teise haldusorgani tegevusse käsitletakse haldusõiguse ja –korralduse aspektist. Magistritöö teema on seotud Justiitsministeeriumis hetkel käimasoleva laiapidse riigikaitse kodifitseerimise projektiga¹ ning osa magistritöö kavandatavatest tulemustest on selle projekti raames kasutatavad. Julgeolekuasutuste sekkumise teiste haldusorganite pädevuses olevate küsimuste lahendamisse tõstatab laiapidse riigikaitse

¹ *Laiapidse riigikaitse õiguslik regulatsioon. Lähteülesanne.* Justiitsministeerium. Kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/laiapidse_riigikaitse_regulatsiooni_lahteulesanne.pdf, 20. november 2017.

kontseptsiooni tähenduse ja julgeolekuasutuste rolli selles üldisemalt. Ei ole vähe tähtis ka viimase kümnendi julgeolekuolukord maailmas üldiselt, mis toob riigikaitse küsimused esile veelgi teravamalt.

Magistritöö hüpotees on järgmine: „Julgeolekuasutuste volitused sekkuda teiste teiste riigiasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute pädevuses olevate haldusülesannete lahendamisse on õigusselged ja vastavuses neile riigi julgeoleku tagamisel pandud ülesannetega.“

Magistritöö uurimisküsimused on järgmised:

1. Kas ja millised võimalused on julgeolekuasutusel teha õiguslikult siduvaid otsuseid teiste riigiasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute suhtes nende pädevuses olevate haldusülesannete täitmise küsimustes riigi julgeoleku tagamiseks?
2. Kas ja millised võimalused on julgeolekuasutusel õiguslikku siduvust mitte omava tegevusega mõjutada teiste riigiasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute suhtes nende pädevuses olevate haldusülesannete täitmise küsimustes riigi julgeoleku tagamiseks?
3. Kas ja millised võimalused on julgeolekuasutustel teha õiguslikult siduvaid otsuseid või muul õiguslikku siduvust mitte omaval viisil mõjutada teiste riigiasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute enesekorraldust (sisemine ülesannete jaotus ja töökorraldus, asjaajamine ja halduseeskirjad jms) riigi julgeoleku tagamiseks?

Magistritöös ei käsitleta julgeolekuasutuste sisemise korralduse, sh variisikute, salajaste kaastöötajate ja juriidiliste isikute teesklemisega, seotud küsimusi, vaid keskendutakse sellele, millisel viisil, ulatuses ja õiguslike tagajärgedega saab julgeolekuasutus sekkuda teise haldusorgani tegevusse.

Püstitatud hüpoteesi kontrollimiseks ning uurimisküsimustele vastuste leidmiseks, kasutab autor magistrtitöös järgmisi uurimismeetodeid:

- 1) **dokumendianalüüs.** Analüüsi aluseks riigikaitse ja julgeolekupoliitika strateegilised dokumendid ning õigusaktide eelnõud ja seletuskirjad. Analüüsi käigus selgitab autor välja laiapindse riigikaitse kontseptsiooni mõju riigiasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute pädevuses olevate ülesannete täitmisele ning selle kindla, õiguspärase

ja otstarbeka täitmisega seotud riskid riigi julgeolekule. Samuti analüüsib autor kasutatavate haldusdokumentide põhjal, kuidas on seni käsitletud ülesannet vahetult täitva või otsust tegeva isikuga seotud riske ning nende maandamise vahendeid;

- 2) **õigusdogmaatiline analüüs.** Õigusdogmaatiline analüüsi raames analüüsib kehtivaid õigusakte, milles on reguleeritud riigikaitse, sisejulgeoleku ja –turvalisusega seotud ülesannete täitmist ning sellega seotud isikute julgeoleku- ja tautakontrolli läbiviimist. Autor hindab, kas laiapindse riigikaitse kontseptsiooni rakendamise seisukohast on muud, kui kaitseväge korralduse seadusega või muu seadusega taustakontrollile allutatud isikute usaldusväärstust piisavalt eelnevalt kontrollitud ja loodud piisav jooksva kontrolli regulatsioon. Õigusdogmaatilise analüüsiga vastab magistritöö autor kõigile kolmele uurimisküsimusele osas, mis puudutab kehtivat õigust;
- 3) **kohtupraktika analüüs.** Kohtupraktika analüüsi käigus autor arutleb ja annab ülevaate riigisisest kohtupraktikast ja Euroopa Inimõiguste kohtu praktikast seoses isikuandmete töötlemisega üldse, jälitustoimingute ja julgeolekuasutuste tegevuse kontrolliga, isiku tausta ja temaga seotud julgeolekuriskide kontrollimisega. Analüüsi eesmärk on hinnata, millised on kehtivas õiguses ja kohtupraktikas tunnustatud haldustegevuse vormid ja meetmed riigi julgeoleku tagamiseks ning selle piirid isikute põhiõiguste (perekonna- ja eraelu puutumatus, õiguste kohtulik kaitse, vaba eneseteostus (osas, mis puudutab isiku poolt enda kohta andmete avaldamist) piiramise lubatavuse aspektist;
- 4) **ekspert-küsitlus spetsialistidega.** Ekspert-küsitlus julgeolekuasutuste spetsialistidega käsitleb julgeolekuasutuste sekkumise tingimusi, korda, õiguslikke tagajärgi ja õiguskaitse võimalusi julgeolekuasutuse praktikas. Magistritöös kasutatakse avatud vastustega küsimustikku. Küsimused saadetakse julgeolekuasutuse kontaktisikule e-postiga ning küsitluse vastused saadakse anonüümselt. Küsitluse tulemused esitatakse magistritöö analüüsi osas koodnimetusega, see tähendab küsitletavate nimesid avaldamata. Küsitletavatele saadeti kõigepaealt küsitluse põhiküsimused ning vastavalt vajadusele ka täpsustavad küsimused (vt Lisa 1, lk 105).

Magistritöö on jagatud kaheks peatükiks ning need omakorda alapeatükkideks. Esimeses peatükis on antud üldine ülevaade laiapindse riigikaitse käsitlest nii Eestis, kui ka kolmes välisriigis. Lisaks sellele on välja toodud julgeolekuasutuste õiguslik seisund ja antud ülevaade

kehtivast õiguskorrast osas, mis puudutab julgeolekuasutuse sekkumisvõimet riigi tasandil üldiselt ning ka eraldi julgeolekukontrolli raames. Magistriltöö teises peatükis analüüsib autor julgeolekuasutuste sekkumise korda, nende õiguslikke tagajärgi ja sellest tulenevalt ka isiku õiguskaitse võimalusi.

1. JULGEOLEKUASUTUSED LAIAPINDES RIIGIKAITSES

Isiku taustast tulenevate ohtude ja riskide hindamine võimaldab ennetada või tõrjuda, samuti asjakohase andestamise regulatsiooniga vähendada šantaaži riski. Arvestades, et Gerassimovi doktriini² kohaselt on vastutegevuse kolmandas astmes peamiseks tegevuseks ametnike jt võimukandjate värbamine, otsuse tegijate mõjutamine ning riigi institutsioonide diskrediteerimine, siis julgeolekuolukorra muutudes tuleb aktiivselt analüüsida ja lahendada nõ värvatavate riskiga seotud õiguslikke küsimusi.

1.1. Laiapindse riigikaitse kontseptsioon

Suveräänsus on riigi olulisim tunnus. Suveräänne võim on lisaks rahvale ja territooriumile üks osa tänapäevasest riigi kontseptsioonist. Mõistena on sellel nii juriidiline, kui ka poliitiline tähendus.³ Riigi eksisteerimise üheks olulisemaks eelduseks on võimekus kaitsta oma suveräänsust.⁴

Eesti Vabariigi riigikaitse eesmärk on säilitada Eesti riigi suveräänsus ja sõltumatus, tema maa-ala, territoriaalvete ja õhuruumi lahutamatu ja jagamatu terviklikkus ning põhiseaduslik kord. Selle eesmärgi saavutamiseks rakendatakse kogu ühiskonda ning riigi vahendeid ja varusid.⁵ Eesti julgeolekupoliitika eesmärgiks on Eesti Vabariigi iseseisvuse ja sõltumatuse kindlustamine. Eesti julgeolekupoliitika lähtub Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) põhikirjas sätestatud

² Герасимов, В. (2013). *Ценность науки в предвидении. Новые вызовы требуют переосмыслить формы и способы ведения боевых действий*. Военно-промышленный курьер 2013 No 8 (476), 3. Kättesaadav: https://vpk-news.ru/sites/default/files/pdf/VPK_08_476.pdf, 8. november 2017.

³ Aurescu, B. (2011). The border of Sovereignty: Whose responsibility is it protect national minorities? - *United Nations University Press*, lk 28.

⁴ Sørensen, G. (1999). Sovereignty: Change and Continuity in a Fundamental Institution. - *Political Studies*, 47(3), 590-604.

⁵ RiKS RT I, 01.07.2016, 13, § 2.

põhimõtetest ning põhineb avaral julgeolekukäsitlusel. Eesti käsitleb oma julgeolekut rahvusvahelise julgeoleku osana.⁶

Laiapindne riigikaitse ehk riigikaitse lai käsitlus on defineeritud muu hulgas riigikaitse strateegias.⁷ Riigikaitse strateegia kohaselt hõlmab laiapindne riigikaitse lisaks vahetult sõjalist kaitset tagavatele struktuuridele ka neid tsiviilstruktuure, mis on vajalikud riigi julgeoleku tagamisel. Riigikaitse tagamisel on kuus põhilist tegevussuunda, milleks on sõjaline kaitse, tsiviilsektori toetus sõjalisele kaitsele, rahvusvaheline tegevus, sisejulgeoleku tagamine, ühiskonna elutähtsate teenuste toimepidevuse kindlustamine ja psühholoogiline kaitse.⁸ Nimetatud kuus valdkonda on omavahel tihedalt põimunud ning moodustavad laiapindse riigikaitse kontseptsioonis ühtse terviku.

Eesti sõjaline kaitse põhineb esmasel iseseisval kaitsevõimel ja Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooni (NATO) kollektiivkaitsel.⁹ Riigikaitse valdkonna sisuliseks eesmärgiks tuleb pidada esmase kaitsevõime, kollektiivsesse julgeolekusse panustamise võime ja tsiviilvõimude abistamise võime väljaarendamist.¹⁰ Nimetatud suund tähtsustab erinevate riigi- ja tsiviilstruktuuride vahelist koostööd ning riigikaitse laia käsitlust, mille kohaselt kaasatakse riigikaitsele lisaks riiklikele jõustruktuuridele ka tsiviilsektor. Selliselt tuuakse ühelt poolt riigikaitsega seotud temaatika eraettevõtetele ja seeläbi ka inimestele lähemale. Selle tulemusel omakorda teadvustavad isikud riigikaitse vajadust ja kontseptsiooni paremini. Tsiviilsektori integreerimine riigikaitsele loob juurde ressursse, mille jaoks riigikaitse eelarves vahendeid jätkuda ei pruugi. Samuti tõstab see inimeste kaitsetahet ja on seega osa psühholoogilisest kaitsest, mõjudes seejuures ka heidutusena. On selge, et kui riigis elav rahvas omab kõrget kaitsetahet ning ei ole killustunud erinevateks konfliktigruppideks, mõjub see võimalikule välisvaenlasele heidutavalt ning viimane võib loobuda mõjutustegevusest Eesti suunas.

⁶ *Eesti julgeolekupoliitika alused, 2010*. Kaitseministeerium.

Kättesaadav: http://www.kaitseministeerium.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/julgeolekupoliitika_alused_2010.pdf, 14. veebruar 2017.

⁷ *Riigikaitse strateegia, 2010*. Kaitseministeerium. Kättesaadav:

https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/riigikaitse_strateegia.pdf, 7. veebruar 2017.

⁸ *Ibid.*, lk 2.

⁹ *Riigikaitse arengukava 2013 - 2022*. Kaitseministeerium. Kättesaadav:

<http://www.kaitseministeerium.ee/riigikaitse2022/riigikaitse-arengukava/index.html>, 9. veebruar 2017.

¹⁰ *Riigikaitse arengukava 2013 - 2022 mittesõjalised osad. Avalik kokkuvõte*. Kaitseministeerium. Kättesaadav: <http://www.kaitseministeerium.ee/riigikaitse2022/laiapohjaline-riigikaitse/index.html>, 9. veebruar 2017.

Tsiviilsektori toetuse tegevussuuna peamiseks eesmärgiks on tagada sõjalise kaitse tõhus käivitumine ja toimimine ülejäänud ühiskonna toimepidevust oluliselt kahjustamata.¹¹

Eesti on osa Euroopa Liidust, mille põhiväärtusteks on teiste hulgas inimeste ja kaupade vaba liikumine. Seejuures on Eesti naaberriigiks Venemaa, kelle poliitika tihtipeale vastandub sellele, mida väärtustavad lääne riigid ja Euroopa Liit tervikuna. NATO ja Euroopa Liidu laienemist käsitleb Venemaa kui ohtu enda rahvusvahelistele huvidele.

Eesti on võtnud suuna, kus sõjalise tegevuse ennetamiseks ja tõrjumiseks on kasutusel totaalkaitse põhimõttel kõik võimalused, sealhulgas nii riigistruktuuride, kui ka rahva jõupingutused. Laiapindse riigikaitse kontseptsiooni kohaselt toetab riik vabatahtlikku riigikaitsetegevust ning peab seda oluliseks osaks riigikaitstes. Kandev roll on Kaitseliidul, mis põhineb just vabatahtlikkusel.¹² Riigikaitse laiapindsus loob hea heidutuse, parendab koostööd ning lisab ressursse, milleks riigi jõustruktuuridel endil käesolevalt võimekus puudub. Väikese riigi puhul, nagu seda on Eesti, on selline lähenemine vältimatult vajalik. Eriti võttes arvesse lähiajaloo sündmusi Georgias ja Krimmis ning praeguseni kestvat relvastatud konflikti Ukrainas. Nimetatud sündmuste eskaleerumine oli tingitud muu hulgas riikide kehvast valmisolekust välismõjudele vastu astumiseks ning riigi toimepidevuse säilitamiseks.

Eelnimetatud kontseptsioon ei ole julgeoleku seisukohast esimene omataoline. Riigikaitse lai käsitlus sai alguse 1990-ndatel, mil julgeolekupoliitikat käsitleti kaitsepoliitikana. „Eesti riigi kaitsepoliitika põhisuunad“, mis võeti vastu Riigikogus 1996. aastal, käsitluse kohaselt hõlmas riigikaitse üksnes riigi sõjalise kaitse korraldust.¹³ Praegune julgeolekukäsitlus erineb sellest oluliselt, kujutades endast laiemat käsitlust, kui vaid sõjalise kaitse aspekt. Varasema käsitluse aluseks oli rahva tahe riigi kaitsmisel ning olulisim oli tahte ja oskuste arendamine ning tugevdamine.¹⁴ Praeguse kontseptsiooni üks peamisi alustalasid on samuti rahva kaitsetahte tõstmine ning parem teadvustamine

Esimesed julgeolekupoliitika alused kiideti heaks 2001. aastal ning sel ajal kinnitatud põhialused ühtivad üldplaanis ka praeguste seisukohtadega. Üheks põhisuunaks oli koostöö erinevate

¹¹ *Ibid.*

¹² Kaitseministeerium (2010), *supra nota* 6.

¹³ Parmas, A. (2017). *Kodaniku osalemine riigikaitstes*. Justiitsministeerium, lk 32.

¹⁴ *Ibid.*

rahvusvaheliste organisatsioonidega, mille laiem eesmärk on aidata kaasa rahvusvahelise rahu ja stabiilsuse kindlustamisele.¹⁵ Nimetatud põhimõte kehtib praeguse ni ning võrreldes algusaastatega on tänaseks päevaks jõutud nii kaugele, et 2017. aastal on Eesti Euroopa Liidu nõukogu eesistuja. Selle raames on Eestil kandev roll Euroopa Liidu julgeolekupoliitika küsimuste eestvedamisel, mis just viimastel aastatel on taaskord muutunud aktuaalseks. Üheks keskseks küsimuseks on sellise riigikaitseüsteemi arendamine, mis tagaks Eesti NATO nõuetele vastava kaitsevõime ning suutlikkuse osaleda ühises kaitstes ja rahvusvahelistes rahuoperatsioonides.¹⁶ NATO-sse kuuluvate liitlaste riigikaitse eelarvemäär peab moodustama vähemalt 2% SKP-st.¹⁷ Eestil on selline nõue täidetud. Dokumendi punkt 3.4.2 käsitleb julgeolekuasutuste osa riigi julgeoleku tagamisel. Selle kohaselt on julgeolekuasutuste eesmärgiks koguda ja töödelda riigikaitseks vajalikku teavet. Kaitsepolitsei ameti ülesanne on riigi sisemise julgeoleku tagamine, samuti teabe töötlemine tegevuse kohta, mille eesmärk on riigi põhiseadusliku korra ja territoriaalse terviklikkuse vägivaldne muutmine; kriminaalmenetluse toimetamine. Samuti riigi vastu suunatud luuretegevuse, kaasa arvatud majandusluure ennetamine ja tõkestamine, sealhulgas riigisaladuse kaitse, võitlus terrorismi ja korruptsiooniga. Teabeameti (praegune Välisluureamet) ülesandeks on riigile välis-, majandus- ja riigikaitsepoliitika kujundamiseks vajaliku teabe kogumine selles osas, mis puudutab välisriike, välismaiseid tegureid; vastuluure teostamine riigi välisesinduste kaitseks ja nende kaitseväge üksuste kaitseks, mis asuvad väljaspool riigi territooriumi; riigiasutuste elekterside korraldamine ja teabe elektrooniline kaitse; elektroonilisel viisil teabe kogumine (signaalluure).

Eesti Vabariik liitus NATO-ga 29. märtsil 2004. Ligi kolm kuud pärast Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooniga liitumist kiitis Riigikogu heaks „Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused (2004)“. Uus raamdokument nägi esmakordselt ette Kaitseväge ja Kaitsealiidu kandva rolli riigikaitse valdkonnas ning abi osutamist tsiviilstruktuuridele hädaolukordade lahendamisel. Siseriikliku julgeoleku tagamisel lähtuti õigusriigi põhimõttest ning seati oluliseks demokraatlike institutsioonide ja õigusriigi toimimine ning isikute põhiõiguste ja -vabaduste kaitse.¹⁸ 2010. a heaks kiidetud dokumendis „Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused“¹⁹ rõhutati, et julgeoleku aspektist lähtudes on oluline tagada elutähtsate teenuste toimepidevus. Arvesse on võetud

¹⁵ Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika aluste heakskiitmine. RT I 2001, 24, 134.

¹⁶ Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika aluste heakskiitmine. RT I 2001, 24, 134, p 1.3.

¹⁷ *Defence Expenditure of NATO Countries (2009-2016)*. NATO Public Diplomacy Division. Press release. Kättesaadav: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_03/20170313_170313-pr2017-045.pdf, 11. november 2017.

¹⁸ Parmas (2017), *supra nota* 13, lk 32.

¹⁹ Kaitseministeerium (2010), *supra nota* 6.

konflikte ja nende eskaleerumist Georgias ja Ukrainas, mille tulemusel lisati prioriteetide hulka ka psühholoogiline kaitse.²⁰ Psühholoogilise kaitse tähtsus seisneb Venemaa mõjutustegevuse tõrjumises. Idanaabri taktika näeb ette teatud kindlate sihtgruppide sellist mõjutamist, mille tulemusel meelestada isikuid negatiivselt riigi vastu. Sellele järgneb isikute koondamine ühte gruppi ning pikem eesmärk on riigivõimu ja -korralduse õõnestamine ning endale sobivate isikute võimule upitamine. Eelnimetatud olukorra vältimiseks on oluline inimeste olemine ühes infoväljas – selle tõttu peetakse oluliseks ühiskonna toimepidevust ja sidusust.²¹ Põhiseadusliku korra kaitse seisukohalt peetakse jätkuvalt oluliseks teabe kogumist ja töötlemist, vaenuliku luure, sealhulgas infooperatsioonide tõkestamist. Olulisel kohal on julgeolekuasutuste järjepidev areng ja ennetustegevus. Esile on tõstetud terrorismist ja korrupsioonist lähtuv oht.²²

2017. aastal vastu võetud dokument „Eesti julgeolekupoliitika alused“²³ lähtub ühiskonnas valitsevatest assümeetrilistest ohtudest ning peab oluliseks avaliku ja erasektori partnerluse, kodanike kõrge kaitsetahte ja –valmiduse. Lähtutakse avara julgeolekukäsitluse põhimõttest, mille üks peamisi eesmärke ja tugipunkte on avaliku-, era- ja kolmanda sektori omavaheline koostöö ja ressursi koondamine.²⁴

Eeltoodust tulenevalt saab järeldada, et aastate lõikes on riigikaitse olnud suunatud aktiivsele ühiskonna kaasamisele, sh teadlikkuse ja väljaõppe tõstmisele. Osavõtt riigikaitsest ei tähenda ainult teenimist Kaitseväes, samuti ei pea osalema otseselt sõjalises kaitstes. Panustada riigi kaitsele on võimalik töötamisega riigikaitsele kohal või osaleda vabatahtlikuna Kaitseliidu poolt korraldatavates tegevustes või tagada korda abipolitseinikuna. Kõikide kodanike panustamine riigikaitsele on väikeriigi puhul äärmiselt oluline. Kohustus kaitsta Eesti iseseisvust hõlmab tingimata ka keeldu toetada sõjategevust, mille eesmärk on Eesti iseseisvuse hävitamine.²⁵

Eesti, kui väikeriigi seisukohalt on oluline võimalikult tulemuslik ressursi kasutus, kuid vähem oluline ei ole ka riigi kuulumine erinevatesse rahvusvahelistesse organisatsioonidesse, nagu

²⁰ Parmas (2017), *supra nota* 13, lk 33.

²¹ *Ibid.*

²² Kaitseministeerium (2010), *supra nota* 6.

²³ *Eesti julgeolekupoliitika alused*. Riigikogu otsuse "Eesti julgeolekupoliitika alused" heakskiitmine lisa. Kättesaadav: https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/2017.05.31_jpa_riigikogu.pdf, 16. veebruar 2017.

²⁴ Parmas (2017), *supra nota* 13, lk 33.

²⁵ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 124 kommentaar 1 ja § 54 kommentaar 6. Kättesaadav: <http://pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=137&p=124>, 11. november 2017.

ÜRO, OSCE²⁶ Euroopa Liit või NATO. Peale Teist Maailmasõda loodud rahvusvahelised organisatsioonid, mille raames viiakse ellu rahvusvahelist poliitikat, on omandanud otsustava tähenduse tänapäeva maailmakorralduses. Nimetatud organisatsioonid on koht, kus väikeriikidel on võimalik öelda oma sõna sekka ja teha oma sõnum kuuldavaks.²⁷ Eelnimetatud organisatsioonidesse kuulumine on oluline ka riigikaitsest seisukohast, sest loob usutava heidutuse ning tugevad sidemed liitlastega.

Tänases globaliseerunud ja arenenud maailmas ei tunta vastaseid enam nende vormi, asukoha või maneeride poolest. Riigi tänapäeva sisejulgeoleku tõlgendus erineb oluliselt varasemast. Globaliseerumas maailmas on sisejulgeoleku mõiste ja sisu muutunud mitmemõõtmeliseks.²⁸ Täna hõlbustavad igapäevaelu kõrgetehnoloogilised IT lahendused. Selliste lahenduste kasutuselevõtt tähendab aga ka seda, et kurjategijad ning erinevad terroriorganisatsioonid ei ole istunud käed rüpes, vaid leidnud selles võimaluse. Erinevate riikide valitsused on leidnud võimaluse mõjutada teiste riikide valitsusi – olgu selleks (elektroonilised) valimised, elutähtsate teenuste tegevuste halvamine või ulatuslik propaganda. Küberrünnakud ja ka vaenulik diplomaatiline aktiivsus, mitte üksnes sõjaline tegevus, on üks osa, mis iseloomustavad tänapäevaseid konflikte. Seetõttu peab riigikaitse olema efektiivne ning sõjalisest osast oluliselt laiapõhjalisem. Oluline on eraettevõtete riigikaitsealane koostöö keskvalitsusega. Eesti Vabariigi peamised küberjulgeolekuohud tulenevad ulatuslikult kasvavast sõltuvusest riigi info- ja kommunikatsioonitehnoloogia taristust ja e-teenustest.²⁹

Avar julgeolekukäistlus ei ole omane üksnes Eestile. Riigikaitse laiapõhjalisuse vajadust tunti ja rakendati aktiivselt ka juba enne, kui selleni jõudis Eesti. Eesti liitlane, USA eristab väga mitmeid julgeolekukäsitlusi. Ameerika Ühendriikide riiklik julgeolek „National Security“ oli 20. sajandil rajatud üksnes sõjalisele kaitsele. Teise Maailmasõja ja tuumakriisi möödudes sai riigi juhtkonnale selgeks, et riiklik julgeolekukontseptsioon vajab kaasajastamist, kuivõrd riigikaitse kujutab endast oluliselt laiemat vajadust kui sõjaline valmisolek astuda vastu vaenulikule võõrriigi sõjaväele.³⁰

²⁶ Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioon.

²⁷ Kallas, S. (2007). Väikeriigi välispoliitikast. - *Diplomaatia*, nr 41.

²⁸ Karyotis, G. (2007). European Migration Policy in the aftermath of September 11. - *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 20/1, lk 1-17.

²⁹ *Küberjulgeoleku strateegia 2014 – 2017*. Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium. Kättesaadav: https://www.mkm.ee/sites/default/files/kuberjulgeoleku_strateegia_2014-2017.pdf, lk 4–5, 15. detsember 2017.

³⁰ Holmes, K. R. (2015). What is National Security? - *2015 Index of U.S. Military Strength*. Kättesaadav: <http://index.heritage.org/military/2015/important-essays-analysis-national-security/>, 23. oktoober 2017.

Ameerika Ühendriikides on kasutusel mitmed käsitlused nagu näiteks political security, economic security, energy and natural resources security. Eesti avarale julgeolekukäsitlusele sarnaneb neist enim human security. Mõiste pärineb ÜRO-lt ning tekkis vahetult pärast Teist Maailmasõda. Algselt hõlmas mõiste endas elanikkonna turvalisust osas, mis puudutas näljahäda, repressioone ja haigusi. Ühiskonna arenguga uuenes ja laienes ka arusaam eelnimetatud käsitlusest. Lisandusid majanduslik julgeolek, keskkonnakaitse, iga indiviidi julgeolek, kogukondlik julgeolek, poliitiline julgeolek³¹ ning naiste ja vähemuste kaitse. Sellega välditakse riigi julgeoleku klassifitseerimist üksnes sõjaliseks valmisolekuks, vaid tagatakse ühiskonna turvalisust ja heaolu läbi sotsiaalmajanduslike aspektide.³²

Geopoliitilisest seisukohast, riikide suuruselt, riigikorralduselt ja ka rahvaarvu poolest Eestiga väga sarnane riik on Läti. Sarnaselt Eestile, kuulub ka Läti NATO-sse ja Euroopa Liitu ning ka meie lõunanaabrite juures paiknevad liitlasvägede sõdurid. Sellest tulenevalt on magistritöös paslik vaadata ka Läti julgeolekukäsitlust.

Julgeoleku tagamisel rõhub Läti sarnaselt Eestile liitlassuhete tähtsusele NATO ja Euroopa Liiduga ja sellest tulenevale kollektiivkaitsele. Ohtu riiklikule julgeolekule nähakse suuresti Vene Föderatsiooni meelestatutes, mida ilmestab tegevus Ukrainas. Aga ka mitmed hiljuti pead tõstnud terroriorganisatsioonid nagu „DAESH“. Läti julgeolekukäsitluse aluspõhimõtteks on Läti Vabariigi suveräänsuse tagamine, mis on võimalik üksnes kogu ühiskonna kaasamisel riigikaitseks, avaliku sektori valmisolekus adekvaatselt reageerida ja riigi sõjalises võimekuses.³³

Läti Vabariigi julgeolekukäsitlus on jagatud kolmeks suuremaks strateegiliseks printsiibiks, mis jagunevad omakorda veel paljudeks jaotisteks. Eelnimetatud printsiibid koos lühiülevaatega on toodud järgnevalt:³⁴

- riiklik võimekus ja tahe tegutseda – tänapäeva kiiresti muutuvus julgeolekukeskkonnas on oluline, et riik oleks võimeline reageerima operatiivselt ning võtma vastu riigi

³¹ Riigi suveräänsuse kaitse; riigi sise- ja välisjulgeoleku kaitse (Viide 30).

³² Holmes K. R. (2015), *supra nota* 30.

³³ *The National Defence Concept*. Kinnitatud Läti Vabariigi valitsuse poolt 24.05.2016. Vastu võetud Läti Vabariigi parlamendis 16.06.2016. Kättesaadav: <http://mepoforum.sk/wp-content/uploads/2017/01/Latvia-national-defence-concept-2016-en.pdf>, 11.november 2017.

³⁴ *Ibid.*, lk 4-5.

Julgeoleku seisukohalt õigeid otsuseid olles võimalikud ohuallikad eelnevalt tuvastanud. Lahutamatuks osaks on sarnaselt Eestile koostöö erinevatel tasanditel ning kodanike kõrge kaitsetahe;

- heidutus – põhirõhk on riikliku kaitsevõime piisaval ja pideval arendamisel, mille üks eesmärkidest on enda valmisoleku ja kaitsetahte demonstreerimine vaenulikult meelestatud poolele, mis peab tagama vaenuliku poole loobumise võimalikust riigi destabiliseerimisest. See peab olema tagatud nii enda kaitsevõime kui ka kollektiivkaitse näol. Oluline heidutuslik element on liitlasvägede kohalviibimine Läti Vabariigis;
- riigikaitse vahendite rakendamine ja väliste ohtude ületamine – riigi julgeoleku tagamine on üks kollektiivkaitse osisest, mille raames edendatakse ja parendatakse riiklikku vastupanuvõimet välisohtude vastu. Oluline on jätkuv integratsioon NATO-sse taktikalisel ja operatiivsel tasandil ning NATO kollektiivse ja Läti individuaalse sõjalise võimekuse kasutamine. Tagatud peab olema riigi keskvalitsuse töö ja elutähtsate teenuste toimepidevus.

Geopoliitiliselt, geograafiliselt ja ka kultuuriliselt Lätist ning Eestist täiesti erinev riik on Hispaania. Hoolimata asjaolust, et Hispaania Kuningriik erineb parlamentaarsest Eestist ja Lätist ka riigikorralduselt, kehtivad sealgi üldiselt üpris sarnased riigikaitse põhimõtted. Hispaania 2012. aastal koostatud riigi julgeoleku direktiivi³⁵ neljas peatükk sätestab, et Hispaania relvajõud peavad olema valmis kaitsma riiklike huve, kui muud meetmed on end ammendanud või ei ole olnud piisavad. Sarnaselt eelnevate riikide käsitlustele, peetakse Hispaaniaski oluliseks heidutust, mille alustaladeks on ühtekuuluvus ja kõrge kaitsetahe. Eelnimetatu kõrgeimaks eesmärgiks on Hispaania kultuuri, ühiskonna väärtuste ja majandusliku stabiilsuse tagamine ning seeläbi riikluse säilitamine. Oluliseks peetakse ühiskonna teadlikkust julgeoleku ja riigikaitse vajadusest ja olulisusest. Riikliku kaitsevõime parendamise prioriteetideks on koostöö edendamine liitlaste ja NATO-ga üldiselt; informatsiooni jagamine ja efektiivne koostöö erinevate struktuuriüksuste vahel; relvajõudude moderniseerimine; sõjatööstuse arendamine selliselt, et sellega oleks võimalik täita Hispaania relvajõudude vajadused.³⁶

³⁵ *National Defence Directive 2012. For a necessary and responsible defence.* Presidency of the government, Madrid, juuli 2012. Kättesaadav: <https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/documents/dgl-national-defence-directive-2012.pdf>, 11. november 2017.

³⁶ *Ibid.*, lk 5-6.

Kokkuvõte 1: Eesti, Läti ja Hispaania ühiseks tunnusjooneks riigikaitse valdkonnas on avar julgeolekukäsitus. NATO liikmesriigid tähtsustavad integreerumist NATO-sse ja koostööd liitlastega. Rõhutatakse heidutuse tähtsust riigi julgeoleku osana. Riigi efektiivse kaitse eelduseks on välja toodud erinevate riigi struktuuriüksuste omavaheline koostöö, aga ka koostöö avaliku ja erasektori vahel.

1.2. Julgeolekuasutuste õiguslik seisund

1.2.1. Täidesaatva riigivõimu korraldus

Võimude lahususe printsiibi kohaselt viib riigi poliitikat ellu täidesaatev võim. Täidesaatev riigivõim, sarnaselt kohtuvõimule, rakendab õigust ja kohaldab seda üksikjuhtumitel, tuues kaasa konkreetseid õiguslikke tagajärgi.³⁷ Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) kohaselt jagunevad täidesaatva riigivõimu asutused valitsusasutusteks ja valitsusasutuste poolt hallatavateks riigiasutusteks.³⁸ VVS § 39 kohaselt teostavad valitsusasutused seadusega ja seaduse alusel määratud täidesaatva riigivõimu volitusi, neid rahastatakse riigieelarvest ning nende tegevust suunab, koordineerib ning teenistuslikku järelevalvet teostab Vabariigi Valitsus, minister või riigisekretär, kellele valitsusasutus on aruandekohustuslik.³⁹

Riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.⁴⁰ Seaduse reservatsiooni põhimõtte kohaselt ei saa Vabariigi Valitsus asutada valitsusasutusi ega anda neile volitusi täidesaatva riigivõimu teostamiseks, kui see ei tulene seadusest. Nimetatud pädevus kuulub seadusandjale ehk Riigikogule. Põhiseadus näeb ette, et teatud liiki valitsusasutuste moodustamine peab toimuma seaduse alusel.⁴¹

VVS § 46 kohaselt on ministeerium valitsusasutus, mis on tema valitsemisalas olevate ametite ja inspeksioonide ning muude riigiasutuste kõrgemalseisev organ. Ministeeriumi juhib minister ning ministeeriumi struktuuriüksust kantsler. Olukorras, kus mõni esile kerkinud küsimus ei

³⁷ Jäätma, J. (2016). Kas õigusemõistmine on üksnes õiguse mõistmine? *Juridica* II/2016, lk 85 viidatud Hillgruber'is (Grundgesetz. Kommentar. Band VI. T. Maunz, G. Dürig (Begr.). 75. Lieferung. München: C. H. Beck 2015, art 92 vnr 18; GG. Beck'scher Online-Kommentar. V. Epping, C. Hillgruber (Hrsg.). 26. Aufl. Stand: 01.09.2015. München: C. H. Beck, art 92 vnr 5).

³⁸ VVS RT I, 22.06.2016, 31, § 38.

³⁹ *Ibid.*, § 41.

⁴⁰ PS RT I, 15.05.2015, 2, § 3.

⁴¹ Loot, H. (2016). Ministeeriumide moodustamise pädevus. *Juridica* IX/2016, lk 649 viidatud (Madise, Ü., Merusk, K., Pöld, J. (2012). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, § 86 komm. 6.1).

kuulu ühegi ministeeriumi võimkonda, teeb otsuse Vabariigi Valitsus.⁴² Eraldi on seaduses reguleeritud ka ametite ja inspeksioonide õiguslik korraldus ja toimimine. VVS § 70 kohaselt on ameti näol tegemist ministeeriumi valitsusalas tegutseva valitsusasutusega mis teostab riiklikku järelevalvet ning kohaldab riiklikku sundi seaduses ettenähtud alustel ja ulatuses.

Kokkuvõte 2: Täidesaatva riigivõimu moodustavad Vabariigi Valitsus ja valitsusasutused (ministeeriumid, ametid ja inspeksioonid ning eriliigilised valitsusasutused). Valitsusasutused täidavad seadusega või selle alusel määratud täidesaatva riigivõimu ülesandeid, neid rahastakse riigieelarvest ning nende tegevust suunab ja teenistuslikku järelevalvet teostab Vabariigi Valitsus, minister või riigisekretär vastavalt alluvusjaotusele. Valitsusasutuse asutamine ja pädevusjaotuse määramine on Riigikogu pädevuses.

1.2.2. Julgeolekuasutuste korraldus ja erisused

Julgeolekuasutuste seaduse (JAS) § 5 kohaselt on julgeolekuasutused Kaitsepolitseiamet ning Välisluureamet. Kaitsepolitseiamet kuulub Siseministeeriumi valitsemisalasse ja Välisluureamet kuulub Kaitseministeeriumi valitsemisalasse. Lääneriikides tegutsevaid julgeolekuasutusi on võimalik jagada kolme gruppi. Nendeks on esiteks politseilist tüüpi julgeolekuteenistused, teiseks luure ja riigisisese julgeolekuteenistuse ülesandeid ühendavad teenistused ning kolmandaks politseiliste õigusteta riigisisised julgeolekuteenistused. Kaitsepolitseiamet on paigutatav esimesse gruppi ehk seda saab pidada politseilist tüüpi julgeolekuteenistuseks.⁴³ Julgeolekuasutuste õiguslik regulatsioon on toodud JAS-s⁴⁴. Julgeolekuasutuste tegevuse eesmärgiks on tagada riigi julgeolek põhiseadusliku korra püsimisega mittesõjaliste ennetavate vahendite kasutamise abil ning julgeolekupoliitika kujundamiseks ja riigikaitseks vajaliku teabe kogumine ja töötlemine.⁴⁵ JAS § 3 sedastab julgeolekuasutuste tegevuse põhimõtted. Selle kohaselt julgeolekuasutus kogub ja töötleb teavet ja isikuandmeid üksnes juhul, kui see on vajalik tema ülesannete täitmiseks. Ülesannete täitmiseks kasutatakse abinõusid, mis ei piira üksikisiku põhiõigusi ülemääraselt, võrreldes julgeolekuasutuste taotletava eesmärgiga.

⁴² VVS RT I, 22.06.2016, 31, § 45, 46, 49, 53.

⁴³ Heldna, E. (2016). Julgeolekuasutuste kogutud informatsiooni kasutamine kriminaalmenetluses ja jagamine uurimisasutustega. - *Juridica* X/2016, lk 723.

⁴⁴ JAS RT I, 17.12.2015, 39.

⁴⁵ *Ibid.*, § 2.

1.2.2.1. Julgeolekuasutuste ülesanded

Kuigi JAS-is on julgeolekuasutustele määratletud ühine eesmärk, siis seaduse tasemel ülesannete poolest nad üksteisest siiski eristuvad. Kaitsepolitsei ameti ülesanded on toodud välja JAS-i §-s 6 ning Välisluure ameti ülesanded on märgitud §-s 7. JAS § 6 kohaselt on Kaitsepolitsei ameti üheks peamiseks ülesandeks riigi põhiseadusliku korra ja territoriaalse terviklikkuse vägivaldse muutmise ärahoidmine ja tõkestamine ning selleks vajaliku teabe kogumine ja töötlemine. Samuti ennetatakse ja tõkestatakse riigi vastu suunatud luuretegevust. Selle hulka kuulub ka vastuluure teostamine riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitseks riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse seaduses ettenähtud juhtudel ja korras. Välisluure ameti ülesannetega on tihedalt seotud ka kaitseväeluure, mida teeb Kaitsevägi.⁴⁶

Kaitsepolitsei ameti ülesannete hulka kuulub ka nende kuritegude tõkestamine, mille kohtueelne uurimine on antud asutuse pädevuses. Kaitsepolitsei ameti ning Politsei- ja Piirivalve ameti kriminaalmenetluslikku pädevust tuleb seega eristada. Kuriteod, mis mõjutavad riigi julgeolekut Politsei- ja Piirivalve ameti uurimispädevusse ei kuulu. Riskivaldkondadeks, kus toimepandud kuriteod võivad riigi julgeolekule avaldada otsest mõju, tuleb pidada muuhulgas transiit, energeetika ning IT- ja kaitsevaldkonna hankeid. Lähtudes riigi julgeoleku aspektist on tegemist strateegilist tähtsust omavate valdkondadega.⁴⁷ Eeltoodust tulenevalt on Kaitsepolitsei ameti ning Politsei- ja Piirivalve ameti pädevus ja funktsioonid eristatavad, hoolimata asjaolust, et Kaitsepolitsei amet on käsitletav kui politseilist tüüpi julgeolekuteenistus. Kaitsepolitsei uurimisalluvusse kuuluvad süüteod on sätestatud Vabariigi Valitsuse 11.04.2013 määruse nr 60 „Politsei- ja Piirivalve ameti ja Kaitsepolitsei ameti vaheline uurimisalluvus“ §-s 2⁴⁸.

Välisluure ameti ülesanded on järgmised:⁴⁹

- riigile välis-, majandus- ja riigikaitse poliitika kujundamiseks ning riigikaitseks vajaliku välisriike, välismaiseid tegureid või tegevust puudutava teabe kogumine ja töötlemine;

⁴⁶ KKS RT I, 05.05.2017, 3, § 36.

⁴⁷ Heldna (2016), *supra nota* 43, lk 723.

⁴⁸ Politsei- ja Piirivalve ameti ja Kaitsepolitsei ameti vaheline uurimisalluvus. RT I, 07.02.2017, 6.

⁴⁹ JAS RT I, 05.05.2017, 2, § 7 lg 1 p 1-4.

- vastuluure teostamine riigi välisesinduste ja nende Kaitseväge struktuuriüksuste või nende teenistujate kaitseks, mis asuvad väljaspool riigi territooriumi;
- vastuluure teostamine oma teenistujate, koostööle kaasatud isikute ja valduse kaitseks;
- elektroonilise teabeturbe ning eriside korraldamine ja kontrollimine.

Vastavalt JAS §-le 7 osutab elektroonilisel viisil teabe kogumisel Välisluureamet ametiabi Kaitsepolitseile ning kaitseväeluure teostamisel toetatakse ametiabi korras Kaitseväge. Tuginedes eeltoodule on võimalik määratleda, et Välisluureameti peamiseks ülesandeks on koguda, analüüsida ja edastada infot Eestit puudutavate väliste julgeolekuohtude kohta, millega tagatakse värske luureinfo olemasolu eesmärgiga tagada vajalik eelhoiatus potentsiaalsete Eesti Vabariiki ohustavate sündmuste kohta. Riigi julgeoleku seisukohalt on oluline turvalise side tagamine riigi salastatud võrkudes eriti praeguses julgeolekukeskkonnas, kus üha ohtlikumaks muutub küberkuritegevus ja –terrorism.

Julgeolekuasutustega võrdlemisi sarnaseid ülesandeid täidavad Politsei- ja Piirivalveameti struktuuris tegutsevad kriminaalbürood ning Keskkriminaalpolitsei (KKP) ja Kaitseväge koosseisu kuuluv kaitseväeluure. Politsei- ja Piirivalveameti kriminaalbürood ja KKP lähtuvad oma tegevuses enamjaolt kriminaalmenetluse seadustikust⁵⁰ (KrMS) ning politsei ja piirivalve seadusest⁵¹ (PPVS), millest viimases on välja toodud ka politsei ülesanded. PPVS § 3 lg 1 punkti 1 kohaselt kuulub politsei ülesannete hulka muu hulgas karistusseadustiku 9., 12., 13., 16. ja 22. peatükis sätestatud süütegude ennetamine ja avaliku korra kaitse. Sellisteks kuritegudeks võivad olla näiteks narkokuritegevus, isikuvastased kuriteod jne. Kuritegude ennetamine oma loomult ei eelda alati seda, et kuritegu ennetatakse enne selle toimepanemist, vaid ka seda, et juba sooritatud kuritegu tuleb avastada eesmärgiga takistada kuritegevuse laiem levik. Näitena saab tuua narkokuriteod, kus politseile on teada, et toimub narkokaubandus ning et isikud on juba varasemalt seoses sellega pannud toime mitmeid episoode. Kuriteo avastamise ja ennetamise ning avaliku korra kaitse eesmärgiks saab antud juhul pidada edaspidise narkokaubanduse ja ühtlasi narkootiliste ainete leviku pidurdamise. Selleks tuleb saada aimu, millisel viisil kurjategijad toimetavad ehk sisuliselt algatada kriminaalmenetlus, mille raames on võimalik läbi

⁵⁰ KrMS RT I, 26.06.2017, 22.

⁵¹ PPVS RT I, 05.05.2017, 4.

viia jälitustoiminguid. Jäädes eelmise, narkokuritegude, näite juurde, tuleb nentida, et antud kuriteoliigi näol on tegemist kuriteoliigiga, mille raames tegutsevad kurjategijad ettekavatsetult ja konspiratiivselt. Selle tõttu on kriminaalse tegevuse avastamine raskendatud ning on vajalik viia läbi varjatud toiminguid. Seega Politsei- ja Piirivalveameti kriminaalbüroode ja KKP sarnasus julgeolekuastustega seisneb selles, et ka nende tegevus toimub varjatult ning kasutatakse konspiratiivseid võtteid. Sisuliselt on tegemist teabe kogumisega, mis hilisemalt vajadusel ja võimalusel vormistatakse tõendina kriminaalmenetluses.

Kui Politsei- ja Piirivalveameti varjatud tegevuse peamine eesmärk on tõendite kogumine kriminaalmenetluse jaoks, siis julgeolekuasutuste puhul kogutakse varjatult teavet, mida reeglina kriminaalmenetluses ei kasutata, kuigi Kaitsepolitseiametil selline pädevus siiski on. Kaitsepolitseiameti poolt teabe kogumise meetodid on sätestatud siseministri 06.06.2001 määruses nr 76 „Kaitsepolitseiameti poolt teabe varjatud kogumisel kasutatavad meetodid ja vahendid ning teabetoimiku pidamise ja säilitamise kord“.⁵² Teabe kogumise eesmärgiks võib Kaitsepolitseiameti puhul olla näiteks terrorikuriteo tõkestamine, riigi vastu suunatud luuretegevuse ennetamine ja tõkestamine ning riigi julgeolekut ohustava korrupsiooni tõkestamine.⁵³ Nimetatud kuritegude avastamisel on Kaitsepolitseiameti pädevuses neid ka ise menetleda, kuid tegevuse laiem eesmärk on riigi julgeoleku kaitse ehk juba kuriteo ettevalmistamise faasis see ennetada.

Välisluureameti puhul kriminaalmenetluse läbiviimisest rääkida ei saa, kuigi ka nende ülesandeks on teabe kogumine. Selle eesmärk ei ole kuriteo tõkestamine, vaid riigi jaoks relevantse välismaiseid tegureid või tegevust puudutava teabe kogumine ja töötlemine, välisesinduste kaitse jne.⁵⁴ Tulenevalt eeltoodust on võimalik sedastada, et erinevus Politsei- ja Piirivalveameti ning julgeolekuasutuste tegevuse vahel seisneb kogutud informatsiooni kasutamises. Kaitsepolitseiameti ja Politsei- ja Piirivalveameti ülesanded on eristatavad läbi ohu tõrje ja ohu mõiste, mis on täpsemalt reguleeritud KorS § 5 lõikes 2⁵⁵. J. Jäätma toob välja, et korrakaitseõigus hõlmab ohtude ennetamist ehk eelfaasi, kui ka ohtude tõrjumise ehk põhifaasi.

⁵² Kaitsepolitseiameti poolt teabe varjatud kogumisel kasutatavad meetodid ja vahendid ning teabetoimiku pidamise ja säilitamise kord. RT I, 02.08.2017, 7.

⁵³ JAS RT I, 05.05.2017, 2, § 6 p 2-2².

⁵⁴ *Ibid.*, § 7 lg 1 p 1, 2.

⁵⁵ Oht on olukord, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal võib pidada piisavalt tõenäoliseks, et lähitulevikus leiab aset korrarikumine.

Ohu ennetamine ei ole ohutõrjeõiguse klassikaline osa, sest ohu ennetamise faasis puudub oht, mida tõrjuda. Seda tuleb pidada järelikult eelfaasiks. Põhifaas on ohukahtlus ja ohuolukord.⁵⁶ Julgeolekuasutus tegeleb ohu ennetamise ehk eelfaasiga. Korrakaitseasutus, nt politsei, tegeleb ohutõrjega ehk põhifaasiga. Selleks, et efektiivselt ennetada riigi julgeolekut mõjutavaid ohte, on julgeolekuasutustele antud seadusega korrakaitsest erinevad ohutõrjumise viisid.⁵⁷

Kokkuvõte 3: Kokkuvõtvalt on võimalik määratleda, et KAPO töö riigi julgeoleku tagamisel seisneb siseriiklike ohtude ennetamisel. Välisluureameti tegevus JAS §-s 2 määratud eesmärgi saavutamiseks hõlmab aga välisriikidest info kogumist ja töötlemist seaduses sätestatud eesmärkidel ja ulatuses. KAPO ja Välisluureamet teenivad üht eesmärki, kuid neile on seadusega antud erinevad ülesanded. Üheks selliseks põhjuseks võib pidada ka seda, et õigusriigi aluspõhimõttega üheks haakuvaks põhimõtteks on see, et ühel haldusorganil ei tohi olla kõikehõlmavat ja jagamatut võimupädevust. Kodanikku ei kaitse üksnes klassikaline võimude lahususe printsiip, oluline on ka materiaalõiguslik pool, mille üheks tagamise vahendiks on haldusorgani võimupädevuste kärpimine.⁵⁸

1.2.2.2. Julgeolekuasutuste volitused

Riigi oluline ülesanne on sisemise ja välise rahu tagamine, mille tarvis on vajalik koguda infot eesmärgiga tagada riigi julgeolek ning menetleda kriminaalasju. Arvestades tänapäeva ohte, mis on varasemast oluliselt mitmekesisemad, pole põhjust seada kahtluse alla jälitus- ja julgeolekuasutuste vajalikkust ega neile seadusega pandud ülesannete tähtsust.⁵⁹ Eestis julgeolekuasutusena tegutsevale Kaitsepolitseiametile on seadusega antud ka politseilised avaliku võimu volitused. Isiku põhiõiguste seisukohast lähtudes ja tegevuse efektiivsuse tagamiseks on väga oluline pädevuste piiritlemine asutuste kaupa.⁶⁰ Oma ülesannete täitmiseks on julgeolekuasutustel laiemad avaliku võimu volitused sekkumaks isiku põhiõigustesse võrreldes mõne muu valitsusasutusega.

⁵⁶ Jäätma, J. (2015). Ohutõrjeõigus politsei- ja korrakaitseõiguses: kooskõla põhiseadusega. (Doktoritöö). Tartu Ülikooli Õigusteaduskond. Tartu., lk 19.

⁵⁷ Heldna, E. (2017). Julgeolekuasutuste kogutud informatsiooni kasutamine kriminaalmenetluses ja jagamine uurimisasutustega. (Magistritöö). Tartu Ülikooli õigusteaduskond avaliku õiguse osakond. Tartu., lk 8.

⁵⁸ Schwemer, H. (2004). Põhiseaduse nõuded politseiõigusele. - *Juridica* VII/2004, lk 445.

⁵⁹ Laos, S. (2008). Riigi sisejulgeolekut tagava jälitustegevuse eesmärgid ja kontroll. - *Akadeemia* nr 11, lk 2403.

⁶⁰ Jaanimägi, K. (2004). Politsei sisemise rahu tagajana. - *Juridica* VII/2004, lk 459.

Näiteks on riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuse asutused ning ametnikud ja avalik-õiguslikud juriidilised isikud kohustatud oma volituse piires osutama abi julgeolekuasutustele viimase tööülesannete täitmisel. Äärmise meetmena on julgeolekuasutustel õigus otsese ohu korral riigi julgeolekule nõuda vastava abi osutamist üksikisikult.⁶¹ Tööülesannete täitmiseks või täitmise tagamiseks on julgeolekuasutustel avaliku võimu volitus kasutada konspiratsioonivõtteid ja variandmeid.⁶² Nende eesmärgiks on varjata andmesubjekti eest toimingute tegijaid, toimingute eesmärki, õiguste ja kohustuste ning kasutatava kinnis- ja vallasasja kuuluvust.

Lubatud meetmed, mille rakendamisel sekkutakse isiku põhiõigustesse ja –vabadustesse, on muu hulgas sõnumi saladuse õiguse piiramine ja kodu, perekonna- või eraelu puutumatus õiguse piiramine.⁶³ Sõnumi saladuse õiguse piiramine seisneb selles, et julgeolekuasutustel on lubatud piirata isiku poolt või temale posti, telegraafi, telefoni või muul üldkasutataval teel edastatavad sõnumid. Seda võib teha üksnes juhul, kui on olemas piisavad andmed ettevalmistatava või toimepandava kuriteo, mille uurimisalluvus on julgeolekuasutusel, kohta.⁶⁴ Meetmed, millega piiratakse isiku õigust sõnumi saladusele on märgitud JAS § 25 lõikes 3, nendeks on postisaadetise läbivaatus; elektroonilise side võrgu kaudu edastatava sõnumi või muu teabe pealtkuulamine, -vaatamine või salvestamine; muul viisil edastatava teabe pealtkuulamine, -vaatamine või salvestamine. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni⁶⁵ artikkel 8 lg 2 sätestab seejuures, et ametivõimudel on lubatud sellise õiguse kasutamine vaid juhul, kui see on kooskõlas seadusega ja kui see on demokraatlikus ühiskonnas vajalik näiteks riigi julgeoleku kaitseks.

Julgeolekuasutuste ulatuslikke volitusi näitab ka nende pädevus piirata isiku inimõigusi ja põhivabadusi, mis tekivad inimesel sündimise hetkest ja lõppevad hetkest, mil on korrektselt võimalik konstateerida isiku surma⁶⁶. Selleks võib olla näiteks isiku õiguse kodu, perekonna- või eraelu puutumatus piiramine.⁶⁷ Nagu eelnevalt mainitud, peab julgeolekuasutuse poolt sellise volituse kasutamine olema demokraatlikus riigis vajalik ning põhjendatud. Euroopa Kohus on

⁶¹ JAS RT I, 05.05.2017, 2, § 22 lg 1, 2.

⁶² *Ibid.*, § 23 lg 1.

⁶³ *Ibid.*, § 25, 26.

⁶⁴ *Ibid.*, § 25 lg 1, 2.

⁶⁵ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon RT II 2010, 14, 54.

⁶⁶ Schmidt, R., Seidel, S. (2001). *Grundrechte*. Bremen: Verlag Rolf Schmidt GmbH, lk 26.

⁶⁷ JAS RT I, 17.12.2015, 39, § 27 lg 3.

oma otsuses⁶⁸ sätestanud, et juurdepääsu andmetele peab otsustama kohus või sõltumatu haldusasutus. Eesti puhul on sellisteks asutusteks vastavalt pädevusele prokuratuur või kohus. Kuigi prokuratuuri puhul võib see olla teataval määral küsitav, sest ka prokurörile on pandud vastutus eeluurimise tulemuslikkuse eest.⁶⁹ Taotluse selleks teeb julgeolekuasutuse juht.⁷⁰ Samas on selge, et julgeolekuasutuste tõhus töö kindlustab riigi toimepidevuse, mistõttu riigi julgeoleku eest vastutavate ametkondade volitused isikuandmete kogumisel kasutada salajasi meetodeid, peavad olema piisavad, et täita seadusest tulenevaid ülesandeid. Väljakutseks riigi jaoks on leida tasakaal inimõiguste ja julgeolekuasutuste tegevuse vahel.⁷¹ Kuna Kaitsepolitseiametil on julgeolekuasutusena ka politseilised volitused, siis võib ta teha nii jälitustoiminguid, kui ka teabehanget. Mõlemaks on vajalik sõltumatu haldusasutuse luba. Statistika kohaselt on teabehanke teostamiseks antavaid lube protsentuaalselt rohkem, kui jälitustegevuseks antavaid lube. Põhjuseks võib olla asjaolu, et teabehanke puhul on tegemist ennetava meetmega, mille tõttu ei ole olemasoleva relevantse informatsiooni hulk või olemasolu võrreldav jälitustoimingu teostamiseks loa taotlemisega.⁷² Jälitustoiminguks või teabehanke teostamiseks loa saamine sõltumatult haldusasutuselt täidab eelkontrolli meedet. Sõltumatu eelkontrolli olemasolu kindlasti vähendab, kuid siiski ei välista kuritarvituste riski.⁷³ Järelkontrolli pädevus kuulub seejuures JAS § 36 kohaselt Riigikogu koosseisus tegutsevale erikomisjonile. Lisaks sellele lasub julgeolekuasutusel ka teavitamiskohustus.⁷⁴ Seega lisaks olemasolevale eelkontrolli funktsioonile toimib ka järelkontroll, mille eesmärgiks on koosmõjul tagada efektiivne ja erapooletu kontroll isiku õiguste piiramise seaduslikkuse ja proportsionaalsuse üle.

Eelpool mainitud volitus piiramaks isiku kodu, perekonna- või eraelu puutumatust tuleneb JAS §-st 26. Sama paragrahvi teine lõige sätestab, et julgeolekuasutuse ametnik võib kuriteo tõkestamise eesmärgil siseneda isiku ruumi, hoonesse, piirdega alale, sõidukisse või arvutisüsteemi ilma isiku nõusolekuta ja neid läbi otsida. Vastava korralduse annab julgeolekuasutuse juht, mille andmiseks peavad olema täidetud järgnevad kriteeriumid: korraldus

⁶⁸ Kohtuotsus, 21.12.2016, Tele 2 Sverige, ECLI:EU:C:2016:970, liidetud kohtuasjades C-203/15 ja C-698/15 p 120.

⁶⁹ Aas, N. (2014). Riigi peaprokuröri ülevaade Riigikogu põhiseaduskomisjonile. - *Juridica* VII/2014, lk 543.

⁷⁰ JAS RT I, 17.12.2015, 39, § 27 lg 1.

⁷¹ Laos (2008), *supra nota* 59.

⁷² Kruusamäe, M., Reinthal, T. (2013). *Jälitustegevuse kohtulik eelkontroll Eestis. Kohtupraktika analüüs*. Kättesaadav: https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/dokumendid/lisa_5_jalitustegevuse_analuu.pdf, 14. veebruar 2017, lk 20.

⁷³ Ginter, C., Schasmin, P. (2017). Lahendite Tele2 Sverige ja Digital Rights Ireland mõju sideandmete mugavkasutusele Eestis. - *Juridica* I/2017, lk 49.

⁷⁴ JAS RT I, 17.12.2015, 39, § 29.

peab olema ajendatud julgeoleku tagamise eesmärgist ning olemas peavad olema piisavad andmed ettevalmistava või toimepandava kuriteo kohta. Samuti kui andmete kogumine on vajalik kuriteo tõkestamiseks. Sarnaselt sõnumisaladuse temaatikale näib taaskord, et julgeolekuasutustel on ulatuslik voli tegutsemaks olukorras, mis nõuab kiiret reageerimist ja otsustavat tegutsemist.

Õiguskirjandus ja kohtupraktika eristab riigi positiivseid ja negatiivseid kohustusi isiku põhiõiguste ja –vabaduste kaitsel. Positiivsed kohustused lubavad riigil piirata isiku põhiõigusi mingil teatud eesmärgil ja seaduses sätestatud tingimustel. Negatiivsed kohustused kohustavad riigil austada isiku põhiõigusi ning keelavad neid alusetult piirata või neisse sekkuda.⁷⁵ Sellegi poolest on üsna keeruline reaalses elus hinnata olukordi, kus riik peaks sekkuma ning kus mitte. Samuti ka seda, kus sekkumine probleemi lahendamise asemel tekitaks neid hoopis juurde.⁷⁶ Heaks näiteks riigi positiivsete ja negatiivsete kohustuste piiritlemise probleemidel on riigi julgeolek. Julgeolekuasutustel on riigi julgeoleku tagamise eesmärgil laiaulatuslik volitus sekkuda isiku õigustesse eraelu puutumatusel ja sõnumisaladusele. Ühelt poolt on kaalul riigi julgeolek ning teiselt poolt isiku põhiõigused ja -vabadused. Olemasolev informatsioon ning hinnang ei pea alati täielikult paika ning alati on võimalus, et toimingute tegemise või teabe kogumise raames isiku õiguste oluline riive ei too soovitud tulemusi või selgub, et kogutud informatsioon ei pidanud paika. Samas, olemasoleva informatsiooni pinnalt sekkumata jätmine, mille tagajärjel toimub näiteks terroriakt, võib tuua palju suuremaid tagajärgi suurele hulgale isikutele ning ohustada ka riigi julgeolekut, kui olukorda sekkumisel ja ühe indiviidi õiguste piiramisel. Euroopa Inimõiguste Kohus oma lahendis *Leander vs Rootsi* on leidnud, et riigi julgeolek on piisav argument sekkumaks isiku põhiõigustesse.⁷⁷

Kokkuvõtte 4: Julgeolekuasutustele on antud laialdased volitused sekkumaks isiku põhiõigustesse ja –vabadustesse eesmärgiga tagada riigi julgeolek. Isiku õiguste piiramine peab seejuures olema eesmärgi suhtes proportsionaalne ning vajalik. Oluliseks proovikiviks on tasakaalu leidmine julgeoleku tagamise ning isiku põhiõiguste tagamise vahel.

⁷⁵ Lõhmus-Ein, K. (2004). Eraelu ja selle elementide õiguslik kaitse. (Magistritöö). Tartu Ülikooli Õigusteaduskond riigi- ja haldusõiguse õppetool. Tartu., lk 30.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Leander v. Rootsi*, no 9248/81, ECHR 1987-III.

1.2.2.3. Järelevalve julgeolekuasutuste üle

Valitsusasutuste üle teostatakse järelevalvet alluvuse korras vastavalt vabariigi valitsuse seadusele ning Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud teenistuslikku järelevalvet korraldavatele määrustele ja muudele õigusaktidele. Järelevalve pädevus jaguneb seaduse järgi veel ka Vabariigi Valitsusele ning sealt omakorda ka ministrile, ministeeriumi ameti ja inspektsiooni peadirektorile, riigisekretärile ja maavanemale.⁷⁸ Järelevalve teostamise pädevus on määratletud seega vastavalt ühe või teise asutuse kuuluvusele. Sellest tulenevalt võib järelevalve teostajaks olla näiteks ministeerium.

JAS § 36 sätestab, et julgeolekuasutuste üle teostab järelevalvet Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve komisjon, mis oma olemuselt on Riigikogu erikomisjon. Seega on tegemist parlamentaarse järelevalvega. Jälitustegevuse, millega tegelevad ka julgeolekuasutused, üldise kontrollimise pädevus võib olla delegeeritud parlamendile, mille koosseisus tegutseb septsiaalselt loodud erikomisjon.⁷⁹ Vähemalt üks kord kuue kuu jooksul esitavad peaminister ja asjaomane minister ülevaate julgeolekuasutuste ja jälitusametkondade tegevusest ja järelevalvest nende tegevuse üle. Nimetatud komisjon esitab vähemalt üks kord aastas Riigikogule ülevaate komisjoni tegevusest ja tulemustest. Lisaks sellele on komisjonil õigus tööga seotud ülesannete täitmiseks kutsuda välja isikuid ning nõuda tutvumiseks dokumente. Märgilise tähtsusega on ka asjaolu, et komisjoni pädevusse kuuluvad juleolekuasutuste eelarve küsimused, mida arutatakse üheaegselt riigieelarve eelnõu arutamisega Riigikogus. Komisjoni kohustuste hulka kuulub materjalide edastamine uurimisasutusele või õiguskantslerile juhul, kui avastatakse seaduserikkumine.⁸⁰ Suuresti parlamendi ülesanne on tagada, et julgeolekuasutuste suuremad volitused ei läheks vastuollu rahvusvahelise humanitaar- ja inimõigusi käsitletavate seaduste ja põhimõtetega. Demokraatlikus riigis on võim rahva käes, kes on selle valimiste tulemusel delegeerinud oma esinduskogule. Eesti puhul on selleks parlament ehk Riigikogu. Riigikogul on Eestis kanda seadusandlik võim. See tähendab muu hulgas seda, et parlamendile on usaldatud täidesaatva võimu järelevalve ja kontroll.⁸¹

Juleolekusektori efektiivse parlamentaarse järelevalve tagavad järgevad parlamendi volitused:⁸²

⁷⁸ VVS RT I, 05.05.2017, 11 § 93-98.

⁷⁹ Iordachi jt v. Moldova, 25198/02, § 49, ECHR 2009-II.

⁸⁰ JAS RT I, 17.12.2015, 39, § 36 lg 1-6.

⁸¹ Born, H. *et al.* (2003). *Julgeolekusektori parlamentaarne järelevalve: põhimõtted, mehhanismid ja praktika*. Genf: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. Inter-Parliamentary Union, lk 20.

⁸² *Ibid.*, lk 82–88.

- selgesti määratletud põhiseaduslikud ja õiguslikud volitused – algatada seaduse eelnõu; eelarve kontroll; parlamendi otsustusõigus välismissioonidele/rahuoperatsioonidele lähetamiseks, eelarveks, kestuseks jne; hanked ja nendega seonduv; õigus üldise kaitse- ja julgeolekupoliitika heakskiitmiseks või tagasi lükkamiseks; julgeolekusektori personaliküsimused;
- tavapärasel meetmed – parlamendi (nt julgeolekukomisjoni) liikmete kaasatus; läbipaistvus ja hea koostöö;
- ressursid ja pädevus – parlamendi õigeaegne teavitamine; parlamendi erikomisjonide liikmete pädevus ja ligipääs teabele;
- poliitiline tahe – parlamendi liikmete käsutuses olevate vahendite ja mehhanismide kasutamine.

Born'i kohaselt seisneb julgeolekuküsimuste parlamentaarse järelevalve olulisus neljas põhjuses:⁸³

- demokraatia tagamine, mis peab välistama autokraatliku valitsuse – demokraatlikust riigikorraldusest, kus võim kuulub rahvale, lähtudes, ei saa ükski riigisektor jääda jääda parlamentaarse kontrolli alt välja;
- maksustamine ja esindatus – Julgeolekuasutused kasutavad suurt osa riigi eelarvest, mistõttu on efektiivne kontroll väga oluline. Eelarve on ka üks tõhusamaid vahendeid, mille abil seadusandlikul võimul on võimalik täidesaatvat võimu hoida kontrolli all;
- julgeolekuküsimuste juriidiline reguleerimine – Julgeoleku küsimuste kavandamine ja vajalik informatsioon tuleneb küll täidesaatvalt võimult, kuid Riigikogu pädevuses on siis seaduseelnõude läbi vaatamine ja muudatusettepanekute tegemine. Samuti kuulub parlamendi pädevusse seaduste jõustamine;
- side üldsusega – parlamendi liikmeil on võimalik suhelda rahvaga ning saada vastuseid küsimustele, millised julgeolekualased probleemid on rahvale olulised.

Viimase osas on siiski võimalik vaielda, kuna rahvasaadiku kohtumisel valijatega ei ole võimalik paika panna riigi jaoks olulisi strateegilisi ja julgeolekualaseid suundumusi. Probleemiks on näiteks see, et inimesed on suure tõenäosusega informeeritud oluliselt vähemal määral, kui julgeolekuasutused, kelle valduses on nii luureinfo, kui julgeolekuolukorra analüüsid.

⁸³ *Ibid.*, lk 20.

Julgeolekusektori parlamentaarse järelevalve probleemideks saab ühelt poolt pidada ka selle toimimise üht aluspõhimõtet - salastatust, mis vähendab julgeolekusektori läbipaistvust ja sellega ka järelevalve teostamist. Teiseks miinuseks on võimalik välja tuua ebapiisava kompetentsi parlamendi liikmete seas, kuivõrd julgeoleku sektor on äärmiselt spetsiifiline. Kolmandaks on väga aktuaalne teema, milleks on rahvusvaheline julgeolekualane koostöö. Selle tulemusel on oht, et julgeolekualaste prioriteetide suundumuse annab näiteks NATO, mille liige on ka Eesti. See võib mõjutada aga julgeolekupoliitika läbipaistvust ja demokraatlikku seaduslikkust, sest on oht, et parlament jääb sellest kõrvale. Ohu vältimiseks on oluline parlamendi igakülgne kaasamine rahvusvahelistesse aruteludesse ja otsustusprotsessidesse.⁸⁴

Käsitledes riigivõimu korraldust julgeolekuasutuste võtmes, on võimalik välja tuua, et täidesaatva võimu ülesanneteks on muu hulgas valitsuse eritasandite vahetu juhtimine ning julgeolekuasutuste eelarve ning tegevuste üldsuuniste ja prioriteetide üle otsustamine. Seadusandliku võimu pädevuses on järelevalve teostamise kõrval ka seadusandlik pool, millega reguleeritakse otseselt julgeolekuasutuste volitusi. Kohtuvõim mõistab vajaduse korral kohut seaduserikkuja üle.⁸⁵

Kokkuvõte 5: Julgeolekuasutuste üle järelevalve teostamise pädevus on Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve komisjonil, mis oma olemuselt on Riigikogu erikomisjon. Tulenevalt julgeolekusektori salastatusest on selle üle parlamentaarse järelevalve teostamine raskendatud. Samuti vähendab see riigisektori läbipaistvust. Parlamentaarset järelevalvet üheks probleemiks võib esile tuua ka parlamendi liikmete ebapiisava kompetentsi, mis on tingitud julgeolekuasutuste spetsiifilisest suunitlusest.⁸⁶

1.2.2.4. Julgeolekuasutuste erisused

Eelnevast tulenevalt on võimalik sedastada, et julgeolekuasutuste tegevus ja õiguslik regulatsioon üldiselt on muudest valitsusasutustest erinev. Allolevas tabelis on välja toodud julgeolekuasutuste põhilised erisused võrreldes valitsusasutuste üldiste regulatsioonidega (vt Tabel 1).

⁸⁴ *Ibid.*, lk 21.

⁸⁵ *Ibid.*, lk 23.

⁸⁶ *Ibid.*, lk 21.

Tabel 1: Julgeolekuasutuste erisused võrreldes teiste valitsusasutustega

tunnus	üldine regulatsioon	julgeolekuasutuse erisus
1) Asutamine ja põhikirja kinnitamine	Valitsusasutus moodustatakse, korraldatakse ümber ja tegevus lõpetatakse seaduse alusel. ⁸⁷ Ministeeriumi ja Riigikantselei põhimääruse kinnitab Vabariigi Valitsus. Ameti ja inspeksiooni ning nende kohalike asutuste põhimäärused kinnitab minister. ⁸⁸	JAS § 5 kohaselt on julgeolekuasutusteks Välisluureamet ja Kaitsepolitseiamet; Asutamise ja põhikirja kinnitamise osas erisused puuduvad.
2) Pädevus	Valitsusasutuse pädevus kehtestatakse seadusega. ⁸⁹ Ministeeriumite pädevused on välja toodud VVS 4. jaos, paragrahvides 57 kuni 69 ning Riigikantselei pädevused on märgitud VVS 5. peatükis, paragrahvides 76 kuni 82.	Julgeolekuasutuste pädevus on välja toodud julgeolekuasutuste seaduses. ⁹⁰ Erisused puuduvad.
3) Juhtimise korraldus	Valitsusasutused põhinevad ainujuhtimisel. ⁹¹	Erisused puuduvad.
3) Juhi määramine ja vabastamine	Minister nimetab ametisse ja vabastab ametist kantseri ettepanekul ministeeriumi valitsemisalas olevate ametite ja inspeksioonide peadirektorid. ⁹²	Vabariigi Valitsus nimetab julgeolekuasutuse juhi ametisse viieks aastaks asjaomase ministri ettepanekul, kuulates ära Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve komisjoni seisukoha. Julgeolekuasutuse juhti ei nimetata ametisse rohkem kui kaheks ametiajaks järjestikku. ⁹³
4) Teenistusliku järelevalve teostamine	Teenistuslikku järelevalvet teostatakse alluvuse korras; ⁹⁴ Vabariigi Valitsus valvab ministeeriumi ja Riigikantselei tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle; ⁹⁵ Minister valvab ministeeriumi struktuuriüksuste, ministeeriumi valitsemisala valitsusasutuste ja nende ametiisikute, samuti muude ministeeriumi hallatavate riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle; ⁹⁶ Ministeeriumi ameti ja inspeksiooni peadirektor teostavad teenistuslikku järelevalvet ameti ja inspeksiooni kohalike asutuste ja nende ametiisikute tegevuse üle; ⁹⁷ Riigisekretär teostab teenistuslikku järelevalvet Riigikantselei ametiisikute aktide ning toimingute üle. ⁹⁸	Julgeolekuasutuste üle teostab järelevalvet Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve komisjon, mis on Riigikogus moodustatud erikomisjon. ⁹⁹
5) Õiguskantseri järelevalve	Õiguskantseri pädevuses on viia läbi õigustloova akti põhiseadusele ja seadusele	Õiguskantser teostab järelevalvet põhiõiguste ja –vabaduste järgimise üle

⁸⁷ VVS RT I, 05.05.2017, 11, § 40 lg 1.

⁸⁸ *Ibid.*, § 42 lg 1.

⁸⁹ VVS RT I, 05.05.2017, 11, § 41 lg 5.

⁹⁰ JAS RT I, 05.05.2017, 2, § 1 lg 1.

⁹¹ VVS RT I, 05.05.2017, 11, § 41 lg 4.

⁹² *Ibid.*, § 49 lg 1 p 5; § 70 lg 2; § 71 lg 2; § 79 lg 1.

⁹³ JAS RT I, 05.05.2017, 2, § 15.

⁹⁴ VVS RT I, 05.05.2017, 11, § 93 lg 4.

⁹⁵ *Ibid.*, § 94 lg 1.

⁹⁶ *Ibid.*, § 95 lg 1.

⁹⁷ *Ibid.*, § 96 lg 1.

⁹⁸ *Ibid.*, § 97.

⁹⁹ JAS RT I, 05.05.2017, 2, § 36 lg 1.

	vastavuse kontrolli menetlus nii esitatud avalduse alusel, kui ka enda algatusel; ¹⁰⁰ Kontrollib, kas järelevalvealune asutus järgib põhiõiguste ja –vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava; ¹⁰¹	täidesaatva riigivõimu asutuste poolt varjatult isikuandmete ja nendega seonduva teabe kogumise, töötlemise, kasutamise ja järelevalve korraldamisel. ¹⁰²
6) Haldusjärelevalve	Haldusjärelevalve on ühe haldusorgani kontroll teise haldusorgani üle, mida teostatakse juhul, kui see ei ole järelevalve teostaja alluvuses; ¹⁰³ Haldusjärelevalve riigi haldusorgani üle hõlmab järelevalvatava tegevuse õiguspärasuse ning seaduses sätestatud juhul otstarbekuse kontrollimist. Haldusjärelevalve teostajal on järelevalvatava kontrollimisel õigus teha puuduse kõrvaldamiseks ettekirjutusi. ¹⁰⁴	Erisused puuduvad.
7) Meetmed	Haldusmenetlus on avalik. ¹⁰⁵ Korrakaitseaduse paragrahvides 23 kuni 53 on sätestatud avaliku korra tagamise üld- ja erimeetmed, mis oma loomult on avalikud.	JAS § 3 lg 1 kohaselt on julgeolekuasutuste tööpõhimõtteks teabe kogumine ja töötlemine, mis toimub varjatult.
8) Reguleerivad õigusaktid	HMS; VVS; ATSS ¹⁰⁶ ; KorS jt.	PS; JAS; KrMS; PPVS; VTMS ¹⁰⁷ ; Kaitsepolitsei ameti põhimäärus ¹⁰⁸ ; HMS ¹⁰⁹ ; KarS ¹¹⁰ ; KVS ¹¹¹ ; KrMSRS ¹¹² ; Vabariigi Valitsuse määrus Politsei- ja Piirivalveameti ja Kaitsepolitsei ameti vaheline uurimisalluvus ¹¹³ ; RSVS ¹¹⁴ ; RSVKK ¹¹⁵ ; Välisluureameti põhimäärus ¹¹⁶

Esmalt on võimalik eristada julgeolekuasutuste ülesandeid teiste valitsusasutuste ülesannetest. Julgeolekuasutuste igapäevased ja põhilised ülesanded on seotud riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra tagamisega läbi erinevate seaduses püstitatud ülesannete täitmise. Samas kui teiste valitsusasutuste peamine ülesanne on riigi poliitika ja täidesaatva võimu otsuste ja eesmärkide elluviimine, sh korrakaitse jne. Julgeolekuasutuste peamine erinevus seisneb julgeolekuasutuste poolt kasutatavates meetmetes, mis on üldjuhul varjatud nii avalikkuse, kui ka

¹⁰⁰ ÕKS RT I, 06.04.2016, 23, § 15 lg 1-2.

¹⁰¹ *Ibid.*, § 19 lg 1; § 33.

¹⁰² *Ibid.*, § 1 lg 9.

¹⁰³ VVS RT I, 05.05.2017, 11, § 75¹ lg 1-2.

¹⁰⁴ *Ibid.*, § 75¹ lg 3.

¹⁰⁵ HMS RT I, 25.10.2016, 5, § 7 lg 1.

¹⁰⁶ ATSS RT I, 12.07.2014, 29.

¹⁰⁷ VTMS RT I, 26.06.2017, 64.

¹⁰⁸ Kaitsepolitsei ameti põhimäärus. RT I, 15.02.2017, 6.

¹⁰⁹ HMS RT I, 25.10.2016, 5.

¹¹⁰ KarS RT I, 26.06.2017, 60.

¹¹¹ KVS RT I, 24.03.2016, 5.

¹¹² KrMSRS RT I, 26.06.2017, 64.

¹¹³ Politsei- ja Piirivalveameti ja Kaitsepolitsei ameti vaheline uurimisalluvus. RT I, 07.02.2017, 6.

¹¹⁴ RSVS RT I, 05.05.2017, 5.

¹¹⁵ RSVKK RT I, 28.06.2017, 56.

¹¹⁶ Välisluureameti põhimäärus. RT I, 28.06.2017, 35.

subjekti eest. Tihtipeale piirdub julgeolekuasutuste tegevus üksnes teabe kogumisega, mille tulemusel ei pruugi subjekti suhtes rakenduda sanktsiooni või muud õiguslikult siduvat otsust. Muude valitsusasutuste tööd iseloomustab aga läbipaistvus ja avalikkus. Sellest tulenevalt peavad selliste asutuste otsused ja tegemised olema avalikkusele kättesaadavad ja jälgitavad. Julgeolekuasutuste poolt selline tegevus kõne alla ei tule, kuivõrd sellisel juhul ei ole oleks neil võimalik neile seaduses püstitatud ülesandeid täita.

Julgeolekuasutuste ning muude valitsusasutuste vahel puuduvad erisused osas, mis puudutab nende asutamist ja põhikirja kinnitamist, samuti ka haldusjärelevat. Julgeolekuasutuse juhiks on peadirektor, mis ühtib muude valitsusasutuste juhtimise korraldusega. Julgeolekuasutuse erisuseks saab aga pidada seda, et julgeolekuasutuste juhti ei saa nimetada ametisse rohkem kui kaheks ametiajaks järjestikku. Erisus on ka juhi ametisse nimetamise pädevuses. Julgeolekuasutuse juhi nimetab ametisse Vabariigi Valitsus. Muu valitsusasutuse puhul aga minister.

Julgeolekuasutuste erisus, mis puudutab õiguskantsleri poolt teostatavat järelevat seisneb eelkõige julgeolekuasutuste töö eripäras ehk teabe varjatud kogumises ja töötlemises. Õiguskantsleri pädevusse kuulub kontroll varjatult isikuandmete ja nendega seonduva teabe kogumise, töötlemise, kasutamise ja järelevat korraldamise üle. Üldise regulatsiooni kohaselt viib õiguskantsler läbi õigustloova akti kontrolli põhiseaduspärasuse üle ning kontrollib põhiõiguste ja –vabaduste tagamise põhimõtte ning hea halduse tava järgimist valitsusasutuste poolt ning tal on juurdepääs selleks vajalikule teabele. ÕKS § 11¹ lõike 6 kohaselt ei ole õiguskantsleril 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 §-s 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.

Kokkuvõte 6: Julgeolekuasutuste igapäevased ja põhilised ülesanded on seotud riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra tagamisega. Sellega erinetakse muudest riigiasutustest, mille peamiseks

ülesanneteks võib pidada riigi poliitika ja täidesaatva võimu otsuste ja eesmärkide elluviimist. Peamine erinevus seisneb julgeolekuasutuste poolt kasutatavates meetmetes, mis on üldjuhul varjatud nii avalikkuse, kui ka subjekti eest. Muude valitsusasutuste tööd iseloomustab aga läbipaistvus ja avalikkus.

1.3. Sekkumisvolituse õiguslik regulatsioon

Mõiste „sekkumine“ all on magistritöö autor mõelnud ühe haldusorgani volitust järelevalve korras sekkuda ja mõjutada teise haldusorgani otsust, teha ettekirjutust teisele haldusorganile tehtud otsuse muutmiseks või otsuse tegemiseks või volitust tühistada teise haldusorgani otsus. PS-s on sätestatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse tagamiseks parlamentaarne ja kohtulik kontroll täitevvõimu üle. Samuti on ametisse seatud Riigikontroll ja Õiguskantsler. Sellega on põhiseaduse järgi tagatud väline kontroll.¹¹⁷ Lisaks sellele eksisteerib veel mitmeid abinõusid, millega riik täidab kontrollifunktsioone. N. Parrest on oma artiklis välja toonud, et kontroll asutuste üle on oma olemuselt sama, mis järelevalve. Just järelevalve mõistet kohtab õiguskirjanduses sagedamini, kuid olemuselt on sisu sama. Samas, nii kontrolli, kui ka järelevalvet võib oma olemuselt tinglikult nimetada kui sekkumist ühe või teise subjekti töösse. Seda kontrolli tulemusel tagasiside andmisega, puuduste välja toomisega, kui ka ettekirjutuse tegemisega.¹¹⁸ Töö autor kirjeldab erinevaid sekkumisviise põhjalikumalt käesolevas peatükis.

VVS-i 7. peatükk käsitleb teenistuslikku järelevalvet. Selle kohaselt on Vabariigi Valitsuse ja valitsusasutuste kohustuseks korraldada teenistuslikku järelevalvet valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse tagamiseks.¹¹⁹ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus¹²⁰ (KOKS) konkretiseerib mõiste definitsiooni. Selle kohaselt on teenistuslik järelevalve valitsuse poolt valla või linna ametiasutuste ja nende ametiisikute ning ametiasutuste hallatavate asutuste ja nende juhtide tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle teostatav kontroll.¹²¹ Termin „teenistuslik järelevalve“ tuleneb saksa õigusest ja on seal tuntud kui dienstaufsicht ning selle sfääri kuulub haldusorgani sisemine toimimine, üldine korraldus ja personalijuhtimine.¹²²

¹¹⁷ Parrest, N. (2016). Täidesaatva võimu kontroll iseenda üle. - *Juridica* VI/2016, lk 376.

¹¹⁸ *Ibid.*, lk 377.

¹¹⁹ VVS RT I, 05.05.2017, 11, § 93 lg 1.

¹²⁰ KOKS RT I, 04.07.2017, 19.

¹²¹ *Ibid.*, § 66¹ lg 1.

¹²² Parrest (2016), *supra nota* 117, lk 382.

Teenistusliku järelevalve teostamine toimub alluvussuhtes ning selle teostajal on volitus teha ettekirjutus akti või toimingu puuduste kõrvaldamiseks; peatada toimingu sooritamine või akti kehtivus; tunnistada akt kehtetuks.¹²³ VVS-is on teenistuslik järelevalve jagatud veel omakorda pädevuse järgi. Eristatakse Vabariigi Valitsuse, ministri, ministeeriumi ameti ja inspektsiooni peadirektori, riigisekretäri ning maavanema järelevalve pädevust. Eelnimetatutel on volitus tunnistada kehtetuks määrusi, käskkirju ja akte juhul, kui nad ei vasta põhiseadusele ja ka juhul, kui leitakse, et need ei ole otstarbekad. Lisaks valvatakse ametiisikute ja asutuste tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle.¹²⁴

Eeltoodust nähtub, et teenistusliku järelevalve teostajail on ulatuslikud volitused sekkumaks nende alluvuses tegutsevate asutuste ja ametiisikute töösse. Seejuures on tähelepanuväärne, et sekkumine on seaduse tasemel ühtviisi lubatud nii seaduslikkuse kontrolli, kui ka otstarbekuse seisukohalt. Otstarbekuse kontroll seejuures on oma loomult teataval määral subjektiivne. KOKS-i kohaselt peab iga selline otsus olema küll motiveeritud¹²⁵ ehk põhjalikult kaalutud ning proportsionaalne, kuid sellegipoolest on seadusega järelevalve teostajale antud siiski väga suur hindamis- ja kaalutlusruum. Pädevus sekkuda asutuse töösse põhjendades seda otstarbekusega, loob järelevalve teostajale ulatuslikud võimalused reguleerida järelevalvatava asutuse ja ka ametiisiku tööd vastavalt enda nägemusele ning võimaldab poliitiliselt kujundada selle tööd. Otstarbekus ei ole otseselt kuskil defineeritud ning ei ole seadusega paika pandud, sest otstarbekus võib olukorrast ja suunitlusest tulenevalt erineda. Teataval määral oleneb see ka riigis kehtivast poliitilisest suunitlusest ja sellest, kes parasjagu üht või teist asutust juhib. Näiteks varasemalt üheselt paika pandud reeglid ei pruugi riigi või asutuse juhtkonna vahetudes jääda enam samaks. Sama kehtib ka näiteks reformide puhul, mille eesmärgiks on riigi või asutuse töö efektiivsemaks muutmise. Sellisel juhul tuleb arvestada sellega, et see, mis mõni aeg tagasi oli otstarbekas, ei pruugi enam nii olla. See tuleb sisustada isikute poolt, kes otstarbekust hindavad. Sellest tulenevalt saabki selle hindamist pidada teataval määral subjektiivseks.

Õiguspärasuse ja otstarbekuse üle valvamist ning hindamist valitsusasutuse ja valitsusasutuse hallatava riigiasutuse juhtimisel teostab ka sisse viidud sisekontrolli süsteem, mis kujutab endast erinevate abinõude kompleksi. Sellega tagatakse muu hulgas asutuse töös õigusaktidest

¹²³ VVS RT I, 05.05.2017, 11, § 93 lg 2 p 1-3; lg 4.

¹²⁴ *Ibid.*, § 94-95.

¹²⁵ KOKS RT I, 04.07.2017, 19, § 66¹ lg 3.

kinnipidamine, piisava informatsiooni kogumine, vara kaitse ning välditakse ebasihipärast ja ebakompetentset juhtimist.¹²⁶ Lisaks sellele reguleerib VVS § 92² eraldi ka siseaudiitorite tegevust ja kompetentsi, sätestades muu hulgas, et täidesaatva riigivõimu asutuse juhi vahetus alluvuses moodustatakse vajaduse korral siseaudiitori ametikoht või luuakse vastav struktuuriüksus. Seejuures siseaudiitori kutsetegevuse korraldamisel ja tema kutsetegevuse alusena on seatud audiitoritegevuse seadus¹²⁷. Eelnimetatud meetmete koordineerimisega täidesaatva riigivõimu asutustes tegeleb rahandusministeerium, kelle pädevuses on muu hulgas sisekontrollisüsteemi rakendamise analüüs ja siseaudiitorite kutsetegevuse hindamine.¹²⁸

Valitsusasutuste ning nende hallatavate riigiasutuste rahastus tuleb maksude näol maksumaksjatelt, mistõttu on igati põhjendatud inimeste huvi, et riiklike finantsvahendeid kasutataks eesmärgipäraselt ja efektiivselt. T. Asare toob oma artiklis muu hulgas välja ka selle, et siseaudit võimaldab avaliku sektori organisatsioonides luua efektiivse sisekontrolli süsteemi ning kuna finantseerimine tuleb maksumaksjalt, on eriti oluline rahaliste vahendite eesmärgipärane kasutamine. Selleks on äärmiselt oluline sisekontrolli süsteemi olemasolu avalikkuse huvides tegutsevates organisatsioonides. Efektiivselt toimiva sisekontrolli olemasoluga ei valvata mitte üksnes maksumaksjalt saadud rahaliste vahendite efektiivse kasutamise üle, vaid tagatakse muu hulgas asutuse efektiivne töö ning juhtimise ja tööprotsesside parendamine.¹²⁹ Lisaks asutusevälisele ehk teenistuslikule kontrollile eksisteerib niisiis ka asutusesisene kontrollmehhanism ja struktuur. Selle põhieesmärgiks võib sarnaselt teenistuslikule järelevalvele pidada asutuse töö efektiivse ja tulemusliku töö tagamise. Sama oluline on tagada asutuse tegutsemine avalikest huvidest lähtuvalt.

Sisekontrolli olemasolu ja efektiivse toimimise olulisust väljendavad selgelt mitmed korrupsioonijuhtumid Eesti suurimates ettevõtetes, milles on osalus ka Eesti Vabariigil. Sellisteks ettevõteteks on olnud ka elutähtsat teenust osutavad ettevõtted ja ka energeetika kompaniid. Kuigi tegemist on olnud erasektorisse kuuluvate ettevõtetega, mõjutavad nimetatud juhtumid varasemalt ja võimalik, et ka edaspidi otseselt Eesti riigi majandust ning julgeolekut energeetika valdkonnas. Samuti mõjutab see vahetult usaldust partnerite seas, mis võib tuua kaasa negatiivseid tagajärgi majanduslikust aspektist lähtudes. Sisekontrolli töö tulemusena

¹²⁶ VVS RT I, 05.05.2017, 11, § 92¹.

¹²⁷ AudS RT I, 17.11.2017, 25.

¹²⁸ VVS RT I, 05.05.2017, 11, § 92³.

¹²⁹ Asare, T. (2009). Internal Auditing in the Public Sector: Promoting Good Governance and Performance Improvement. - *International Journal on Governmental Financial Management*, Vol 9, lk 20.

aidatakse otseselt ära hoida suuremat võimalikku kahju, mis halvimal juhul võib mõjutada mitte üksnes asutuse, või käesolevalt ettevõtte, finantsilist seisu või mainet, vaid ka riigi julgeolekut üldiselt.

Teenistuslikule järelevalvele väga lähedal seisev järelevalve liik on haldusjärelevalve, mis oma loomult tähendab ühe haldusorgani kontrolli teise haldusorgani üle. Kahe eelnimetatud järelevalveliigi sarnasus seisneb selles, et ka haldusjärelevalve puhul kontrollitakse teise subjekti, käesolevalt haldusorgani, tegevuse õiguspärasust ning seaduses sätestatud juhul otstarbekust.¹³⁰ VVS § 75¹ lõike 2 kohaselt teostatakse haldusjärelevalvet riigi haldusorgani üle juhul, kui see ei ole järelevalve teostaja alluvuses. Alluvussuhte puudumine kontrollitava üle on üks peamisi aspekte, mis eristab seda teenistuslikust järelevalvest. Haldusjärelevalve teostamisel ei piirata üldjuhul isikute põhiõigusi, kelle üle järelevalvet teostatakse. Lisaks eelmainitud ülesannete täitmise otstarbekuse ja seaduslikkuse kontrollile ehk efektiivse haldustegevuse elluviimise kontrollile, on haldusjärelevalve eesmärgiks ka ohtude tõrjumine ja korrarikkumiste kõrvaldamine, mis on tekkinud haldusülesannete täitmisel.¹³¹

Haldusmenetluse seaduse (HMS) 5. peatükk käsitleb vaidemenetlust. Vaidemenetluse algatamise õigus on isikul, kelle hinnangul rikuti haldusmenetluse käigus tema õigusi või piirati vabadusi.¹³² Sellest nähtuvalt on ka teenistusliku järelevalve raames subjekti suhtes tehtud otsus vaidlustatav vaidemenetluse raames. Vaide rahuldamata jätmise korral on isikul õigus pöörduda halduskohtu poole halduskohtumenetluse seadustikus¹³³ sätestatud korras.¹³⁴

Vaidemenetluse üheks pooleks on niisiis isiku õiguste kaitse. Teisalt on tegemist haldusorgani kontrolliga iseenda üle, mis ühtlasi tähendab, et tegemist ei ole kohtumenetlusega. Seejuures on vaide- ja kohtumenetlusel sarnased eesmärgid.¹³⁵ Vaidemenetlus on vahend, millega leevendatakse kohtute tööd. Kuivõrd kohtud on niigi tihtipeale ülekoormatud, ei oleks mõeldav kõikide isiku avalduste läbivaatamine kohtus mõistliku aja jooksul. Muu hulgas eesmärgiga

¹³⁰ Aedmaa, A. (2004). Avaliku korra kaitse Eesti õigusruumis. - *Juridica* VII/2004, lk 502.

¹³¹ Roosve, T. (2013). *Haldusorganid, koostöö ja järelevalve*. Kättesaadav: <http://stud.sisekaitse.ee/roosve/Haldusorganid/index.html>, 26. juuli 2017.

¹³² HMS RT I, 25.10.2016, 5, § 71.

¹³³ HKMS RT I, 26.06.2017, 57.

¹³⁴ HMS RT I, 25.10.2016, 5, § 87.

¹³⁵ Vene, E. (2005). Vaidemenetluse funktsioonide mõju menetlustoimingutele. - *Juridica* X/2005, lk 705 viidatud Ibler`is (Ibler, M. (1999). *Rechtspflegender Rechtsschutz im Verwaltungsrecht: zur Kontrollidichte bei wertenden Behördenentscheidung; vom Preussischen Oberverwaltungsgericht bis zum modernen Gerichtsschutz im Prüfungsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck 1999, lk 135).

leevendada kohtute koormust, ongi Euroopa Ministrite Komitee poolt 5. septembril 2001 välja antud soovitus REC (2001) 9.¹³⁶ Soovituse neljas punkt sätestab just seda, et riikidel tuleks astuda samme leevendamaks kohtute ülekoormust ning kutsub üles otsima lahendusi leidmaks kohtuväliseid kompromisse. Kuues punkt möönab, et administratiivkohtud (Eesti puhul halduskohtud) ei ole alati pädevaimad ühe või teise haldusasja lahendamisel. Nimetatud punkt väljendab selgelt seda, et haldusorganid tekkinud vaidlused tuleks lahendada tekkinud „probleemile“ võimalikult lähedal. Selle eesmärk on probleemi võimalikult kiire ja efektiivne lahendamine. Haldusorgani siseselt vaidluse lahendamine tagab selle, et lahendust otsitakse tekkinud probleemile võimalikult lähedalt ning välditakse pikaajast ja koormavat kohtumenetlust. Vaidluse lahendamine nõ rohujuuretasandil on kindlasti tõhusam ja kiirem, kui kõikide vajalike materjalide edastamine kohtusse. Teisalt võib tõusetuda küsimus objektiivsuses ehk selles, kas haldusorgan hindab enda tehtud otsust piisavalt kriitiliselt ning on vajaduse korral valmis seda tühistama.

E. Vene toob oma artiklis välja, et vaidemenetlus ei ole Eestis üldjuhul kohustuslik, vaid pigem vabatahtlik.¹³⁷ Siinkohal esineb ka erisus. Vangistusseadus annab kinnipeetavaile¹³⁸ küll õiguse esitada vangla haldusakti või toimingute peale kaebuse halduskohtule, kuid seab kohustuseks eelnevalt kohtueelse menetluse ehk vaidemenetluse läbimise.¹³⁹ Halduskohtule kaebuse esitamise eelduseks on isikule vaide tagastamine, osaline rahuldamine, rahuldamata jätmine või tähtaegselt lahendamata jätmine.¹⁴⁰ Nimetatud nõue on otseselt seotud eelpool mainitud abinõudega – kohtute ülekoormamise vältimine; probleemi lahendamine rohujuure tasandil ning võimalikult kiire lahendus. Vangla näol on tegemist suletud keskkonnaga, kus küll seaduse alusel, kuid oluliselt piiratakse isikute põhivabadusi. Seoses sellega on vanglast kohtusse jõudvate vaiete hulk väga suur. Siinkohal leevendab vanglateenistuse poolt vaiete lahendamine enne kohut oluliselt kohtute tööd. Samas tegeletakse probleemiga oluliselt kiiremini, kui kohtumenetluse raames ning kinnipeetavail säilib siiski võimalus pöörduda enda õiguste kaitseks ka peale vaidemenetlust kohtusse.

¹³⁶ Recommendation Rec(2001)9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties.

¹³⁷ Vene, E. (2005). Vaidemenetluse funktsioonide mõju menetlustoimingutele. - *Juridica* X/2005, lk 705.

¹³⁸ Termin all on mõeldud nii kinnipeetavaid, kui ka vahistatuid.

¹³⁹ VangS RT I, 01.03.2017, 4, § 1¹ lg 5; Kuurberg, M. (2016). Eesti 20 aastat inimõiguste konventsiooni osalisena. – *Juridica* VII, 2016, lk 524.

¹⁴⁰ VangS RT I, 01.03.2017, 4, § 1¹ lg 5.

Kui isiku hinnangul on haldusorgan rikkunud põhjendamatult tema õigusi või piiranud vabadusi, on tal lisaks vaide esitamisele võimalik esitada ka kahju hüvitamise nõue, mis on õiguslikult reguleeritud riigivastutuse seaduse¹⁴¹ kolmandas peatükis. Eristatakse varalise- ja mittevaralise kahju hüvitamist. Varaline kahju hüvitatakse rahas ning selle tulemusel tuleb luua varaline olukord, milles kannatanu oleks siis, kui tema õigusi ei oleks rikutud.¹⁴² Mittevaralise kahju rahalist hüvitamist on õigus nõuda füüsilisel isikul süüliselt väärkuse alandamise, tervise kahjustamise, vabaduse võtmise, kodu või eraelu puutumatus või sõnumi saladuse rikkumise, au või hea nime teotamise korral.¹⁴³ Kannatanu¹⁴⁴ eesmärgiks ei pruugi alati olla rahaline kompensatsioon. Kohati võib sellest olulisem olla õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine haldusorgani poolt. Näiteks avalikust teenistusest vabastatud ametniku peamiseks sooviks võib olla mitte rahaline kompensatsioon, vaid teenistusse ennistamine.¹⁴⁵ Sarnane näide kehtib ka vangistuse puhul. Kinnipeetava jaoks, kellele on õigusvastaselt määratud distsiplinaarkaristus, võib olla rahalisest hüvitisest olulisem nimetatud haldusakti kehtetuks tunnistamine. Seda seetõttu, et kinnipeetava käitumine, mis muu hulgas väljendub ka distsiplinaarkaristuste olemasolus või nende puudumises, on oluliseks kriteeriumiks isiku ennetähtaegse vabanemise üle otsustamisel.¹⁴⁶

Eeltoodust tulenevalt võib märkida, et ka vaidemenetluse raames teostatakse kontrolli haldusorgani, täpsemalt selle haldusaktide ja –toimingute üle. Antud juhul on tegemist seaduslikkuse kontrolli, mitte aga otstarbekuse kontrolliga. Vaidemenetluse raames teostatav kontroll võib olla teostatud nii haldusorgani enda, kui ka haldusorgani poolt, kes teostab valet lahendava haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet. Näib, et vaidemenetlus on tõhus õiguskaitsevahend, mis annab võimaluse kaitsta enda õigusi ning taotleda muu hulgas õigusvastaste haldusaktide või –toimingute kehtetuks tunnistamist vahetult peale nende teostamist või väljaandmist. Arvestades asjaolu, et vaide lahendamise tähtaeg on 30 päeva, on tegemist igati kiire menetlusega. Võimalus vaidlustada vaideotsust halduskohtus, lisab läbiviidavale menetlusele objektiivsust, kuivõrd kontroll toimub mitmel tasandil. Lisaks

¹⁴¹ RVastS RT I, 17.12.2015, 76.

¹⁴² *Ibid.*, § 8 lg 1.

¹⁴³ *Ibid.*, § 9 lg 1.

¹⁴⁴ Autor käsitleb kannatanuna käesolevalt isikut, kelle õigusi on tema hinnangul rikutud ning kes soovib haldusorgani tegevust vaidlustada.

¹⁴⁵ Andresen, E. (2006). Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine ja kahju hüvitamine riigivastutusõiguses. - *Juridica* III/2006, lk 162.

¹⁴⁶ Kinnipeetava tingimisi enne tähtaega vabastamise materjalide ettevalmistamise kord. RT I, 29.12.2014, 76.

eelnevale võib vaidemenetluse ajaks nõuda haldusakti kehtivuse peatamist.¹⁴⁷ See võimalus aitab juba eos ehk enne haldusakti täitmisele pööramist hoida ära võimalik tekkiv kahju.

Vaidemenetluse näol tegemist aga väga intensiivse ja vahetu sekkumisena, kuivõrd vait lahendav haldusorgan, võib tunnistada kehtetuks teise haldusorgani poolt koostatud haldusakti ning seda väga lühikese aja jooksul. Samuti säilib võimalus taotleda haldusakti täitmisele pööramata jätmist. Juhan Sarv on 2005. aasta *Juridica* artiklis märkinud: „Kui haldusorgan leiab, et isik on eiranud haldusõigussuhtest tulenevat kohustust, annab ta haldusmenetluses (järelevalvemenetluses) välja haldusakti, millega nõuab isikult käitumise kooskõlla viimist õigusnormiga, rikkumise tagajärgede kõrvaldamist, edasisest rikkumisest hoidumist, teatud tegevuse peatamist või jätab isiku hoopiski ilma tegevusloast jne“.¹⁴⁸ Eeltoodu kinnitab kaudselt vaidemenetluse vahetust ning sekkumise intensiivsust, kuivõrd ka vaidemenetluse tulemuseks on haldusakt.

Eesti on riigikorralduslikult parlamentaarne vabariik. Parlament, ehk Eesti puhul Riigikogu, valitakse valimisõiguslike Eesti kodanike poolt. Riigikogule kuulub seadusandlik võim.¹⁴⁹ Just Riigikogu pädevusse kuulub järelevalve teostamine seaduste täitmise ning ka julgeolekuasutuste tegevuse üle, mille tarvis on moodustatud erikomisjon. Julgeolekuasutuste üle järelevalve teostamine kujutabki endast sisuliselt kontrolli julgeolekuasutuste tegevuses seadustest kinnipidamise üle. Järelevalvet võib käsitleda kui autonoomia piiramist ning selle juures eristatakse kaht tahku - otsuse langetamise pädevust ja selle tegeliku kasutamise piiramist. Seejuures eristatakse juhtimis- (ülesannete teostamiseks eraldatud ressursside kasutamine) ja poliitilist (ülesannete sisulist poolt puudutav otsustuspädevus) autonoomiat.¹⁵⁰ Mõlema raamid paneb paika riigi parlament. Regulatsioonide kehtestamisega saab parlament piirata asutuste juhtimisautonoomiat ning aruandluskohustuse kaudu asutuste poliitilist autonoomiat.¹⁵¹

H. Yamamoto kohaselt on parlamentaarsel järelevalvel neli võtmetähtsusega suunitlust. Nendeks on: 1) isikute põhiõiguste ja –vabaduste tagamise eesmärgil valitsuse ja riigiasutuste töö kontrollimine eesmärgiga avastada ja hoida ära omavoli ning ebaseaduslik tegevus; 2)

¹⁴⁷ HMS RT I, 25.10.2016, 5, § 81.

¹⁴⁸ Sarv, J. (2005). Mõningatest haldus(kohtu)-menetluse ja süüteomenetluse paralleelsusega seotud probleemidest. - *Juridica* V/2005, lk 308.

¹⁴⁹ PS RT I, 15.05.2015, 2, § 59.

¹⁵⁰ Verhoest, K., Peters, B. G., Bpuckaert, G., Verschuere, B. (2004) The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review. - *Public Administration and Development*.

¹⁵¹ Sisias, E. (2011). Julgeolekusektori parlamentaarne järelevalve Eestis. - *Riigikogu Toimetised* 23/2011, lk 149.

maksumaksja poolt riigikassasse tasutud maksude kasutamise kontroll; 3) valitsuse poolt elluviidava ning Riigikogu poolt heakskiidetud poliitika elluviimise kontroll, mis hõlmab endas muu hulgas täitevvõimu programmi ja seadusandliku võimu poolt püstitatud eesmärkide täitmise kontrolli; 4) riigivõimu läbipaistvamaks muutmise võitmaks ühiskonna usaldus.¹⁵²

Parlamentaarset järelevalvet kontrolli eesmärgiks julgeolekuasutuste üle on eksimuste ja vigade avastamine ning neist õppimine eesmärgiga vältida neid tulevikus. Samuti asutuste töö efektiivsemaks muutmise. Järelevalvet raames parlamendi ees vastutavate ametnike ja ministrite kohustuseks on kõikide tehtud toimingute, tegevuste ja otsuste kohta selgituste jagamine.¹⁵³ Kontroll- ja nn vastutavusmehhanismide funktsiooniks on muu hulgas avaliku võimu väär- ja kuritarvitamise vältimine julgeolekuasutuste poolt.¹⁵⁴ Eelnimetatud kontroll on ühiskonnas igati vajalik, kuna julgeolekuasutuste puhul räägitakse tihti sellest, et julgeolekuasutused võtavad endale lubamatult palju kohustusi¹⁵⁵, nende kätte on koondunud liialt palju võimu ning julgeolekuasutustel on ahvatlus neile usaldatud võimu kuritarvitada. Kontrolli olemasolu tagab seega ühelt poolt ka kindlustunde ühiskonnas, et julgeolekuasutustele usaldatud volituste üle toimub pidev ja süstemaatiline kontroll ning et inimeste üle ei tehta ebaseaduslikku jälitustegevust.

Parlamentaarset järelevalvet kohta on kokkuvõtlikult võimalik märkida, et tegemist on pigem ex post tüüpi järelevalvega. Julgeolekuasutused, Eesti puhul Välisluureamet ja KAPO, tegutsevad enamasti varjatult ning nende tegevust iseloomustab salastatus. Sellest tulenevalt on ka ex post ehk nn järelkontroll põhjendatud. Järelkontrolli tulemusel avastatud puudused või rikkumised toovad endaga kaasa vastutuse ja süü küsimuse.

Riigikontrolli seadus (RKS)¹⁵⁶ käsitleb Riigikontrolli poolt teostatavat kontrolli ehk järelevalvet. RKS § 2 sätestab, et Riigikontroll on oma tegevuses sõltumatu majanduskontrolli teostav riigiorgan, kelle ülesandeks on sama seaduse § 3 kohaselt läbi majanduskontrolli Riigikogule ja

¹⁵² Yamamoto, H. (2007). *Tools for parliamentary oversight. A comparative study of 88 national parliaments*. Genf: Inter-Parliamentary Union, lk 9.

¹⁵³ Sisas, E. (2011). Julgeolekusektori parlamentaarne järelevalvet Eestis. - *Riigikogu Toimetised 23/2011*, lk 149. Viidatud Hastedt`is (Hastedt G. The Politics of Intelligence Accountability. – L. K. Johnson. The Oxford Handbook of National Security Intelligence. New York: Oxford University Press, lk 719–734).

¹⁵⁴ Peters, G. Savoie, D. (eds) (1998). *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*. Montreal and Kingston: Canadian Centre for Management Development - *McGill-Queen's University Press*.

¹⁵⁵ Ernits, P. (2012). Rait Maruste: Varsti hakkab kapo ka liikluseeskirja tegema! *Maaleht*, 17. mai 2012. Kättesaadav: <http://maaleht.delfi.ee/news/maaleht/uudised/rait-maruste-varsti-hakkab-kapo-ka-liikluseeskirja-tegema?id=64405430>, 14. veebruar 2017.

¹⁵⁶ RKS RT I, 30.12.2015, 70

avalikkusele kindlustunde andmine selle kohta, et avaliku sektori vahendeid kasutatakse seaduslikult ning tulemuslikult. Teostatava majanduskontrolli ehk auditi käigus on Riigikontrolli pädevuses hinnata muu hulgas sisekontrolli, finantsjuhtimist, majandustehinguid ja nende õiguspärasust, infotehnoloogiasüsteemide usaldatavust, organisatsiooni ning selle juhtimise ja tegevuse tulemuslikkust. Tulemuslikkuse kontrollimisel lähtub Riigikontroll õigusaktidega pandud ülesannete täitmisest, riiklike programmide ja arengukavade püstitatud eesmärkide täitmisest, heast juhtimistavast. Lisaks sellele on püstitatud erinevad kriteeriumid, nagu säästlikkus, tõhusus ja mõjususe.¹⁵⁷

Riigikontrolli peamine fookus lasub seega majanduskontrollil ehk sisuliselt audiitortegevusel. Riigikontroll on Eesti puhul kõrgeimaks kontrollasutuseks. Kuna kontrollitakse avalike vahendite kasutamist ehk sisuliselt maksumaksja raha, siis on eriti oluline objektiivsus, erapooletus ning sõltumatus. Parlament otsustab rahaliste vahendite kasutamise valitsuse poolt heakskiitmise, kuid sel puuduvad volitused kontrollida eelarvevahendite kasutamist. Sellest tulenevalt on demokraatlikes riikides kõrgeima kontrollorgani ja parlamendi koostöö väga tihe. See on igati oluline, kuivõrd teostatud auditi kaudu edastab kontrollorgan parlamendile teavet, kuidas on valitsus eelarvevahendeid kasutanud. Sellest tulenevalt on mitmes riigis implementeeritud kontrollorgani poolt aruannete esitamine parlamendile.¹⁵⁸ Nii on see ka Eesti puhul. RKS § 10 kohaselt esitab riigikontrolör Riigikogule ülevaate riigi vara kasutamise ja säilitamise kohta üheaegselt riigi majandusaasta koondaruande arutamise ja Riigikogus.

Sisult on tegemist valitsuse töö efektiivsuse kontrollimisega. Kontrolli tegemise ning aruande esitamisega Riigikogule, antakse seadusandjale ülevaade ning hinnang selle kohta, kuidas on kasutatud eelarvevahendeid, tuuakse välja puudujäägid. Tegemist on olulise kontrollmehhanismiga, mis kontrollib riigi keskvalitsuse tegevust põhjalikult ja tegutseb avalikest huvidest lähtuvalt. Sellise järelevalveorgani olemasolu tagab valitsuse töö põhjalikkuse, läbipaistvuse ning tegutsemise avalikes huvides.

Üheks järelevalveinstitutsiooniks on Eesti Vabariigis Õiguskantsler, kes on oma tegevuses sõltumatu ametiisik. Eestis eksisteeriv õiguskantsleri instituut on oma olemuselt unikaalne, kuna see ei tegutse ühegi muu riigiorani juures ja lisaks täitevvõimu aktide üle valvamisele teostab

¹⁵⁷ *Ibid.*, § 6 lg 3 p 1-3.

¹⁵⁸ Ojasalu, T. (2010). Kõrgeima kontrolliasutuse sõltumatus. - *Juridica IX/2010*, lk 687 viidatud Fiedler`is (Fiedler, F. (2003). *Die Unabhängigkeit der obersten Rechnungskontrollbehörde*. Budapest, lk 1).

ka kontrolli ka parlamendi poolt välja antud seaduste üle.¹⁵⁹ Õiguskantsler teostab järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide põhiseaduse ja seadustele vastavuse üle.¹⁶⁰ Õiguskantsleri pädevusse kuulub ka Riigikogule ettepaneku tegemine Riigikogu liikme, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme, riigikontrolöri, Riigikohtu esimehe ja Riigikohtu liikme kriminaalvastutusele võtmiseks.¹⁶¹ Sellega on õiguskantslerile antud volitused teha ettepanek võtta kriminaalvastutusele isikud, kelle suhtes kehtib nn puumatus. Ka sellist volitust võib nimetada omamoodi järelevalveks, mis seisneb isikute seadusekuulekuse kontrollimises, kuivõrd enne ettepaneku tegemist Riigikogule, tuleb õiguskantsleril anda võimaliku väärkäitumise kohta enda hinnang ning võtta selge seisukoht.

Lisaks eelnevale saab õiguskantslerit pidada põhiõiguste garandiks, kuivõrd ÕKS § 1 lõike 9 kohaselt kuulub tema pädevusse järelevalve teostamine põhiõiguste ja -vabaduste järgimise üle täidesaatva riigivõimu asutuste poolt varjatult isikuandmete ja nendega seonduva teabe kogumise, töötlemise, kasutamise ja järelevalve korraldamisel. Nimetatud asjaolu puudutab ka otseselt julgeolekuasutusi. Seega omab õiguskantsler ka laiaulatuslikku kontrollifunktsiooni ka julgeolekuasutuste üle.

Õiguskantsleri pädevusse kuulub õigustloova akti põhiseadusele ja seadusele vastavuse kontroll. Selle tarvis on õiguskantsleril õigus omal algatusel algatada vastav menetlus. Õiguskantsleri institutsiooni üheks keskseks teguriks on sõltumatus. Õiguskantsler ei kuulu ei seadustandva ega ka täidesaatva võimu alla, mis tähendab seda, et oma tegevuses on õiguskantsler täiesti sõltumatu ning samuti on välistatud see, et keegi jagab õiguskantslerile korraldusi. Lisaks sõltumatusele on õiguskantsleril omamoodi garandina tagatud seitsmeaastane ametiaeg.¹⁶² Pika ametiajaga on tagatud õiguskantsleri stabiilsus ning võimalus tegutseda kartmata seda, et ta võidakse ametist tagandada. Sõltumatus ning laiaulatuslikud volitused tagavad õiguskantsleri töö objektiivsuse, mille raames lähtub ta otseselt riigi hüvangust luues juriidilise hinnanguid, mitte aga ei lähtu poliitilistest soovidest või suunitlustest. Samuti saab õiguskantsleri puhul rääkida isekorraldusõigusest. Kuna õiguskantsler on sõltumatu, siis ka tema algatatud menetlused ning selle väljund ja lisaks otsused või soovitused ei ole kohtu poolt kontrollitavad ja ka mitte

¹⁵⁹ Ernits, M. (2003). Õiguskantsler. - *Juridica* I/2003, lk 14.

¹⁶⁰ ÕKS RT I, 06.04.2016, 23, § 1 lg 1.

¹⁶¹ *Ibid.*, § 1 lg 3.

¹⁶² Ernits (2003), *supra nota* 159, lk 19.

vaidlustatavad. Antud asjaolu ei kehti siiski juhul, kui menetlustoiminguga riivatakse isiku põhiõigusi ning samuti ei ole erandit üldise kohtutee garantii suhtes, mis on sätestatud põhiseaduses.¹⁶³

Õiguskantsler on niisiis oluline sõltumatu institutsioon, kelle pädevuses on algatada põhiseaduslikkuse järelevalvemenetlust, teostada normi eel- ja järelkontrolli. Samuti on õiguskantsleril õigus algatada menetlus kontrollimaks, kas julgeolekuasutused on oma tehtud töö raames pidanud kinni seaduse formaal- ja materiaalõigusest ning pidanud kinni isikute põhiseaduses sätestatud põhiõigustest ja –vabadustest.

Kokkuvõte 7: Sekkumisvolitused on jagunenud erinevate instantside vahel ja on reguleeritud erinevates seadustes. Sekkumivolitused on asutustele antud eesmärgiga tagada riigiasutuste tõhus ja avalikest huvidest lähtuv toimimine. Sekkumise vormiks võib olla ettekirjutuse tegemine, vigadele tähelepanu juhtimine, tagasiside andmine.

1.4. Julgeolekukontroll kui sekkumine

Riigisaladuse ja salastatud välisteabega seonduvat reguleerib Eesti Vabariigi RSVS. Lähtudes JAS § 6 punktist 2 nähtub, et riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse on üks Kaitsepolitsei ülesannetest. RSVS § 27 reguleerib õigust riigisaladuse juurdepääsule ametikohajärgselt ja asutuse juhi otsuse alusel. Sama paragrahvi lõige 2 määratleb, et õigus juurdepääsule piiratud tasemel riigisaladusele on riigi ametiasutuse ametnikul või töötajal, valitsusasutuse hallatava riigiasutuse töötajal ja Eesti Panga töötajal eeldusel, et ametikohal töötamise eelduseks on piiratud tasemel riigisaladuse õiguse omamine.

RSVS § 32 lõige 1 sätestab tingimused, mil juurdepääsuluba füüsilisele isikule ei anta või ei pikendadata. Sellisteks juhtudeks on näiteks juurdepääsuvajaduse puudumine; isiku piiratud teovõime; vangistuses viibimine.¹⁶⁴ Sama paragrahvi teises lõikes on välja toodud asjaolud, mil füüsilisele isikule juurdepääsu andmine või selle pikendamisest keeldumine on lubatud, kuid pole kohustuslik. Keeldumise aluseks võib olla Eesti Vabariigi ja tema julgeoleku vastu suunatud tegevus; isiku koostöö välisriigi luure- või julgeolekuteenistusega; isik, kes on

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ RSVS RT I, 05.05.2017, 5, § 32 lg 1 p 1, 3, 6.

kriminaalmenetluse osaline kahtlustatavana või süüdistatavana.¹⁶⁵ RSVS § 27 lg 3 p 2 sätestab, et kui RSVS § 27 lõikes 2 sätestatud ametikohal töötava või sellele kandideeriva isiku puhul esineb RSVS § 32 lõikes 1 nimetatud asjaolu, siis isikut kas ei võeta riigisaladusele juurdepääsuõigusega ametikohale või isik vabastatakse riigisaladusele juurdepääsu õigusega või öeldakse isikuga tööleping üles.¹⁶⁶

Julgeolekuasutuse pädevus riigihangete temaatikas on välja toodud ka riigihangete seaduse¹⁶⁷ (RHS) 6. peatükis. RHS sätestab riigihanke korraldamise reeglid, riigihankega seotud isikute õigused ja kohustused, riikliku järelevalve ja haldusjärelevalve tegemise, vaidlustuste lahendamise korra ning vastutuse käesoleva seaduse rikkumise eest.¹⁶⁸ Nimetatud seaduse eesmärgiks on RHS § 2 kohaselt tagada hankija rahaliste vahendite läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine, isikute võrdne kohtlemine ning konkurentsi efektiivne ärakasutamine riigihankel. Sama seaduse kuues peatükk käsitleb hankemenetlust kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas sätestades muu hulgas ka hankemenetluse erisusi nimetatud valdkonnas.

Kaitse- ja julgeolekuvaldkonnaga seotud hanked erinevad teistest selle poolest, et hankega ostetav asi on projekteeritud või kohandatud sõjaliseks otstarbeks ning mis hõlmab laskemoona, lõhkeainet, relvastust ja muid sõjalise otstarbega seotud esemeid/teenuseid; mis on seotud riigisaladusega või salastatud välisteabega. Samuti sõjalise otstarbega teenuste ja ehitustööde tellimine ning julgeolekuotstarbeliste teenuste ja ehitustööde tellimine.¹⁶⁹ RHS § 177 lg 2 p 1 sätestab, et hankija võib jätta lepingu sõlmimata või kõrvaldada hankemenetlusest ettevõtja, kes muu hulgas ei ole teadaolevalt piisavalt usaldusväärne, et välistada riigi julgeolekule avalduvaid ohte.

Sarnane olukord on ka halduskoostöö seaduse¹⁷⁰ (HKTS) puhul. HKTS § 12 lg 1 sätestab, et kui füüsiline või eraõiguslik juriidiline isik volitatakse täitma haldusülesannet, kontrollib õigustatud ametiisik või organ isiku usaldusväarsust. Sama seaduse § 13 lg 1 määrab, et isikuga haldusülesande täitmiseks volitamise halduslepingu sõlmimisel juhindutakse riigihangete

¹⁶⁵ *Ibid.*, § 32 lg 2 p 1, 1¹, 3.

¹⁶⁶ *Ibid.*, § 27 lg 3 p 1, 2.

¹⁶⁷ RHS RT I, 01.07.2017, 1.

¹⁶⁸ *Ibid.*, § 1 lg 1.

¹⁶⁹ *Ibid.*, § 169 lg 1 p 1, 2, 3, 4.

¹⁷⁰ HKTS RT I, 01.07.2017, 5.

seaduses teenuste hankelepingu sõlmimise tingimustest ja riigihanke läbiviimise korrast, arvestades HKTS § 13 erisusi.

Eelnimetatud usaldusvääruse ning võimaliku julgeolekuriski hindamine kuulub julgeolekuasutuse pädevusse, kes edastab olemasoleva informatsiooni hankijale. Hankijal, kes vastava informatsiooni saab, otsene kohustus kepingut mitte sõlmida või hankel osalev ettevõtte hankementlustest kõrvaldada puudub. Sama kehtib ka haldusülesannete volitamisel. Vastava informatsiooni edastamise kohustus julgeolekuasutuse poolt tuleneb JAS §-st 32.

Nähtub, et JAS § 32 lg 1 seab julgeolekuasutusele kohustuse oma ülesannete täitmisel saadud teave edastada teisele riigiasutusele, kui see on vajalik riigiasutusele pandud ülesannete täitmiseks. Seejuures on äärmiselt oluline asjaolu, et teave edastamine riigiasutusele ei tohi kahjustada julgeolekuasutuse ülesannete täitmist. Teave edastamise aktuaalsus, kuid samas ka probleemaatika tõusis esile eriti just peale 11. septembril 2001. aastal Ameerika Ühendriikides toimunud terrorirünnakut. Järeldati, et USA luureteenistuste ja korrakaitseorganite vaheline informatsiooni vahetus oli pehmelt öeldes puudulik, mis võimaldaski sooritada taolist ulatuslikku terroriakti. Selle tulemusel astus Kongress vajalikud sammud ja viis sisse seadusepranduse, mis eemaldas luureteenistuste ja korrakaitseorganite vahelised barjäärid osas, mis puudutab informatsiooni edastamist üksteisele.¹⁷¹ Eelnimetatu näitab selgelt, kui oluline on olemasoleva informatsiooni vahetamine erinevate riiklike struktuuride vahel. Eelnimetatud sündmus tõi muudatusi ka Ühendkuningriigi riigikaitse strateegiasse. Siseriiklike ohtude kõrval hakati üha enam tähtsustama väliseid mõjutegureid. Veelgi olulisemaks muutus ühiskonna teavitamine ohtudest ja üksikisikute, kogukondade ning juriidiliste isikute kaasamine riigikaitse eesmärgiga muuta see võimalikult efektiivseks.¹⁷²

Julgeolekuasutustele on küll seatud kohustuseks saadud teavet edastada, kuid samas ei ole reguleeritud seda, kas teavet saanud asutus peab sellega ka arvestama. Samuti on julgeolekuasutustele jäetud õigus teavet mitte edastada juhul, kui see võib edaspidi kahjustada nende tööülesannete täitmist. Oma loomult tähendab see ka lisaks seda, et tihitpeale ei ole julgeolekuasutustel võimalik oma hinnangut või ettepanekut põhjendada, kuna töömeetodid, taktika ja teave päritolu ei ole avaldatav. Seega esiteks ei pruugi alati olla võimalik teavet

¹⁷¹ Best, R. A. Jr. (2007). *CRS Report for Congress: Sharing Law Enforcement and Intelligence Information: The Congressional Role*, lk 2. Kättesaadav: <https://fas.org/sgp/crs/intel/RL33873.pdf>, 20. oktoober 2017.

¹⁷² Omand, D. (2010). *Securing the State*. Ühendkuningriik: Hurst & Company, London, lk 10.

edastada, kuna edastatava teabe või hinnanguga võib paljastuda, kas taktika, meetodid või teabe päritolu. Seoses sellega on oht, et halvataks julgeolekuasutuse edaspidised tööülesannete täitmised. Seetõttu on julgeolekuasutuste töömetoodika ka varjatud ja salastatud.

RSVS lisaks eelnevale annab julgeolekuasutustele volituse muu hulgas hinnata ka seda, kas isikul on juurdepääsuvajadus salastatud välisteabele või riigisaladusele. Enne otsustamist, kas isikule anda juurdepääsuluba või seda pikendada, teostatakse isikule julgeolekukontroll, mille käigus kogutakse teavet. Otsuse tegemise aluseks on kogu julgeolekukontrolli raames kogutud teave.¹⁷³ Otsuse loa andmise või pikendamise osas teeb julgeolekukontrolli teostanud asutuse juht kolme kuu jooksul. Juurdepääsuluba väljastatakse julgeolekukontrolli teostanud asutuse poolt.¹⁷⁴

Juurdepääsuvajadust konkreetsele isikule hindab asutuse juht. Otsuse hindamisel lähtutakse sisuliselt sellest, kas ühel konkreetset ametnikul on oma töö efektiivsaks tegemiseks vajalik ligipääsu omamine salastatud välisteabele või riigisaladusele. Kui asutuse juht on otsustanud, et ametnikul on selline vajadus olemas, teostatakse talle julgeolekukontroll, mille tulemusel kogutakse teavet ja mille põhjal tehakse omakorda otsustus. Ka juhul, kui asutuse juht on leidnud, et ametnikul on juurdepääsuvajadus olemas, sätestab RSVS § 32 lg 1 p 1 siiski, et juurdepääsuluba ei väljastata või ei pikendata isikule, kellel puudub juurdepääsuvajadus. Juurdepääsuluba väljastamine toimub aga julgeolekukontrolli teostanud asutuse poolt.

Seaduse kohaselt kuulub riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse julgeolekuasutuse ülesannete hulka. Julgeolekuasutus vastutab selle eest, et riigisaladus ja salastatud välisteabe oleks kaitstud. Vastasel juhul võib see ühelt poolt otseselt ohustada riigi julgeolekut, teisalt aga ka liitlassuhteid partneritega ning organisatsioonidega nagu NATO ja Euroopa Liit. Nii salastatud välisteabe, kui riigisaladuse lekkimine võib halvendada liitlassuhteid ning tekitada usalduskriisi, aga ka ohustada nii NATO, kui ka Euroopa Liidu julgeolekut ja toimepidevust. Arvestades Eesti geopoliitilist asukohta ning asetleidvaid sündmusi Ukrainas ning terroriakte Euroopas, on usaldusväärsete liitlussuhete loomine ja hoidmine Eesti jaoks kriitilise tähtsusega. Seda nii julgeolekulisest, kui ka majanduslikust aspektist vaadatuna.

Julgeolekuasutuse taoline sekkumine riigiasutuse töösse ongi just tingitud eesmärgist vältida riigisaladuse ja salastatud välisteabe lekkimist. Arvestades eeltoodut saab välja tuua kaks tahku.

¹⁷³ RSVS RT I, 05.05.2017, 5, § 33 lg 2.

¹⁷⁴ *Ibid.*, § 33 lg 3.

Esmalt saab märkida seda, et julgeolekukontrolli teostaval asutusel on näiteks õigus otsustada selle üle, kas ühel konkreetsel ametnikul esineb juurdepääsuvajadus. Seda sõltumata sellest, et muu riigiasutuse juht, kes korraldab asutuse tööd ja on sellega paremini kursis, kui julgeolekuasutus, on leidnud, et nimetatud konkreetsel ametnikul on juurdepääsuvajadus olemas. Teisalt tuleb aga arvestada sellega, et julgeolekuasutuse tööülesannete hulka kuulub riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse, mille lekkimine võib tuua kaasa olulise negatiivse mõju. Vaadeldes kaht kaalukausil olevat argumenti, tuleb siiski eelistada riigi huve asutuse toimimise huvidele.

Tõusetunud vastuolu aitab leevendada asutuse juhi piisavalt hea argumentatsioon osas, mis puudutab ühe konkreetse ametniku juurdepääsuvajadust. Põhistatud argumentatsioon tuleb esitada julgeolekukontrolli teostavale asutusele, kelle ülesandeks tuleb seada vahetu suhtlemine juurdepääsuluba taotleva asutusega. Oluliseks tuleb pidada ka julgeolekukontrolli teostava asutuse poolt tehtud otsuse põhistamist. Kriitilise tähtsusega on kahepoolne usaldus ning koostöö, millele on oma vastuses viidanud ka julgeolekuasutuse ametnik¹⁷⁵.

Kokkuvõte 8: Julgeolekukontrolli teostaval asutusel on võimalik sekkuda muu valitsusasutuse töösse otsustades näiteks isiku juurdepääsuvajaduse või –õiguse üle. Selline sekkumine tuleneb riigisaladuse kaitsest, mis kuulub Kaitsepolitsei ameti tööülesannete hulka. Julgeolekuasutus vastutab selle eest, et riigisaladus ja salastatud välisteabe oleks kaitstud. Julgeolekukontrolli teostamise pädevuse koondumine julgeolekuasutustele toob endaga paratamatult kaasa julgeolekuasutuste teataval määral sekumise muude astuste töösse.

1.5. Uurimisprobleemi püstitamine

Laiapindse riigikaitse kontseptsiooni kohaselt osalevad kõik riigiasutused ja avalik-õiguslikud juriidilised isikud riigi kaitses enda ülesannete piires. Oht riigi julgeolekule võib avalduda erinevate riigiasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute ülesannete takistamises või otsustusprotsessi mõjutamises, kuid sellise ohu välja selgitamiseks on pädevus, meetmete kohaldamise volitused ja vajalik teave üksnes julgeolekuasutustel. Julgeolekuasutuste tegevust reguleerivates õigusaktides ei ole reguleeritud, kas ja kuidas saavad julgeolekuasutused sekkuda

¹⁷⁵ Vt magistratöö lisa 2: Ekspertintervjuude tulemused esitatud küsimuste kaupa, küsimus 2, vastaja A.

teiste riigiasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute otsustusprotsessidesse, et ennetada või tõrjuda ohtu riigi julgeolekule.

Käesolevas magistritöös uuritakse, kas kehtivas õiguses reguleeritud haldusorganite vahelise koostöö ja järelevalve meetmed on piisavad selleks, et tagada julgeolekuasutustele nende ülesannetele vastav võimalus sekkuda teise haldusorgani tehtud otsustesse ja sooritatud toimingutesse riigi julgeoleku kaitsmiseks. Autor sõnastab uurimisprobleemi järgmiselt: „Kas julgeolekuasutuste volitused sekkuda teiste teiste riigiasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute pädevuses olevate haldusülesannete lahendamisse on õigusselged ja vastavuses neile riigi julgeoleku tagamisel pandud ülesannetega?“

Eelnevast ülevaatest (peatükid 1.1 kuni 1.4) nähtub, et tänapäeva tendentsid, nagu globaliseerumine ja (info)tehnoloogia kiire areng kätkevad endas mitmeid ohte. Riigi suhtes vaenulikult meelestatud subjektid kasutavad üha uusi võtteid, mille eesmärgiks on riigi destabiliseerimine. Vaenulik tegevus, mis on suunatud riigi vastu, eeldab kiireid ja efektiivseid vastumeetmeid.

Laiapindse riigikaitse kontseptsiooni edukas elluviimine sõltub suuresti julgeolekuasutustest, kellel on ohtude avastamisel ja ennetamisel ning seega ka riigi julgeoleku tagamisel kandev roll. Sellise ülesande püstituse eredaimaks näiteks on USA-s üheksandal septembril 2001.a toimunud terrorirünnak, mida saab oma kontseptsioonilt nimetada „taktikaliseks üllatuseks“ ja mida riigi julgeoleku eest vastutavad ametkonnad ei suutnud õigel ajal tuvastada ja elimineerida.¹⁷⁶ Selleks, et julgeolekuasutustel oleks võimalik efektiivselt täita oma ülesandeid, on oluline õiguslikult reguleerida nende pädevusi ja volitusi. Seoses julgeolekuasutuste eripära ning laiemate õigustega võrreldes muude riigiasutustega, kuid samas ka neile püstitatud eesmärkidega, on julgeolekuasutuste seisukohalt ohtude avastamisel ja ennetamisel oluline see, kuidas on riigiasutustes korraldatud riigi jaoks tundliku informatsiooni töötlemine. Samuti see, kelle kasutuses on selline informatsioon ning millised on võimalikud riskid. Riigi jaoks sensitiivse informatsiooni leke või riigi suhtes negatiivselt meelestatud isiku või lepingupartneri tegevus, mis on suunatud riigi vastu, seab ohtu riigi toimepidevuse. Ohtude ja riigi suhtes negatiivselt meelestatud subjektide õigeaegne avastamine ning elimineerimine on riigi julgeoleku seisukohalt äärmiselt tähtis. Autor sõnastab magistritöö hüpoteesi järgmiselt: „Julgeolekuasutuste volitused

¹⁷⁶ Lowenthal, M. M. (2015). *Intelligence: From secrets to policy*. Ameerika Ühendriigid: CQ Press Sage Publications, lk 2-3.

sekkuda teiste teiste riigiasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute pädevuses olevate haldusülesannete lahendamisse on õigusselged ja vastavuses neile riigi julgeoleku tagamisel pandud ülesannetega.“

2. JULGEOLEKUASUTUSE SEKKUMISE VOLITUSED

2.1. Julgeolekuasutuse sekkumise tingimused

Lowenthal¹⁷⁷ kohaselt eksisteerivad luureagentuurid, mille tegevusi täidavad Eestis julgeolekuasutused, neljal peamisel põhjusel. Nendeks on strateegilise üllatuse vältimine; valitsuse varustamine pikaajalise prognoosi/eksperthinnanguga; poliitiliste protsesside toetamine; informatsiooni, meetodite ja taktika salastatuse tagamine.¹⁷⁸

Käimasoleval informatsiooniajastul on mitmeid eeliseid, kuid leidub ka negatiivsust. Näiteks see, mis puudutab isiku privaatsust. Digiajastul on paljud teenused, vabaaja veetmise võimalused, kirjavahetus ja ka õppimine kolinud interneti. Inimene veedab suure osa ajast internetis jättes endast maha jälje ja palju informatsiooni. Sellega esineb potentsiaalne oht, et seda võidakse kasutada isiku vastu ning asuda teda manipuleerima või šantažeerima.¹⁷⁹

E-teenuste areng ja kättesaadavus on riigi toimimise seisukohalt mugav, kuid sõltumine küberruumist tähendab ka riigi haavatavust. Sellest tulenevalt peab riik olema paindlik ja pidevas arengus eesmärgiga ennetada ja vajadusel ka tõrjuda ohte.¹⁸⁰ Elutähtsate teenuste osutajate toimimine elektroonilises keskkonnas muudab nad haavatavaks küberrünnakute kaudu, millega on võimalik tekitada ulatuslik kahju. Küberrünnak ettevõtte vastu, mis tarnib elektrit, mõjutab riiki tervikuna – nii riigikaitse sektorit, kui ka näiteks haiglaid, koole, avalikke juriidilisi isikuid, sidepidamist jne. Sellise tegevusega seatakse otseselt ohtu riigi julgeolek. Seejuures ei eelda selline tegevus riiki sisenemist sõjaväega ning eelnevalt sõja kuulutamist.

¹⁷⁷ Lowenthal (2015), *supra nota* 176, lk 2.

¹⁷⁸ Autor täpsustab – märgitud punktid on seotud üksnes riigi julgeolekuga. Nii näiteks ei ole poliitiliste protsesside elluviimise toetamise all mõeldud tetud valimislubaduste elluviimist, vaid riigi toimepidevuse seisukohalt riiklike institutsioonide toetamist muu hulgas vajaliku (luure)infoga. Poliitika kujundajatel on võimalik kujundada luureagentuuride tööd näiteks läbi seadusandluse. Luureagentuuridel poliitikat seevastu kujundada võimalik ei ole (Viide 176, lk 6).

¹⁷⁹ Acquisti, A., Brandimarte L., Loewenstein G. (2015). Privacy and human behavior in the age of information. - *Science*. Vol. 347 no. 6221, lk 509-514.

¹⁸⁰ Omand (2010), *supra nota* 172, lk 13.

Eelnevalt on välja toodud, et julgeolekuasutuste ülesandeks on riigi julgeoleku tagamine läbi erinevate neile püstitatud ülesannete. Sellest tulenevalt on julgeolekuasutuste sekkumise tingimuseks (potentsiaalne) oht riigi julgeolekule, millega tuleb tegeleda ja see kõrvaldada. Sekkumise tingimuseks on niisiis asutuse ja ka isiku tegevusest või tegevusetusest tulenev oht riigi julgeolekule. Nimetatud tingimuse on välja toonud oma vastuses ka julgeolekuasutuse ametnik A: „Eeldus on see, et otsus või tegevus, mida tehakse või langetatakse on seotud vahetult riigi põhiseadusliku korra püsimisega või ilmneb konkreetne julgeolekuasutuse pädevuses olev kuriteokoosseis“. Käesolevas peatükis on põgusalt kirjeldatud mõningaid olukordi, kes, kuidas ja mis vahenditega võib kujutada riigi julgeolekule ning miks on julgeolekuasutusi üldse vaja. Samuti on välja toodud sekkumise tingimused.

Laiapindse riigikaitse konseptsioon näeb ette seda, et riik volitab erinevatele (juriidilistele) isikutele teatud ülesandeid, mis on seotud riigi kaitsega, kuid mitte ainult. Riigi igapäevane toimimine ja ka toimepidevuse tagamine on seotud samuti isikutega, kellele on riik usaldanud teatud võimalused ja tegevused. Olgu selleks juurdepääsuloa väljastamine; kõrgtasemeliste riiklike ürituste ja visiitide korraldamine; luureinfo töötlemine ja kõik muu, mis võib mingilgi moel puudutada riigi toimimist, vajab teatavat kontrolli, tähelepanu juhtimist ning teatud juhtudel ka otsest sekkumist, kui tekkivat probleemi ei ole muul moel võimalik kõrvaldada.

Ohud riigi julgeolekule võivad tuleneda mitmest aspektist – ebausaldusväärsed või šantažeeritavad ametnikud; puudulik ja haavatav küberturvalisus elutähtsaid teenuseid osutavas ettevõttes; riigi tasandil tehtavate otsuste kallutatus ja huvigruppide poolne manipuleerimine; juurdepääsuloa kuritahtlik ärakasutamine; riigisaladuse avalikustamine jms. Vältimaks ohtude realiseerumist on oluline teha kvaliteetne eeltöö, millega tagatakse piisav ennetus. Ennetustöö ja riskide teadvustamise olulisust on tähtsustanud vastustes küsimusele ka julgeolekuasutuse ametnik A tuues näite, et kui asutuse tahtlus lähtub demokraatlikust ja põhiseaduslikust põhimõttest, kuid kui tegevus seab ohtu riigi julgeoleku, on oluline korraldada брифinguid ning teadvustada asutusi võimalikest riskidest. Samas, kui tegevus on juba eos suunatud riigi julgeoleku vastu, on põhjendatud julgeolekuasutuse sekkumine, mis võib päädida isiku kinnipidamisega. Teatud funktsioonide ja teabe usaldamine (juriidilistele) isikutele eeldab siiski julgeolekuasutuste pidevat tööd selle nimel, et isikutel esiteks ei tekiks ahvatlust neile osutatud usaldust kuritarvitada ja teiseks selle nimel, et potentsiaalsed kuritarvitused võimalikult varakult avastada ning võtta vastu adekvaatseid meetmeid.

Julgeolekuasutuse ametnik A on oma vastuses küsimusele julgeolekuasutuse sekkumise tingimuste kohta eristanud julgeolekuasutuse sekkumist (julgeoleku) poliitika kujundamisel ning riigi põhiseadusliku korra ohustamisel.¹⁸¹ Ametnik B on oma vastuses välja toonud, et julgeolekuasutuste poolt kogutud teabega aidatakse kujundada julgeolekupoliitikat ja tagada riigikaitset. Selleks varustatakse erinevad otsustustasandid vajaliku informatsiooni ja perioodiliste ohuhinnangutega.¹⁸² Seega ametnike A ja B kirjelduste kohaselt on võimalik välja tuua, et julgeolekuasutuse tegevuse soov ja eesmärk ei ole kujundada kogu riigi poliitikat, milline arvamus ühiskonnas tihtipeale eksisteerib, vaid tagada olukord, kus poliitiliste otsuste tegijatel oleks võimalikult lai teadmine potentsiaalsetest ohtudest, mis võivad tuleneda otsuse vastuvõtmisest või vastuvõtmata jätmisest. Seejuures on oluline välja tuua, et ohud ei pruugi tuleneda üksnes julgeolekupoliitika kujundamise raames tehtavatest otsustest. Väga aktuaalseks probleemiks on muuhulgas majandusjulgeolek. Tallinnas 7. detsembril 2017. a toimunud majandusfoorumil „Majandusjulgeolek 2017“ tõi Kaitsepolitsei ameti peadirektori asetäitja M. Arpo välja, et majandusotsused peavad olema tulevikku vaatavad ning riik ei tohi olla sõltuv mõnest piiratud ressursist eriti juhul, kui see pärineb võõrriigist, kelle eesmärk ja tegevus on suunatud Eesti iseseisvuse ja sõltumatuse kahjustamisele majanduslike vahenditega.¹⁸³

Julgeolekuasutuse ametnike poolt antud vastuste põhjal on kokkuvõtvalt võimalik sedastada, et haldusorgani töösse sekkumist püütakse igatpidi ennetada ja vältida. Selleks viiakse läbi erinevaid бриффinguid ning teavitatakse võimalikest kaasnevatest ohtudest. Oluliseks peetakse koostööd ning üksteise usaldamist. Julgeolekuametnike sõnul on senine koostöö sujunud. Julgeolekuasutuste sekkumine haldusorgani töösse on põhjendatud üksnes ohuga riigi julgeolekule.

Kokkuvõte 9: Riigikaitse ja riigi toimepidevusega seotud ülesannete volitamisega kaasnevad teatud riskid, mille ennetamine ja tõhus eeltöö on riigi julgeoleku seisukohalt kriitilise tähtsusega. Julgeolekuasutuste sekkumise tingimuseks on asutuse ja ka isiku tegevusest või tegevusetusest tulenev oht riigi julgeolekule.

¹⁸¹ Vt magistr töö lisa 2: Ekspertintervjuude tulemused esitatud küsimuste kaupa, küsimus 1, vastaja A.

¹⁸² Vt magistr töö lisa 2: Ekspertintervjuude tulemused esitatud küsimuste kaupa, küsimus 1, vastaja B.

¹⁸³ Arpo, M. (2017). Kaitsepolitsei hoiatab julgeolekuohtude eest Eesti majanduses. – *Postimees*, 8. detsember 2017. Kättesaadav: <https://tehnika.postimees.ee/4337665/kaitsepolitsei-hoiatab-julgeolekuohtude-eest-est-majanduses>, 9. detsember 2017.

2.2. Julgeolekuasutuse sekkumise vorm ja kord

Julgeolekuasutuse sekkumise alus ja kord määravad ära, millistel asjaolude, vormis ja menetluses on võimalik julgeolekuasutusel sekkuda teise haldusorgani või –asutuse või avalik-õiguslike juriidiliste isikute tegevusse või teha ametiisikule siduvaid otsuseid. Julgeolekuasutustel ei ole üldist eripädevust sekkuda teiste haldusorganite ja –asutuste või avalik-õiguslike juriidiliste isikute tegevusse või nende pädevuses olevate haldusülesannete täitmisesse. Seega on vaja kõigepealt hinnata, millised on kehtivas õiguses olevad sekkumise vormid ja seda reguleerivad menetlunormid. Üks haldusorgan saab sekkuda teise haldusorgani pädevuses olevate ülesannete täitmisesse eelhaldusakti andmise, kooskõlastuse või arvamuse andmise, ametiabi andmise või sellest keeldumise, ettekirjutuse tegemise või teabe edastamise ja vormivaba koostöö kaudu. Sekkumine võib toimuda nii haldusorgani enda tegevuse raames antava haldusaktiga, teise haldusorgani üle eel- või järelkontrolli teostamisega või kooskõlastuse, arvamuse, ametiabi ja teabe andmisega teise haldusorgani läbiviidavas haldusmenetluses. Sekkumise puhul tuleb julgeolekuasutustel lähtuda seaduse ülimuslikkuse põhimõttest, mis väljendab avaliku halduse seotust kehtivate seadustega. Haldusasutused peavad kinni pidama seadustest (positiivne tähendus) ning ei tohi rakendada meetmeid, mis on seadusega vastuolus (negatiivne tähendus).¹⁸⁴ Kuna haldusorgan ei saa süüteomenetluses olla vastutav KarS § 14 järgi, siis ei käsitle autor süüteomenetluse ja füüsilisele isikule määratava karistuse mõju haldusorgani tegevusele.

Kokkuvõte 11: Üks haldusorgan saab sekkuda teise haldusorgani pädevuses olevate ülesannete täitmisesse eelhaldusakti andmise, kooskõlastuse või arvamuse andmise, ametiabi andmise või sellest keeldumise, ettekirjutuse tegemise või teabe edastamise ja vormivaba koostöö kaudu.

2.2.1. Eel- ja osahaldusakt

HMS § 52 lõike 1 punkti 2 kohaselt võib haldusorgan enne asja lõplikku lahendamist teha õiguslikult siduvalt kindlaks asja lõplikul lahendamisel tähtsust omava asjaolu (eelhaldusakt). Eelhaldusakti võib anda nii sama kui teine haldusorgan. Sarnaselt haldusaktile on eelhaldusakt õiguslikult siduv¹⁸⁵ ning sellega reguleeritud asjaolude osas ei saa sama ega teine haldusorgan võtta teistsugust seisukohta. Eelhaldusakti eesmärk on hilisema lõppotsustuse jaoks siduvalt

¹⁸⁴ Maurer, H. (2004). *Haldusõigus: üldosa*. Tallinn: Juura., lk 72.

¹⁸⁵ HMS RT I, 25.10.2016, 5, § 60 lg 2.

tuvastada või määrata kindlaks haldusakti üksiku eelduse olemasolu.¹⁸⁶ Eelhaldusakti olemasolu tuvastamisel ei ole oluline see, kuidas on haldusorgani otsustust nimetatud, vaid see, kas otsustusega tehakse õiguslikult siduvalt kindlaks teise haldusakti seisukohalt tähtsust omav asjaolu. Määrav on otsuste kohustusi tekitav iseloom. Avaliku võimu tegevus, mis on suunatud kohustuste tekitamisele, peab olema väljendatud haldusaktina.¹⁸⁷ Eelhaldusaktide puhul on regulatiivsuse mõistet kohati liialt laiendatud, millega seonduvalt on esinenud juhtumeid, kus õiguslikke ja faktilisi tagajärgi eristada ei suudeta. Seetõttu võidakse siduvus tuvastada ka ainult faktilise tagajärje suhtes.¹⁸⁸

Isik saab halduskohtus vaidlustada seda haldusakti, s.h. eelhaldusakti, mis rikub tema õigusi.¹⁸⁹ Kui eelhaldusaktiga on vältimatult kindlaks määratud ka lõpliku haldusakti sisu, peab isik esitama halduskohtule eelhaldusakti peale kaebuse HKMS §-s 9 lõikes 1 sätestatud tähtajal. Selleks, et otsustada, kas ja millal oli kaebajal võimalik leida, et eelhaldusakt rikub tema õigusi või piirab tema vabadusi, tuleb vajadusel hinnata muuhulgas ka vastava haldusmenetluse keerukust. Oluline võib olla, kas ja kuidas on haldusorgan täitnud selgitamiskohustust ning vaidlustamisviite olemasolu eelhaldusaktis.¹⁹⁰ Põhihaldusakti ei saa vaidlustada osas, mis on reguleeritud eelhaldusaktiga.¹⁹¹

Kuigi eelhaldusaktist ei teki koheselt mingisuguseid õigusi ega kohustusi, ei või haldusorgan lõpliku otsuse tegemisel eelhaldusaktis tuvastatud asjaoludest mööda minna. Eelhaldusakt toob iseseisvalt kaasa õiguslikke tagajärgi ja on halduskohtus iseseisvalt vaidlustatav.¹⁹² Isegi kui asja sisulise otsustamise seisukohalt tähtsust omav asjaolu on eelhaldusaktiga kindlaks määratud, võib haldusorgan eelhaldusakti hilisema menetluse käigus haldusakti muutmise korda järgides muuta. Esialgse korralduse muutmist õigustavaks kaalutluseks võib olla avalik huvi. Eelhaldusakti muutmisel tuleb arvestada, et pelgalt eelhaldusakti andmine ei pruukinud tekitada isikul usalduse kaitset lõpliku haldusaktiga soodustuse saamiseks.¹⁹³ Sellegi poolest tuleb välja tuua, et Riigikohtu halduskolleegium ei ole oma otsuses¹⁹⁴ pidanud vajalikuks hanketeate ja

¹⁸⁶ Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene., E. (2004). *Haldusmenetluse käsiraamat*. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus, lk 258.

¹⁸⁷ RKHK 3-3-1-33-03.

¹⁸⁸ Rauk, T. (2013). Regulaatiivsus ja selle sisustamise problemaatika. - *Juridica* VI/2013, lk 377.

¹⁸⁹ RKHK 3-3-1-3-01.

¹⁹⁰ RKHK 3-3-1-48-02.

¹⁹¹ RKHK 3-3-1-65-15.

¹⁹² RKHK 3-3-1-26-08.

¹⁹³ RKHK 3-3-1-78-06.

¹⁹⁴ RKHK 3-3-1-68-12, p 22.

hindamisotsuse põhjendamist koos selle avaldamisega, millest tulenevalt järeldub, et eelhaldusakte on kohtupraktikas kohati hinnatud leebemalt kui haldusakte.¹⁹⁵

Erinevalt eelhaldusaktist, lahendatakse osahaldusaktiga haldusasi osaliselt lõplikult.¹⁹⁶ Osahaldusaktiga on tegemist, kui otsus tehakse haldusakti reguleerimiseseme ühe osa kohta, kuid ülejäänud osade suhtes haldusmenetlus jätkub. Otsustatud osa suhtes on osahaldusakt lõplik, sellega lubatud tegevuse alustamiseks ei ole vajalik tervikku haldusakti ära oodata. Terviklikus haldusaktis saab osahaldusaktiga otsustatud reguleerimiseseme osa suhtes teha teistsuguse otsuse üksnes haldusakti muutmise tingimuste.¹⁹⁷ Osahaldusakti ja eelhaldusakti sätestavate paragrahvide eesmärgiks on haldustegevuse otstarbekus.¹⁹⁸

See, kas julgeolekuasutuse tegevus kvalifitseerub põhi-, eel- või osahaldusaktiks sõltub julgeolekuasutuse tegevusele omistatavast õiguslikust tähendusest nii menetluslikus mõttes (kas sellega lahendatakse juhtum lõplikult või on tegemist üksnes õiguslikult siduva vaheotsustusega) kui ka sisulises mõttes (kas otsusest tekivad isiku jaoks õiguslikud tagajärjed või on tegemist üksnes asja sisuliseks lahendamiseks vajaliku asjaolu tuvastamisega).

Kokkuvõte 10: Julgeolekuasutuse sekkumise alus ja kord määravad ära, millistel asjaolude, vormis ja menetluses on võimalik julgeolekuasutusel sekkuda teise haldusorgani või –asutuse või avalik-õiguslike juriidiliste isikute tegevusse või teha ametiisikule siduvaid otsuseid. Haldusorgan võib enne asja lõplikku lahendamist teha õiguslikult siduvalt kindlaks asja lõplikul lahendamisel tähtsust omava asjaolu (eelhaldusakt). Sarnaselt haldusaktile on eelhaldusakt õiguslikult siduv ning sellega reguleeritud asjaolude osas ei saa sama ega teine haldusorgan võtta teistsugust seisukohta. Eelhaldusakti eesmärk on hilisema lõppotsustuse jaoks siduvalt tuvastada või määrata kindlaks haldusakti üksiku eelduse olemasolu. Osahaldusaktiga lahendatakse haldusasi osaliselt lõplikult ning sellega on tegemist, kui otsus tehakse haldusakti reguleerimiseseme ühe osa kohta, kuid ülejäänud osade suhtes haldusmenetlus jätkub. Otsustatud osa suhtes on osahaldusakt lõplik, sellega lubatud tegevuse alustamiseks ei ole vajalik tervikku haldusakti ära oodata.

¹⁹⁵ Leppik, M., Oras, M. (2013). Pool aastat *Villa Benitaga*: Riigikohtu halduskolleegiumi 29. novembri 2012 otsuse nr 3-3-1-29-12 mõju analüüs. - *Juridica* V/2013, lk 347.

¹⁹⁶ HMS § 52 lg 1 p 1

¹⁹⁷ Aedmaa *et al.*, (2004). *supra nota* 186, lk 257-258.

¹⁹⁸ Madise, Ü. (2003). Eesti haldusõiguse reformi kandvatest ideedest. – *Juridica*, I/2003, lk 43.

2.2.2. Kooskõlastus või arvamus

Kooskõlastuse või arvamuse küsimine on menetlustoiming, millega teine haldusorgan kaasatakse haldusmenetlusse.¹⁹⁹ HMS § 16 lõike 1 kohaselt edastab haldusorgan, kui taotluse lahendamiseks on vaja teise haldusorgani kooskõlastust või arvamust ja seda ei ole antud, taotluse koopia koos dokumentidega teisele haldusorganile, näidates ära tähtaja, mille jooksul tuleb teha otsus kooskõlastuse andmise kohta või esitada arvamus. Erinevalt eelhaldusaktist, mis on haldusorganile sisuliselt siduv, on ka seaduses sätestatud kohustusliku kooskõlastuse või arvamuse andmine haldusorganile üksnes menetluslikult siduv. Kui teine haldusorgan ei ole kooskõlastamisest või arvamuse andmisest määratud tähtjaks keeldunud ega tähtaega pikendanud, loetakse kooskõlastus antuks või lahendatakse taotlus teise haldusorgani arvamuseta.²⁰⁰

Kohtupraktikas on kooskõlastusena käsitletud nii ehitus- või kasutusloale antavad kooskõlastused,²⁰¹ Keskkonnaameti heakskiit planeeringule,²⁰² teise kohaliku omavalitsuse üksuse kooskõlastus maavara geoloogilise uuringu loa menetluses,²⁰³ maavanema heakskiit planeerimismenetluses,²⁰⁴ Muinsuskaitseameti heakskiit eritingimuste seadmisele²⁰⁵ ja muud. Kohtupraktikas on eristatud kohustuslikke kooskõlastusi, mille puudumisel on haldusakt formaalselt õigusvastane,²⁰⁶ kui ka mitte kohustuslikke kooskõlastusi, mille puudumine ei mõjuta haldusakti formaalset õiguspärasust.

Kooskõlastuse andmine on haldusesisene toiming, mis ei oma haldusakti andmise seisukohalt iseseisvat õiguslikku tähendust.²⁰⁷ Ka siduva iseloomuga kooskõlastus on menetlustoiming, mitte iseseisev haldusakt, ning seda saab reeglina vaidlustada üksnes koos lõpliku haldusaktiga.²⁰⁸ Kooskõlastus kui menetlustoiming ei pea olema reeglina põhjendatud ning põhjenduste puudumist ei saa pidada kooskõlastuse formaalseks õigusvastasust tingivaks asjaoluks.²⁰⁹

¹⁹⁹ HMS RT I, 25.10.2016, 5, § 11 lg 1 p 4.

²⁰⁰ HMS RT I, 25.10.2016, 5, § 16 lg 2.

²⁰¹ RKHK 3-3-1-69-16; RKHK kohtumäärus 3-3-1-67-01; RKHK 3-3-1-15-14.

²⁰² RKHK 3-3-1-1-10, p 11–12; RKHK 3-3-1-15-14, p 14.

²⁰³ RKHK 3-3-1-34-15, p 10; RKHK 3-3-1-37-15, p 11.

²⁰⁴ RKHK 3-3-1-12-07, p 19; RKHK 3-3-1-1-10, p 11-12.

²⁰⁵ RKHK 3-3-1-82-14, p 20.

²⁰⁶ RKHK 3-3-1-37-15, p 15.

²⁰⁷ RKHK 3-3-1-38-03.

²⁰⁸ RKHK 3-3-1-12-07; RKHK 3-3-1-38-03, p 22.

²⁰⁹ RKHK 3-3-1-62-08; RKHK 3-3-1-62-08; RKHK 3-3-1-69-16.

Põhjendused peavad siiski olema küllaldased tõhusa kaebeõiguse tagamiseks.²¹⁰ Kooskõlastust ei pea ega reeglina saagi eraldi vaidlustada, vaid kooskõlastuse õigusvastasust saab lükata ümber haldus-, vaide- ja halduskohtumenetluses teiste tõenditega. Haldusakt, mis tugineb õigusvastasel kooskõlastusel, on õigusvastane.²¹¹

Kui teine haldusorgan keeldub kooskõlastamisest, siis on haldusorganil võimalik kaaluda, kas keelduda taotletud haldusakti andmisest või anda haldusakt keeldumisele vaatamata. Kooskõlastus on siduv selles tähenduses, et haldusorgan ei saa ümber hinnata kooskõlastuses väljendatud seisukohti, sh hinnata nende õiguspärasust, vaid saab kaaluda muu riikliku huvi olulisust. Arvestades asjaolu, et kooskõlastuses väljendatud seisukohad on haldusorganile siduvad ning neid ei saa edasise menetluse käigus ümber hinnata, on põhjendatud võimaldada kohustuslikust kooskõlastusest keeldumise vaidlustamist.²¹²

Tingimusliku kooskõlastuse puhul on sisuliselt tegemist kooskõlastuse andmisest keeldumisega. Seega tuleb tingimusliku kooskõlastuse korral saata tingimustele vastavalt muudetud kavandatav haldusakt uuesti haldusorganile kooskõlastamiseks. Tingimusliku kooskõlastuse õigusvastasuse tuvastamise tagajärjel ei saa lugeda planeeringut kooskõlastatuks.²¹³

Seaduses sätestatud ehk kohustuslikust kooskõlastuse või arvamuse küsimisest tuleb eristada HMS § 16 sätestatud haldusorgani enda kaalutlusõiguse alusel küsitavat kooskõlastust või arvamust. Haldusorgan võib HMS § 5 lõike 1 sätestatud kaalutlusõiguse alusel enda algatusel kooskõlastada julgeolekuasutusega või küsida julgeolekuasutuselt arvamust. Julgeolekuasutus või muu haldusorgan annab kooskõlastuse või arvamuse enda pädevuse piires. Kooskõlastamine või arvamuse küsimine võib olla vajalik selleks, et ühes menetluses antav haldusakt või sooritatav toiming oleks kooskõlas kooskõlastava või arvamust andva haldusorgani tegevusega sama juhtumi lahendamisel. Eesmärk on vältida vastuoluliste või vastastikku välistavate haldusaktide andmist või toimingute sooritamist (nt kohaliku omavalitsuse üksus lubab enda maal avaliku ürituse korraldamist, mille prefekt võib KorS § 72 alusel keelata või politsei KorS § 73 alusel lõpetada). Kaalutlusõiguse alusel küsitud kooskõlastuse või arvamuse arvestamisel on haldusorganil ka oluliselt suurem kaalutlusruum ning keeldumise korral ei pea haldusorgan

²¹⁰ RKHK 3-3-1-62-08, p 10; RKHK 3-3-1-82-14, p 20.

²¹¹ RKHK 3-3-1-44-14, p 19.

²¹² RKHK 3-3-1-38-10.

²¹³ RKHK kohtumäärus 3-3-1-1-10, p 12; RKHK 3-3-1-15-14, p 27.

pärast keeldumise asjaolude arvestamist kavandatavat haldusakti või toimingu sooritamise otsust uuesti kooskõlastamiseks või arvamuse andmiseks saatma.

Seaduses või selle alusel antud määruses sätestatud kooskõlastamise või arvamuse andmise tingimus võib olla ka sisuliselt eel- või osahaldusakt. Seda, kas seaduses või selle alusel on sätestatud kooskõlastamise või arvamuse küsimise (menetluslik ehk formaalõiguslik tingimus) või eel- või osahaldusakti või haldusakti tingimus (sisuline ehk materiaalõiguslik tingimus) tuleb otsustada regulatsiooni sisu alusel tõlgendamise teel (vt **Näide 1** ja **Näide 2**; allpool).

Näide 1: RSVS § 33 lõigetes 2 ja 3 eristatakse nii terminina kui ka sisu ja pädevuse poolest „julgeolekukontrolli alusel tehtud otsus“, mis on juurdepääsuloa või selle kehtivuse pikendamise aluseks, ning „juurdepääsuloa andmise või selle kehtivuse pikendamise otsust“, millega julgeolekukontrolli teostanud asutuse juht lahendab juurdepääsuloa andmise või pikendamise küsimuse lõplikult ja õiguslikult siduvalt. Samas RSVS § 49 lõigete 2 ja 3 kohaselt moodustatakse julgeolekukontrolli käigus kogutud teabe läbivaatamiseks vähemalt kolmeliikmeline komisjon, kes teeb „ettepaneku juurdepääsuõiguse, juurdepääsuloa või töötlemisloa andmise või selle kehtivuse pikendamise kohta“. Seega on komisjoni poolt julgeolekukontrolli käigus kogutud teabe alusel antud hinnangut nimetatud RSVS § 33 lõikes 2 otsuseks ja § 49 lõikes 2 ettepanekuks. Kui mõiste „otsus“ kasutamine viitab sellele, et tegemist on tuvastava eelhaldusaktiga, siis mõiste „ettepanek“ kasutamine viitab menetluslikult kohustuslikule kuid sisu osas mitte siduvalle menelustoimingule – st HMS § 16 mõistes arvamusele.

Näide 2: Vastavalt RSVS § 24 punkti 4 annab Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjon arvamusi riigisaladuse salastatuse ennetähtaegsel kustutamisel, salastamistähtaja pikendamisel ning salastamisaluse, -taseme ja -tähtaja muutmisel. Kui riigisaladus ei vaja enam Eesti Vabariigi julgeoleku tagamise huvides kaitset avalikuks tuleku eest, kustutatakse riigisaladuse salastatus enne salastamistähtaja möödumist (RSVS § 13 lõige 1). Riigisaladuse salastatuse ennetähtaegse kustutamise otsustab RSVS § 13 lõikes 3 nimetatud juhtudel Vabariigi President, Riigikogu juhatus, minister või muu sama sättes nimetaud haldusorgan. Muudel juhtudel otsustab riigisaladuse salastatuse ennetähtaegse kustutamise Vabariigi Valitsus (RSVS § 13 lõige 4). Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni

moodustavad riigikaitsega seotud valdkondade eest vastutavad ministrid ja seda juhib peaminister (RiKS § 4 lõiked 3 ja 4, vt ka Vabariigi Valitsuse 11.12.2015 määruse nr 129 „Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni põhimäärus“²¹⁴ § 2 lõiked 1 ja 2). Vabariigi Valitsuse 11.12.2015 määruse nr 129 „Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni põhimäärus“ § 3 lõike 1 punktide 1, 4 ja 5 kohaselt komisjon kujundab Vabariigi Valitsuse pädevuses olevates küsimustes julgeoleku- ja kaitsepoliitilisi seisukohti; koordineerib julgeolekuasutuste ja kaitseväeluure tegevust ning analüüsib ja hindab riigi julgeolekuolukorda. Seega on just komisjoni pädevuses sisuliselt hinnata, kas konkreetset riigisaladuse on vaja riigi julgeoleku tagamise huvides jätkuvalt kaitsta avalikuks tuleku eest (vt RSVS § 13 lõige 1). Arvestades komisjoni koosseisu ja ülesandeid võib asuda seisukohale, et RSVS § 24 punkti 4 alusel antav arvamus ei ole pelgalt menetlustoiming HMS § 16 tähenduses, vaid sisuline otsus ehk eelhaldusakt. Vabariigi Valitsuse 20.12.2007 määruse nr 262 „Riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse kord“²¹⁵ § 9 lõike 1 kohaselt esitatakse taotlus riigisaladuse salastatuse kustutamiseks ministri kaudu Vabariigi Valitsusele ning § 9 lõike 3 kohaselt on ministril õigus suunata taotlus Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjonile arvamuse andmiseks. Sellest nähtub, et RSVS § 24 punktis 4 nimetatud komisjoni arvamus on kaalutusõiguse alusel sooritatav menetlustoiming HMS § 16 mõistes. Autor mõõnab, et komisjonile antud ülesanded ja tema arvamusele omistatud tähendus ei ole omavahel täielikus vastavuses (eesmärgi kollisioon) ning kaaluda tuleks pädevus- või menetlusnormi muutmist.

Kooskõlastus ega arvamus ei ole haldusorganile õiguslikult siduvad, kuid selles väljendatud seisukohad ei ole edasises haldusmenetluses ümberhinnatavad. Haldusorgan peab siiski arvestama, et kooskõlastus või arvamus antakse teise haldusorgani pädevuse ulatuses ning selle arvestamata jätmine võib tuua kaasa teise haldusorgani sekkumise riikliku järelevalve (KorS) või haldusjärelevalve (VVS § 75¹ ja § 75²), asutustevahelise vaidluse lahendamise korras (VVS § 101) või muus menetluses. Saades julgeolekuasutuselt kooskõlastuse või arvamuse vormis teabe asjaolude kohta, mis mõjutavad asja otsustamist sisuliselt, ei saa haldusorgan õiguspäraselt neid asjaolusid haldusasja sisulisel lahendamisel eirata. Kui haldusorgan ei lähtu kooskõlastuses

²¹⁴ Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni põhimäärus RT I, 14.02.2017, 15.

²¹⁵ RSVKK RT I, 28.06.2017, 56.

või arvamuses välja toodud asjaoludest, siis peab ta nendest kõrvale kaldumist vähemat põhjendama ning tema tehtud otsus on nendest põhjendustest lähtuvalt kohtulikult kontrollitav.

Kokkuvõte 11: Kooskõlastuse või arvamuse küsimine on menetlustoiming, millega teine haldusorgan kaasatakse haldusmenetlusse.²¹⁶ Erinevalt eelhaldusaktist, mis on haldusorganile sisuliselt siduv, on ka seaduses sätestatud kohustusliku kooskõlastuse või arvamuse andmine haldusorganile üksnes menetluslikult siduv. Kooskõlastuse andmine on haldusesisene toiming, mis ei oma haldusakti andmise seisukohalt iseseisvat õiguslikku tähendust.²¹⁷ Seaduses sätestatud ehk kohustuslikust kooskõlastuse või arvamuse küsimisest tuleb eristada HMS § 16 sätestatud haldusorgani enda kaalutlusõiguse alusel küsitavat kooskõlastust või arvamust.

2.2.3. Ametiabi andmine

Ametiabi näol on tegemist üksikjuhtumitega piiratud abiga, millega ei ole võimalik kanda ühe organi kompetentsi teisele. Samuti ei sobi see pikemaajaliseks organitevaheliseks koostööks.²¹⁸ Ametiabi peamisteks ülesanneteks on avaliku halduse toimimisel haldusorganisatsiooni funktsiooni- ja pädevusjaotusest tuleneva killustatuse tasandamine. Sellega aitab ametiabi tagada riigivõimu ühtsust. Samuti võimaldab kasutada teise asutuse volitusi ja ressursse. Tegevuste dubleerimise asemel välditakse topelt tööd teenides nõnda lihtsa, eesmärgipärase, ökonoomse ja kiire menetluse eesmärki.²¹⁹

Ametiabiga on tegemist siis, kui üks haldusorgan annab akti või sooritab toimingu oma pädevuse piires teise haldusorgani taotlusel selle haldusorgani ülesande täitmise toetamiseks.²²⁰ Ametiabi erineb tavalisest asutuste vahelisest koostööst selle poolest, et ametiabi andev asutus kasutab enda ressursse ning tegutseb enda pädevuse ja volituste raames selleks, et aidata kaasa teise asutuse eesmärkide saavutamisele (ametiabi andja võib seeläbi ka enda ülesannet täita ja omi eesmärke saavutada, kuid see on ametiabi osutamise seisukohalt teisejärguline).²²¹ Ametiabi regulatsioon ei anna alust teha enamikku ülesande täitmiseks vajalikest toimingutest teise asutuse

²¹⁶ HMS RT I, 25.10.2016, 5, § 11 lg 1 p 4.

²¹⁷ RKHK 3-3-1-38-03.

²¹⁸ Aas, N. (2000). Kes vastutab kohtueelse menetluse eest? – *Juridica* IX/2000, lk 589

²¹⁹ Pilving, I. (2015). Ametiabi. - *Juridica* III/2015, lk 177.

²²⁰ HKTS RT I, 01.07.2017, 5, § 17.

²²¹ Halduskorralduse seaduse eelnõu nr 474 SE I § 61 lõike 1 kohaselt andis ametiabi üks asutus teisele. Riigikogus muudeti eelnõu nr 474 SE I oluliselt, sellest jäeti välja halduskorraldus üldiselt ning ametiabi kitsendati ühe haldusorgani antava abiga teisele haldusorganile (st üksnes haldusülesande täitmise, mitte süüteo menetluse, varahalduse või muu funktsiooni raames; vrd haldusmenetluse seaduse § 8 lõikega 1).

poolt ega võimalda anda ülesannet tervikuna üle teisele organile.²²² Valitsusasutuste pädevus reguleeritakse seadusega ning valitsusasutused ei või delegerida nende pädevusse antud õigusi ja kohustusi teistele riigi- või omavalitsuse asutustele, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti²²³.

Haldusorgan võib taotleda teiselt haldusorganilt ametiabi, järgmistel juhtudel: 1) haldusülesande täitmiseks vajaliku akti andmine või toimingute sooritamise ei ole tema pädevuses; 2) haldusülesande täitmiseks on vaja andmeid, mis haldusorganil puuduvad või mida haldusorgan ei ole võimeline välja selgitama; 3) haldusülesande täitmiseks on vaja teise haldusorgani valduses olevaid dokumente või muid tõendeid; 4) haldusorgan ei saa akti anda või toimingut sooritada muul põhjusel; 5) ametiabi kasutamine oleks majanduslikult oluliselt soodsam kui mittekasutamine²²⁴. Ametiabi andmise või sellest keeldumise otsustab ametiabi andev haldusorgan, arvestades halduskoostöö seaduse § 18 lõikes 2 sätestatud imperatiivseid keeldumise aluseid ja halduskoostöö seaduse § 18 lõikes 3 sätestatud diskretsioonilisi keeldumise aluseid. Nii peab haldusorgan keelduma ametiabi andmisest, kui ta ei ole pädev või tal puuduvad volitused haldusakti andmiseks või toimingute sooritamiseks²²⁵ – sellest nähtub, et ametiabi andmisel haldusorgani pädevus ega avaliku võimu volitused ei muutu. Samuti võib haldusorgan keelduda ametiabi andmisest, kui ametiabi andmine võib ülemäära takistada haldusorgani enda eesmärkide saavutamist²²⁶ – sellest nähtub, et ametiabi andmise otsustamisel on esmatähtsad haldusorganile seadusega pandud ülesannete täitmine.

Haldusorgan ei ole mitte üksnes õigustatud ametiabi kasutama, vaid kohustatud kaaluma ametiabi kasutamata jätmise olukorras, kus see oleks võinud kõrvaldanud takistuse isikut soodustava toimingute tegemisel (nt vahistatu vanglast väljaviimisele), võib muuta toimingute tegemata jätmise õigusvastaseks ja olla aluseks puudutatud isiku kaebuse rahuldamisel.²²⁷

Vastutuse seisukohalt tuleb eristada ametiabi taotlemise õiguspärasust ning ametiabi raames antud haldusakti või sooritatud toimingute õiguspärasust. Abitaotluse, samuti tegevuse, mille tarvis

²²² Madise, Ü. (toim.). (2014). *Arvamus halduskoostöö uue regulatsiooni väljatöötamiskavatsuse projekti kohta*. Tartu Ülikool, riigi- ja rahvusvahelise õiguse instituut, lk 20. Kättesaadav: http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2014/03/Arvamus_halduskoostöö_kavale_02_19-2.pdf, 10. veebruar 2017.

²²³ VVS RT I, 05.05.2017, 11, § 41 lg 5.

²²⁴ HKTS RT I, 01.07.2017, 5, § 18 lg 1.

²²⁵ *Ibid.*, § 18 lg 2 p 1.

²²⁶ *Ibid.*, § 18 lg 3 p 2.

²²⁷ RKHK 3-3-1-73-06, p 11.

abi taotletakse, õiguspärasuse eest saab vastutada vaid taotlev asutus (nt politsei ei saa raviaasutuse asemel asuda hindama psühhiaatrilise ravi vajadust).²²⁸ Abistava asutuse toimingute ja haldusaktide vaidlustamisel on vastustajaks abistav asutus.²²⁹ Kui taotlev asutus kasutab üksnes abistava asutuse seadmeid või muud vara, st abistava asutuse ametnikud ei tee ametiabi raames toiminguid, ei ole abistav asutus vastustajaks.²³⁰

Ametiabi andmise eelduste ja kaalutluste hindamine on reeglina ametiabi andva haldusorgani pädevuses²³¹ või tema üle teenistuslikku järelevalvet teostava haldusorgani pädevuses.²³² Sellist pädevust ei ole, kui ametiabi andmine on nähtud ette seadusega.²³³ JAS § 7 lõikest 2 tuleneb, et elektroonilisel viisil teabe kogumisel osutab Välisluureamet ametiabi Kaitsepolitseile, ning JAS § 7 lõikest 2¹ kohaselt osutab Välisluureamet kaitseväeluure teostamisel ametiabi Kaitseväele. Nendel juhtudel on Välisluureametil kohustus ametiabi osutada enda pädevuse ja avaliku võimu volituste ulatuses.

Julgeolekuasutuste tegevuse eesmärk on tagada riigi julgeolek põhiseadusliku korra püsimisega mittesõjaliste ennetavate vahendite kasutamise abil ning julgeolekupoliitika kujundamiseks ja riigikaitseks vajaliku teabe kogumine ja töötlemine.²³⁴ Selleks on julgeolekuasutustele antud teiste riigiasutustega võrreldes ulatuslikumad avaliku võimu volitused, sealhulgas ulatuslikud volitused koguda ja töödelda teavet varjatult. Laiapindse riigikaitse käsitlest lähtuvalt on riigi julgeoleku tagamisega enda haldusülesannete raames iga põhiseadusliku institutsiooni, riigiasutuse ja muu halduskandja pädevuses. Seega eeldab riigi julgeoleku tagamine, et lisaks julgeolekuasutustele oleks riigi julgeolekut arvestava värbamispoliitika, hankepoliitika ja haldusülesannete iseseisvaks täitmiseks volitamise poliitika kujundamisel ja vastavalt inimeste värbamisel või lepingute sõlmimisel vajalik teave võimalike ohtude kohta ka põhiseaduslikel institutsioonidel, riigiasutustel ja teisel halduskandjatel. Kuna ulatusliku teabe kogumine isiku kohta on nii ressursimahukas kui ka isiku põhiõigust isikuandmete kaitsele riivav, siis tõusetub küsimus sellest, millisel määral ja tingimustel saavad teised haldusorganid küsida ametiabi

²²⁸ Madise (2014), *supra nota* 222, lk 24; sama Aedmaa A. *et al.*, (2004), *supra nota* 186, lk 178.

²²⁹ RKHK 3-3-1-61-05; RKHK 3-3-1-68-05 p 21; Sild, J. (2014). Politsei kaasamine ametiabi korras. (Lõputöö). Sisekaitseakadeemia, Politseikolledž. Muraste., lk 15.

²³⁰ Madise (2014), *supra nota* 222, lk 26.

²³¹ HKTS RT I, 01.07.2017, 5, § 18 lg 1–3

²³² *Ibid.*, § 18 lg 4.

²³³ *Ibid.*, § 17 lg 2 p 2

²³⁴ JAS RT I, 05.05.2017, 2, § 2 lg 1.

korras HKTS § 18 lõike 1 punktide 2 ja 3 alusel teabe kogumist või olemasolevate andmete või dokumendi avaldamist või AvTS § 6 teabenõude alusel avaliku teabe²³⁵ edastamist.

Arvestades julgeolekuasutustele püstitatud eesmäärke ning nende saavutamiseks antud võimalusi, on selge, et nende käsutuses võib olla oluliselt rohkem informatsiooni isiku või tema seoste kohta, kui haldusorganil. Selline informatsioon võib julgeolekuasutustel olla näiteks teabehankelise tegevuse tulemusel. Haldusorganil võib oma tööülesannete täitmiseks vaja minna andmeid või dokumente, mis neil puuduvad. Kuna teabehanke teostamise pädevus haldusorganil puudub, ei ole haldusorganil iseseisvalt võimalik mingit teatud asjaolu ka välja selgitada. Sarnane vajadus võib haldusorganil tekkida mitte ainult isikute tööle värbamisel, vaid ka nt lepingu sõlmimisel eraõigusliku asutusega (nt toitlustusteenuse sisseostmine mõnel üritusel). Siinkohal on haldusorganil võimalik pöörduda julgeolekuasutuse poole ametiabi taotlusega ning küsida vajalikku informatsiooni, mis aitaks haldusorganit tema tööülesannete täitmisel, ehk antud juhul annaks ülevaate võimalikest riskidest. Selle tulemusel teeb haldusorgan otsuse isiku värbamise kohta või lepingu sõlmimise kohta.

Eelnevalt kirjapandust aga nähtub, et haldusorgan võib keelduda ametiabi andmisest, kui sellega häiritakse või kahjustatakse oma ülesannete täitmist (HKTS § 18 lõige 3 punkt 2). Julgeolekuasutus ei pea avaldama informatsiooni, kui selle avaldamine tooks kaasa julgeolekuasutuste töömeetodite, taktika, allika või muu konfidentsiaalse sisuga informatsiooni paljastamise. Haldusorgan ei ole mitte üksnes õigustatud ametiabi kasutama, vaid kohustatud kaaluma ametiabi kasutamist. Seega enne otsuse tegemist on haldusorgani jaoks oluline läbi mõelda võimalikud riskid, mis kaasnevad otsustusega. Hooletu ja kergekäeline otsustus võib ohustada riigi julgeoleku.

Ametiabi korras julgeolekuasutuse poolt andmete, dokumendite või muude tõendite edastamine haldusorganile ei too haldusorgani jaoks kaasa õiguslikult siduvat tagajärge, nii nagu ei mõjuta ka selle teabe suhtes kehtivaid juurdepääsupiirangid. Edastatava informatsiooni puhul on eristatav ka see, kas julgeolekuasutus edastab üksnes kogutud informatsiooni koos dokumentidega või lisab juurde ka omapoolse hinnangu. Sellest sõltumata, on saadud informatsioon haldusorganile üksnes arvestamiseks. Sellega on haldusorganil võimalus arvestada

²³⁵ AvTS RT I, 06.01.2016, 7, § 3 lg 1

otsuse tegemisel osas, mille raames ametiabi taotlemine toimus, ka julgeolekuasutuse poolt edastatud teabega.

Kokkuvõte 12: Ametiabi peamisteks ülesanneteks on avaliku halduse toimimisel haldusorganisatsiooni funktsiooni- ja pädevusjaotusest tuleneva killustatuse tasandamine.²³⁶ Ametiabiga on tegemist siis, kui üks haldusorgan annab akti või sooritab toimingu oma pädevuse piires teise haldusorgani taotlusel selle haldusorgani ülesande täitmise toetamiseks.²³⁷ Haldusorgan ei ole mitte üksnes õigustatud ametiabi kasutama, vaid kohustatud kaaluma ametiabi kasutamist.²³⁸ Vastutuse seisukohalt tuleb eristada ametiabi taotlemise õiguspärasust ning ametiabi raames antud haldusakti või sooritatud toimingu õiguspärasust. Ametiabi korras julgeolekuasutuse poolt andmete, dokumentide või muude tõendite edastamine haldusorganile ei too haldusorgani jaoks kaasa õiguslikult siduvat tagajärge, nii nagu ei mõjuta ka selle teabe suhtes kehtivaid juurdepääsupiirangid.

2.2.4. Ettekirjutuse tegemine

Kehtivas õiguses käsitletakse ettekirjutust nii haldusvälise õigusaktina (haldusaktina), kui ka siseaktina. Haldusväliselt on ettekirjutus haldusakt, mis paneb isikule kohustuse teha nõutav tegu või hoiduda keelatud teost²³⁹. Korrakaitseaduse § 23 lõike 4 ja § 28 lõike 1 kohaselt võib korrakaitseorgan ettekirjutusega kohustada avaliku korra eest vastutavat isikut riikliku järelevalve meetme kohaldamist taluma või panna avaliku korra eest vastutavale isikule ettekirjutusega ohu tõrjumise või korrarikkumise kõrvaldamise kohustuse. Ettekirjutuse täitmise tagamiseks võib kohaldada isiku suhtes sunniraha, haldussundi või vahetut sundi²⁴⁰. Samuti on kehtiva ettekirjutuse olemasolu riikliku sunni kohaldamise eelduseks, välja arvatud edasilükkamatutel juhtudel²⁴¹.

Halduse siseaktina ettekirjutuse mõistet defineeritud ei ole. Analoogselt asendustäitmise ja sunniraha seaduse § 4 lõike 1 määratlusega on tegemist siseaktiga, mis paneb haldusorganile või –asutusele või ametiisikule kohustuse anda õiguspärane ja otstarbekas haldusakt või sooritada toiming, samuti muuta, peatada või tunnistada kehtetuks õigusvastane või ülemäärane. Vabariigi

²³⁶ Pilving (2015), *supra nota* 219, lk 177.

²³⁷ HKTS RT I, 01.07.2017, 5, § 17.

²³⁸ RKHK 3-3-1-73-06, p 11.

²³⁹ ATSS RT I, 12.07.2014, 29, § 4 lg 1.

²⁴⁰ KorS RT I, 02.12.2016, 6, § 23 lg 4, § 28 lg 2-3 ja § 76 lg 1; ATSS RT I, 12.07.2014, 29, § 2 lg 1 ja § 8 lg 1.

²⁴¹ KorS RT I, 02.12.2016, 6, § 76 lg 2; ATSS RT I, 12.07.2014, 29, § 8 lg 1, § 12.

Valitsuse seaduse § 49 lõike 1 punkti 9 kohaselt kontrollib minister vastava ministeeriumi juhina ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste eelarvete täitmist ning vajadusel teeb ettekirjutusi eelarvevahendite kasutamiseks. § 75¹ lõike 3 kohaselt on haldusjärelevalve teostajal järelevalvatava kontrollimisel õigus teha puuduse kõrvaldamiseks ettekirjutusi; § 93 lõike 2 ja § 99 lõike 2 kohaselt on teenistusliku järelevalve teostajal õigus teha ettekirjutus akti või toimingu puuduste kõrvaldamiseks ning akti muutmiseks või toimingu puuduste kõrvaldamiseks või uue toimingu sooritamiseks. Haldusjärelevalve teostamisel on teise haldusekandja kontrollimisel õigus teha ettekirjutusi, mille täitmata jätmise korral võib kohaldada sunniraha, kuid muude haldusorganite puhul saab ettekirjutuse täitmist mõjutada teenistusalluvuse korras²⁴².

Termini „ettekirjutus“ kasutamine seaduses ei määratle seega konkreetse õigusakti liiki ehk haldustegevuse vormi, vaid seda, kas tegemist on haldusakti või siseaktiga tuleb otsustada konkreetse regulatsiooni ning ka selle kohaldamise asjaoludest lähtuvalt.

Näide 3: RSVS § 22 lõigete 3, 4 ja 5 ning § 23 lõigete 4, 5 ja 6 kohaselt võib Kaitsepolitseiamet, Kaitseväe struktuuriüksus ja Välisluureamet kontrollimise käigus teha teabevaldajale ettekirjutusi riigisaladuse või salastatud välisteabe kaitse nõuete rikkumise või rikkumise ohu kõrvaldamiseks, võtta riigisaladuse või salastatud välisteabe teabekandja hoiule ning ettekirjutuse täitmata jätmise korral kohaldada teabevaldaja suhtes asendustäitmist ja sunniraha. Sellest regulatsioonist ei selgu, kas ettekirjutuse tegemine toimub riikliku järelevalve või haldusjärelevalve raames. RSVS § 3 punkti 4 kohaselt võib teabevaldajaks olla asutus, põhiseaduslik institutsioon või juriidiline või füüsiline isik, kelle valduses on riigisaladus või salastatud välisteave. Riigisaladuse valdamise aluseks võib olla nii avaliku võimu ülesande täitmine (haldusorganid ja muud riigivõimu organid) kui ka enda õiguste ja kohustuste teostamine (füüsilised ja juriidilised isikud).

Kui RSVS § 22 lõike 3 või RSVS § 23 lõike 4 alusel tehtav ettekirjutus on suunatud riigisaladuse kaitsenõuete järgmisele seoses haldusülesannete täitmisega, siis tuleb neid sätteid käsitleda haldusjärelevalve eriregulatsioonina ja tehtavad ettekirjutust siseaktina. Erinevalt haldusjärelevalve üldisest regulatsioonist võivad Kaitsepolitseiamet, Kaitseväe struktuuriüksus ja Välisluureamet riigisaladuse või

²⁴² VVS RT I, 05.05.2017, 11, § 75¹ lg 4 ja § 101.

salastatud välisteabe kaitse nõuete rikkumise või rikkumise ohu kõrvaldamiseks kasutada sunniraha ka riigi teise haldusorgani või -asutuse suhtes.

Kui aga RSVS § 22 lõike 3 või RSVS § 23 lõike 4 alusel tehtav ettekirjutus on suunatud füüsilisele või juriidilisele isikule seoses riigisaladuse kaitsenõuete järgimisega tema õiguste teostamisel või kohustuste täitmisel, siis on tegemist riikliku järelevalve eriregulatsiooniga ning tehtav ettekirjutus on haldusakt. Riikliku järelevalve üldine regulatsioon tuleneb KorS § 26 - § 53 ning KorS § 23 lõikest 4 tuleb täiendavalt volitus teha ettekirjutus ja kohaldada haldussundi riikliku järelevalve meetme talumise kohustuse tagamiseks. Selles osas, mis riikliku järelevalve üldregulatsioon (eelkõige KorS § 28) ja RSVS § 22 lõikest 3 või RSVS § 23 lõikest 4 tulenev eriregulatsioon kattuvad, sisulisi erinevusi ei ole.

Kokkuvõte 13: Kehtivas õiguses käsitletakse ettekirjutust nii haldusvälise õigusaktina (haldusaktina), kui ka siseaktina. Ettekirjutuse täitmise tagamiseks võib kohaldada isiku suhtes sunniraha, haldussundi või vahetat sundi.²⁴³ Kas tegemist on haldusakti või siseaktiga tuleb otsustada konkreetse regulatsiooni ning ka selle kohaldamise asjaoludest lähtuvalt.

2.2.5. Teavitamine ja koostöö

Vastavalt korrakaitseadusele teevad korrakaitseorganid koostööd, sealhulgas koguvad ja vahetavad omavahel riikliku järelevalve teostamiseks vajalikku teavet ning teevad ettepanekuid riikliku järelevalve otstarbekamaks teostamiseks.²⁴⁴ Koostöö kord on täpsemalt reguleeritud eriseadustes. Näiteks teeb politsei ja piirivalve seaduse § 7⁷ lõigete 1 kuni 2¹ kohaselt politsei muude isikute ja asutustega oma pädevuses koostööd avalikku korda ähvardava ohu ennetamiseks, tõrjumiseks ja korrarikkumiste kõrvaldamiseks, teavitab muid asutusi nende pädevuses teadaolevast ohust või korrarikkumisest ning teeb ettepaneku pädevale haldusorganile rakendada riikliku järelevalve meetmeid, ohu tõrjet või selgitada välja korrarikkumine. Politseil on õigus saada pädevalt haldusorganilt teavet rakendatud meetmete kohta ning edastada pädevale asutusele vajalikus ulatuses isikuandmeid, sealhulgas delikaatseid isikuandmeid. Veelgi täpsemalt on reguleeritud Politsei- ja Piirivalveameti ning Päästeameti koostöö otsingu- ja päästetöö tegemisel ning merereostuse avastamise ja likvideerimise korraldamisel, kus lähtutakse

²⁴³ KorS RT I, 02.12.2016, 6, § 23 lg 4, § 28 lg 2-3 ja § 76 lg 1; ATSS RT I, 12.07.2014, 29, § 2 lg 1 ja § 8 lg 1.

²⁴⁴ KorS RT I, 02.12.2016, 6, § 10 lg 1.

kiirema abi põhimõttest, mille järgi reageerib sündmusele esimesena lähim vastavat varustust omav üksus²⁴⁵.

Julgeolekuasutused teevad üksteisega koostööd vastastikuse abistamise ja teabevahetuse kaudu²⁴⁶. Julgeolekuasutuste teabevahetus toimub riigi julgeolekuteabe hanke ja analüüsi kava alusel²⁴⁷. Riigi julgeolekuteabe hanke ja analüüsi kava kehtestab Vabariigi Valitsus korraldusega iga aasta kohta²⁴⁸.

Koostöö teiste riigi ja kohaliku omavalitsuse asutustega toimub juhtumi põhiselt andmete vahetamise vormis. Julgeolekuasutus võib oma ülesannete täitmiseks vajalike andmete saamiseks pöörduda riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku poole, kui nende andmete saamine ei ole võimalik üldiselt kättesaadavast allikast või oleks seotud liigsete kulutustega või isikut, kelle isikuandmeid edastatakse, rohkem koormavate abinõudega²⁴⁹. Julgeolekuasutusel on tasuta juurdepääs seadusega pandud ülesannete täitmiseks avaliku teabe seaduse alusel asutatud andmekogu andmetele²⁵⁰. Vastupidiselt peab julgeolekuasutuse ülesannete täitmisel saadud teabe edastama teisele riigiasutusele, kui see on vajalik riigiasutusele pandud ülesannete täitmiseks ning kui see ei kahjusta julgeolekuasutuse ülesannete täitmist²⁵¹.

Autor käsitleb õigusliku tagajärje ja põhiõiguste kaitse temaatikat magistritöö peatükis 2.3.9. Käesolevas peatükis on kohane käsitleda julgeolekuasutuste ametnike vastuseid teabe edastamisega seotud küsimusele, mille täistekst on välja toodud käesoleva magistritöö lisa 1 küsimus nr 2 all. Ametniku B vastusest²⁵² saab kinnitust magistritöös eelnevalt välja toodud asjaolu, et julgeolekuasutustel ei ole alati võimalik välja tuua enda meetodid, algallikad jne, mistõttu julgeolekuasutuselt teavet saanud asutus ei saa oma haldusotsust põhistada julgeolekuasutuselt saadud teabega, kuid kaalutlusotsuste vastuvõtmisel muude argumentide hindamisel on asutusel võimalik kaaluda ka neile teadaolevat salastatud teavet, mis pärineb

²⁴⁵ PPVS RT I, 06.07.2017, 6, § 3 lg 1 p 4, lg 4¹.

²⁴⁶ JAS RT I, 05.05.2017, 2, § 11 lg 1.

²⁴⁷ *Ibid.*, § 11 lg 2.

²⁴⁸ *Ibid.*, § 9 lg 2.

²⁴⁹ *Ibid.*, § 31 lg 1.

²⁵⁰ *Ibid.*, § 31¹.

²⁵¹ *Ibid.*, § 32 lg 1.

²⁵² Vt magistritöö lisa 2: Ekspertintervjuude tulemused esitatud küsimuste kaupa, küsimus 2, vastaja B.

julgeolekuasutuselt. Olukorra ilmestamiseks saab välja tuua näite, mis pärineb samuti ametniku B vastusest ja on välja toodud muutmata kujul:

Näide 4: VMS § 124 lg 2 p 3 kohaselt tähtajalise elamisloa andmisest keeldutakse, kui „välismaalase tegevus on olnud suunatud või on suunatud või on põhjendatud alus arvata, et see on olnud või on suunatud Eesti riigi ja tema julgeoleku vastu“. Kuna avalikku korra ohuhinnangud annab Politsei- ja Piirivalveamet (PPA), siis riigi julgeolekut puudutavad ohuhinnangud annavad vajadusel vastavalt JAS-le julgeolekuasutused. Seega PPA väljastab elamislubasid, hinnates eelnevalt isiku ohuga seotud asjaolusid avalikule korrale ning viitega JAS 32 lõikele 1 võib ta esitada päringu isiku kohta teabe saamiseks julgeolekuasutusele. Kui julgeolekuasutus saab, siis ta ka vastava taotluse rahuldab, st annab PPA-le teada oma hinnangu, s.t kas isik on riigi julgeolekule ohtlik või mitte. Konkreetset salastatud teavet, s.t vastavat analüüsi, kokkuvõtet, algallikat, vmt edastama ei pea, kuna teadmiskohustus julgeolekuasutuse allikate ja varjatud teabe kogumise meetodite ja taktika teadasaamiseks puudub. Vajadusel esitab julgeolekuasutus eelnimetatud salastatud teabe tutvumiseks kohtule. Eeltoodud näite korral peab teavet küsinud ja vastuse saanud asutus oma otsuse tegemisel lähtuma julgeolekuasutuselt saadud teabest seoses riigi julgeolekuga. Antud juhul on seadusandja sellise kohustuse otseselt seadusesse kirjutanud.“

Kokkuvõte 14: Vastavalt korraaitseadusele teevad korraaitseorganid koostööd, sealhulgas koguvad ja vahetavad omavahel riikliku järelevalve teostamiseks vajalikku teavet ning teevad ettepanekuid riikliku järelevalve otstarbekamaks teostamiseks.²⁵³ Julgeolekuasutused teevad üksteisega koostööd vastastikuse abistamise ja teabevahetuse kaudu²⁵⁴. Koostöö teiste riigi ja kohaliku omavalitsuse asutustega toimub juhtumi põhisel andmete vahetamise vormis. Teabe saamiseks võib julgeolekuasutus tulenevalt JAS § 31 lg-st 1 vajalike andmete saamiseks pöörduda riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku poole. JAS § 32 lg 1 aga kohustab julgeolekuasutust edastama teabe riigiasutusele, kui see on vajalik riigiasutusele pandud ülesannete täitmiseks ning kui see ei kahjusta julgeolekuasutuse ülesannete täitmist.

²⁵³ KorS RT I, 02.12.2016, 6, § 10 lg 1.

²⁵⁴ JAS RT I, 05.05.2017, 2, § 11 lg 1.

2.3. Sekkumise õiguslikud tagajärjed ja õiguskaitse

Magistritöö alapeatükkides 2.2.1 kuni 2.2.5 on käsitletud julgeolekuasutuste erinevaid võimalusi sekkumaks asutuste töösse, mis nii mõnelgi juhul võib riivata indiviidi õigusi. Õiguste kaitseks on isikul mitmeid võimalusi: esitada vaie haldusmenetluse seaduses sätestatud tingimustel ja korras; pöörduda töövaidluskomisjoni arvestades siinkohal teiste hulgas avaliku teenistuse seaduse regulatsioone; pöördumine kohtusse. Selleks, et isikul oleks võimalik enda õigusi efektiivselt kaitsta, on oluline see, millises vormis toimub julgeolekuasutusepoolne sekkumine asutuse töösse. Käesolev peatükk käsitleb sekkumiste õiguslikke tagajärgi ja isiku õiguskaitse võimalusi.

Kehtivas õiguses tõusetub vajadus eristada põhi-, eel- ja osahaldusakti eelkõige seoses õigusvaidluse lahendamisega, aga sellel võib olla ka õiguslik tähendus menetluses endas (nt julgeolekukontrolli ja juurdepääsuõiguse ja –loa omavahelised seosed). Riigisaladusele juurdepääsu loa andmine võib sõltuvalt otsustamisega seotud asjaoludest olla iseseisev põhihaldusakt, aga ka eelhaldusakt, kui see on ametikohale nimetamise tingimuseks, või osahaldusakt, kui sellega antakse osa ametikohaga seotud avaliku võimu volitusi. RSVS § 26 lg 1 sätestab, et juurdepääsu riigisaladusele saab isikule anda ametikohajärgselt; asutuse juhi otsuse alusel; juurdepääsuloa alusel; tunnistajakaitse kaitseabinõude kohaldamisest tulenevalt või uurimisasutuse, prokuratuuri või kohtu määruse alusel.²⁵⁵ Järgnevalt on autor analüüsinud eelnimetatud menetlusi.

2.3.1. Ametikohajärgne õigus kõigile riigisaladuse tasemetele

RSVS § 27 lg 1 kohaselt on kõigile riigisaladuse tasemetele juurdepääsu õigus ametikohajärgselt Vabariigi Presidendil; Riigikogu liikmel; Vabariigi Valitsuse liikmel; kohtunikul; Kaitseväge juhatajal; õiguskantsleril ja tema asetäitja-nõunikul; riigikontrolöril; Eesti Panga presidendil ning Eesti Panga Nõukogu esimehel ja liikmel ja Andmekaitse Inspektsiooni juhil.²⁵⁶ Õiguskantsleri seaduse § 6¹ lõigete 1 ja 5 ja § 37¹ lõigete 1 ja 5 viib Kaitsepolitsei ameti õiguskantsleri kandidaadi või tema asetäitja-nõuniku kandidaadi suhtes läbi julgeolekukontrolli ning edastab kogutud andmed ja arvamuse kandidaadi vastavuse kohta vastavalt Vabariigi Presidendile või Õiguskantsleri kantseleile. Riigikontrolli seaduse § 18 lõike 1 ja 5 kohaselt viib Kaitsepolitsei amet riigikontrolöri kandidaadi suhtes läbi julgeolekukontrolli ning edastab

²⁵⁵ RSVS RT I, 05.05.2017, 5, § 26 lg 1 p 1-5.

²⁵⁶ *Ibid.*, § 27 lg 1 p 1-9.

kogutud andmed ja arvamuse kandidaadi vastavuse kohta Vabariigi Presidendile. Eesti Panga seaduse § 11² lõigete 1 ja 5 kohaselt viib Kaitsepolitseiamet Eesti Panga presidendi ning Eesti Panga Nõukogu esimehe ja liikme kandidaadi suhtes läbi julgeolekukontrolli ning esitab dokumendid vastavalt Vabariigi Presidendile või Eesti Panga Nõukogule või selle esimehele. Isikuandmete kaitse seaduse § 35 lõigete 1 ja 4 kohaselt viib Kaitsepolitseiamet inspektisiooni juhi kandidaadi suhtes läbi julgeolekukontrolli ning edastab dokumendid justiitsministrile. Sarnane regulatsioon on kohtute seaduse § 54 lõigetes 1 ja 5 kohtunikuks kandideerija suhtes, kuid kohtuniku julgeolekukontrolli teostamiseks määrab asutus Riigikohtu üldkogu ning kohtuniku kohta asutus arvamust ei anna²⁵⁷.

Eelnevast nähtub, et RSVS § 27 lõikes 1 nimetatud isikute puhul on Kaitsepolitseiametil pädevus viia läbi julgeolekukontroll, anda julgeolekukontrolli põhjal aramus isiku riigisaladusele juurdepääsu nõuetele vastavuse kohta, kuid ei ole pädevust teha õiguslikult siduvat otsust isiku nõuetele vastavuse osas. Näiteks õiguskantsleri või õiguskantsleri-asetäitja nõuniku kandidaadil on kohustus läbida julgeolekukontroll, välja arvatud juhul, kui ta omab kehtivat juurdepääsuluba täiesti salajase taseme riigisaladusele juurdepääsuks või kui ta on kandidaadiks saamise ajal ametikohal, millel on ametikohajärgne õigus juurdepääsuks kõigile riigisaladuse tasemetele.²⁵⁸ Kaitsepolitseiamet edastab julgeolekukontrolli tulemusena kogutud andmed Õiguskantsleri kandidaadi puhul Vabariigi Presidendile ning asetäitja-nõuniku puhul Õiguskantsleri Kantseleile lisades oma arvamuse kandidaadi vastavuse kohta riigisaladusele juurdepääsuloa saamise tingimustele.²⁵⁹ Õiguskantsleri ja õiguskantsleri-asetäitja nõuniku kandidaadi nimetamise õigus on Riigikogul.²⁶⁰

Ametikohajärgselt on juurdepääsuõigus lisaks veel näiteks Vabariigi Presidendil. Vabariigi Presidendi valimise seadus²⁶¹ ei sätesta eraldi julgeolekukontrolli läbiviimist ega juurdepääsu õiguse andmist. Seaduse kohaselt valib Vabariigi Presidendi Riigikogu või presidendi valimiskogu.²⁶² Samuti ei tulene Riigikogu valimise seadusest (RKVS) julgeolekukontrolli teostamist kandideerimisel osaleva isiku suhtes ning RKVS §-st 4 ei tulene piirangut isiku

²⁵⁷ KS RT I, 28.12.2016, 18, § 81.

²⁵⁸ ÕKS RT I, 06.04.2016, 23, § 6¹ lg 1, § 37¹ lg 1.

²⁵⁹ *Ibid.*, § 6¹ lg § 37¹ lg 5

²⁶⁰ *Ibid.*, § 6¹ lg 7, § 37¹ lg 7.

²⁶¹ VPVS RT I, 10.07.2012, 32.

²⁶² *Ibid.*, § 1.

kandideerimisele tema ohtlikkusest riigi julgeolekule lähtuvalt²⁶³. Riigikogu liikme staatuse seaduse (RKLS) § 19 lõigetest 3 ja 4 lähtuvalt peab julgeolekukontrolli läbima Riigikogu liige, kes soovib juurdepääsu salastatud välisteabele või on määratud Riigikogu riigikaitsekomisjoni liikmeks.²⁶⁴ Julgeolekukontrolli asutus esitab Riigikogu liikme suhtes teostatud julgeolekukontrolli käigus kogutud andmed Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve komisjonile²⁶⁵ ning komisjon otsustab, kas Riigikogu liige on julgeolekukontrolli läbinud.²⁶⁶

Eeltoodust tulenevalt nähtub, et ametikohajärgselt juurdepääsu riigisaladusele omavate isikute puhul ei otsusta Kaitsepolitseamet juurdepääsuõiguse andmist, vaid see tuleneb seaduse alusel ametikohale nimetamisest. Julgeolekukontrolli teostanud asutus üksnes edastab kogutud materjalid koos sõltuvalt seadusega paika pandust, kas omapoolse arvamusega või ilma selleta vastavale asutusele, otsuse teeb vastav asutus. Selle tulemusel tekib olukord, kus Kaitsepolitsei poolt edastatav hinnang õiguskantsleri või õiguskantsleri-asetäitja nõuniku kohale kandideeriv isik Kaitsepolitseiameti hinnangul juurdepääsu riigisaladusele saada ei tohiks. Vastavalt sellele edastatakse ka hinnang. Kuna ametisse nimetamise õigus on seaduse kohaselt sellegi poolest Riigikogul, teevad lõpliku otsuse isiku ametisse nimetamise kohta nemad. Ükski õigusakt käesolevalt otsesõnu ei sätesta, kas Kaitsepolitsei poolt antav hinnang on õiguslikult siduv või mitte. Seadus ei sätesta ka seda, kas ametisse nimetamisel peab eelnimetatud hinnanguga oma otsuse tegemisel arvestama. Sama seisukohta väljendasid ka julgeolekuasutuse eksperdid.²⁶⁷ Eelneva põhjal saab teha järelduse, et RSVS § 27 lõikes 1 nimetatud ametikohale nimetatava isiku nimetamiseks või määramiseks pädevale organile julgeolekuasutuse poolt esitatavad materjalid ega arvamused ei ole sellele organile õiguslikult siduvad. Sellest tulenevalt ei ole tegemist ka lõpliku otsuse seisukohast olulise asjaolu kindlaks tegemisega, mis vastaks eelhaldusaktile ja mida oleks isikul võimalik vaidlustada. Õiguskaitse seisukohalt on isikul võimalik vaidlustada üksnes nimetamise või määramise otsust, mitte julgeolekuasutuse poole esitatud materjale või arvamust.

Kokkuvõte 15: RSVS § 27 lõikes 1 nimetatud ametikohale nimetamisel, määramisel või valimisel on julgeolekukontrolli astuse pädevuses üksnes julgeolekukontrolli läbiviimine ja materjalide kogumine. Julgeolekukontrolli asutus esitab materjalid nimetamist või määramist

²⁶³ RKVS RT I 2002, 57, 355, § 4 lg 4–6.

²⁶⁴ RKLS RT I 2007, 44, 316 § 19 lg 3 ja 4.

²⁶⁵ JAS RT I, 05.05.2017, 2, § 36

²⁶⁶ RKLS RT I 2007, 44, 316, § 19 lg 7 ja 8.

²⁶⁷ Vt magistr töö lisa 2: Ekspertintervjuude tulemused esitatud küsimuste kaupa.

otsustavale organile, kes on nende materjalide põhjal ise pädev hindama, kas isik vastab RSVS § 32 lõigetes 1 ja 2 nimetatud asjaoludele või on sobiv ametikohale. Seaduses sätestatud juhul esitab julgeolekukontrolli asutus koos materjalidega ka arvamuse, kuid see ei ole otsustavale organile siduv.

2.3.2. Juurdepääsuõiguse andmine asutuse juhi otsuse alusel

RSVS § 27 lõike 2 kohaselt on üksnes piiratud taseme riigisaladusele juurdepääsu õigus ametikohajärgselt riigi ametiasutuse ametnikul või töötajal, valitsusasutuse hallatava riigiasutuse töötajal ja Eesti Panga töötajal, kes on nimetatud, valitud või töölepingu alusel võetud ametikohale, millel töötamise eeltingimuseks on üksnes piiratud taseme riigisaladusele juurdepääsu õiguse omamine. Sellisel juhul antakse üksnes piiratud tasemel riigisaladusele juurdepääsu õigus asutuse juhi otsusega. Selleks teavitab asutuse juht juurdepääsuõiguse saanud isikut RSVS §-s 19 sätestatud kohustustest ja võtab temalt selle kohta kinnituse ning võtab isikult allkirjastatud nõusoleku tema isikuandmete kogumiseks²⁶⁸ ning need edastatakse julgeolekukontrolli asutusele.²⁶⁹ Kinnituse või nõusoleku andmisest keeldumisel ei võeta isikut riigisaladuse juurdepääsu õigusega ametikohale või vabastatakse ta ametikohalt.²⁷⁰

Julgeolekukontrolli asutus võib kaalutusõiguse alusel kontrollida isiku riigisaladuse juurdepääsu õigusega ametikohale nimetatud isiku suhtes RSVS § 32 lõigetes 1 ja 2 asjaolude esinemist, kui isik on andnud RSVS § 27 lõikes 10 punktis 3 nimetatud nõusoleku.²⁷¹ Reeglina isiku riigisaladuse juurdepääsu õigusega ametikohale nimetamisel julgeolekukontrolli ei tehta. Kui on tekkinud põhjendatud kahtlus, et isiku puhul esinevad juurdepääsuloa andmisest keeldumise alused, võib ametiasutuse juht taotleda julgeolekukontrolli tegemist isiku, keda soovitakse nimetada ametikohale, millel töötamise eeltingimuseks on piiratud taseme riigisaladusele juurdepääsu õigus, või kes on sellisel ametikohal, suhtes.²⁷² Selleks esitab ametiasutuse juht põhjendatud taotluse julgeolekukontrolli teostamiseks pädevale asutusele, kes otsustab julgeolekukontrolli teostamise.²⁷³ Kui julgeolekukontrolli tulemusena ilmneb, et piiratud taseme riigisaladusele juurdepääsu eeldaval ametikohal töötava või sellele kandideeriva isiku puhul esineb RSVS § 32 lõikes 1 või 2 nimetatud asjaolu, siis võib julgeolekukontrolli asutuse juht

²⁶⁸ RSVS RT I, 05.05.2017, 5, § 27 lg 10.

²⁶⁹ *Ibid.*, § 27 lg 11.

²⁷⁰ *Ibid.*, § 27 lg 3.

²⁷¹ *Ibid.*, § 47 lg 6.

²⁷² *Ibid.*, § 47 lg 4 p 1.

²⁷³ *Ibid.*, § 47 lg 5.

võtta isikult piiratud taseme riigisaladusele juurdepääsu õiguse või keelata selle andmise kuni vastava asjaolu äralangemiseni ning isikut ei võeta ametikohale või ta vabastatakse ametikohalet.²⁷⁴

Nimetatud olukord on seotud asutuse juhi otsusega, millega on võimalik anda kuni piiratud tasemel juurdepääsuluba. Piiratud riigisaladuse taset eeldaval ametikohal töötava või kandideeriva isiku suhtes võib teha julgeolekukontrolli, kui isiku puhul esineb RSVS § 32 lõikes 2 nimetatud asjaolu.²⁷⁵ Julgeolekuasutuse eksperdid on väljendanud, et praktikas teostatakse sellises olukorras julgeolekukontrolli üldjuhul siis, kui vastav asutus pöördub ise Kaitsepolitseiameti poole. Sellistel juhtudel on üldiselt asutusel juba olemas teatav informatsioon ning see kajastatakse ka taotluses julgeolekuasutusele.²⁷⁶ Kui teostatud julgeolekukontrolli raames ilmneb, et isik ei vasta kriteeriumitele, mille alusel võiks talle väljastada juurdepääsuluba, ei võeta isikut riigisaladusele juurdepääsu õigusega ametikohale või vabastatakse isik riigisaladusele juurdepääsu õigusega ametikohalt avaliku teenistuse seaduses või muus avalikku teenistust reguleerivas eriseaduses ettenähtud korras või öeldakse isikuga tööleping üles töölepingu seaduses ettenähtud korras.²⁷⁷ Täpsemat analüüsimist vajab, kas RSVS § 47 lõigetes 4 – 6 taotluse alusel julgeolekukontrolli tegemine on ametiabi osutamine või eraldiseisev ametiasutuse tegevusse sekkuv julgeolekukontrolli asutuse menetlus ning kas RSVS § 27 lõikes 4 sätestatud julgeolekukontrolli asutuse juhi otsus võtta isikult piiratud taseme riigisaladusele juurdepääsu õiguse või keelata selle andmise kuni vastava asjaolu äralangemiseni on eel- või osahaldusakt teenistusse nimetamise käskkirja ning ametist vabastamise suhtes.

ATS § 95 lg 2 sätestab, et kui ilmnevad asjaolud, mis välistavad isiku teenistusse võtmist, siis vabastatakse ametnik teenistusest käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud alusel ainult juhul, kui teda ei ole võimalik tema nõusolekul üle viia sama ametiasutuse teisele ametikohale, millel ettenähtud teenistusülesanded on olulises ulatuses sarnased olemasoleval ametikohal kehtestatud teenistusülesannetega. Kuigi RSVS § 27 lg 3 p 2 näeb ette isiku teenistusest vabastamise kohustuse isikule, kellel on ametisse nimetamise pädevus, siis ATS § 95 lg 2 näeb ette isiku teenistusest vabastamise üksnes juhul, kui teda ei ole võimalik tema nõusolekul üle viia teisele ametikohale, mille teenistusülesanded ei eelda riigisaladuse töötlemist. RSVS § 27 lõigete 3 ja 4

²⁷⁴ *Ibid.*, § 27 lg 3 ja 4.

²⁷⁵ *Ibid.*, § 27 lg 4.

²⁷⁶ Vt magistrtriöö lisa 2: Ekspertintervjuude tulemused esitatud küsimuste kaupa, küsimus 4, vastaja C.

²⁷⁷ RSVS RT I, 05.05.2017, 5, § 27 lg 3 p 1-2, § 27 lg 4.

eesmärk ei ole isiku teenistusest vabastamine, vaid riigisaladuse kaitsmine. Järelikult õiguslik tagajärg ei saa olla üksnes isiku teenistusest vabastamine. Kaaluda tuleb ka võimalusi isiku üleviimiseks muule ametikohale. Teine võimalus on see, et isik jääb samale ametikohale, kuid tema tööülesandeid või –käskkirja muudetakse selliselt, et tema ülesannete hulka ei kuulu enam riigisaladuse töötlemine. Samal seisukohal on oma vastuses ka küsitletud julgeolekuekspert.²⁷⁸

RSVS § 27 lõikest 9 nähtub, et julgeolekukontrolli asutus saadab viie tööpäeva jooksul käesoleva paragrahvi lõigetes 4 ja 8 nimetatud otsuse tegemisest otsuse ametlikult kinnitatud ärakirja isikule, kellelt võeti ära juurdepääsuõigus, ja teate vastava otsuse tegemisest asutusele, põhiseaduslikule institutsioonile või juriidilisele isikule, kelle teenistuses isik töötab või kes isikule juurdepääsuõiguse andis. Sellest tulenevalt nähtub, et isikut teavitatakse tehtud otsusest. Järelikult saab isik teada sellest, et tal ei ole võimalik edaspidi töötada ametikohal, mis eeldab riigisaladuse töötlemist enne, kui tema suhtes antakse välja näiteks teenistusest vabastamise haldusakt või tehakse ettepanek muule ametikohale üleviimiseks.

Kokkuvõte 16: Isiku üksnes piiratud tasemel riigisaladusele juurdepääsu õigusega ametikohale nimetamisel võetakse isikult nõusolek tema isikuandmete kogumiseks ning kinnitus riigisaladuse kaitse nõuete tutvustamise kohta, kuid reeglina julgeolekukontrolli isiku suhtes ei tehta. Üksnes juhul, kui ametiasutusel on kahtlus isiku suhtes, siis võib ta taotleda julgeolekukontrolli asutuselt julgeolekukontrolli läbiviimist. RSVS § 32 lõigetes 1 ja 2 nimetatud asjaolu tuvastab julgeolekukontrolli asutus, kuid isiku vabastamise, ülesannete muutmise või teisele ametikohale üleviimise otsustab ametiasutus.²⁷⁹

2.3.3. Juurdepääsuõigusega ametikohalt vabastamine

Julgeolekuasutuse sekkumise näitena on võimalik tuua RSVS § 27 lõikes 4 märgitud olukord. Nimetatud norm sätestab, et kui piiratud taseme riigisaladusele juurdepääsu eeldaval ametikohal töötava isiku puhul esineb RSVS § 32 lõikes 2 nimetatud asjaolu, võib isiku suhtes julgeolekukontrolli teostamiseks pädeva asutuse juht võtta isikult piiratud taseme riigisaladusele juurdepääsu õiguse või keelata selle andmise kuni vastava asjaolu äralangemiseni. Sellisel juhul lähtutakse RSVS paragrahvi 27 lõike 3 punktidest 1 ja 2. RSVS § 27 lg 3 punkti 1 kohaselt kui käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud ametikohal töötava või sellele kandideeriva isiku puhul

²⁷⁸ Vt magistrirühma lisa 2: Ekspertintervjuude tulemused esitatud küsimuste kaupa, küsimus 4, vastaja A.

²⁷⁹ RSVS RT I, 05.05.2017, 5, § 27 lg 3-4 koostoimes ATS RT I, 06.10.2016, 3, §-ga 95.

esineb RSVS § 32 lõikes 1 nimetatud asjaolu, siis ei võeta isikut riigisaladusele juurdepääsu õigusega ametikohale ja punkt 2 sätestab, et eelnimetatud asjaolu ilmnemisel vabastatakse isik riigisaladusele juurdepääsu õigusega ametikohalt avaliku teenistuse seaduses või muus avalikku teenistust reguleerivas eriseaduses ettenähtud korras või öeldakse isikuga tööleping üles töölepingu seaduses ettenähtud korras. Piiratud tasemel riigisaladusele juurdepääsu õigus on ametikohajärgselt riigi ametiasutuse ametnikul või töötajal, valitsusasutuse hallatava riigiasutuse töötajal ja Eesti Panga töötajal, kes on nimetatud, valitud või töölepingu alusel võetud ametikohale, millel töötamise eeltingimuseks on üksnes piiratud taseme riigisaladusele juurdepääsu õiguse omamine. Piiratud tasemel riigisaladuse õigus antakse isikule seega ametisse astumisel. Ametisse nimetamise õigus on asutuse juhil ning see vormistatakse käskkirja ehk haldusaktina. Kui julgeolekukontrolli teinud asutuse juht otsustab võtta isikult piiratud taseme riigisaladusele juurdepääsu õiguse, milline õigus tuleneb tal RSVS § 27 lõikest 4, siis on tegemist õiguslikult siduva otsusega. Selle otsusega tühistatakse osa sellest haldusaktist, millega isik teenistusse võeti. Sellega võetakse isikult õigus töödelda piiratud tasemel riigisaladust ja sellest tulenevalt ei ole isikul võimalik täita oma tööülesandeid. RSVS § 27 lg 4 sätestab, et sellisel juhul tuleb lähtuda RSVS § 27 lg 3 punktide 1 ja 2. Nimetatud sätte punkt 2 sätestab, et kui isiku puhul ilmnevad sellised asjaolud, mis ei võimalda anda või pikendada isiku juurdepääsuluba, siis isik vabastatakse teenistusest. Eelnimetatud normide koostoimel nähtub, et julgeolekuasutuse poolt riigisaladuse töötlemise loa tühistamine toob endaga kaasa ka isiku teenistusse võtmise käskkirja ülejäänud osa tühistamise ehk isiku teenistusest vabastamise. Selline nõue tuleneb otseselt RSVS-ist. Ametist vabastamise pädevus, nagu ka ametisse nimetamise pädevus, on asutuse juhil.

Eelnevas olukorras on kirjeldatud olukorda, milles julgeolekuasutus oma otsusega annab eelhaldusakti ehk sellega sisuliselt otsustatakse see, kas isikul on võimalik töödelda piiratud tasemel riigisaladuse õigust. Kui isiku põhitöö eeldab piiratud tasemel riigisaladusega tegelemist ning vastavat luba ei väljastata, siis ei ole isikul võimalik oma tööülesandeid ka täita ning järelikult ei ole võimalik selline isik ka teenistusse nimetada. Sellises olukorras on tegemist eelhaldusaktiga. Kui aga isiku igapäevatöö ei ole otseselt seotud riigisaladuse töötlemisega, vaid selliseid ülesandeid esineb pigem harva, siis juurdepääsuloa väljastamata jätmine või loa kehtivuse peatamine/äravõtmine, ei tähenda automaatselt seda, et isik ei ole võimeline täitma oma tööülesandeid ja jätkama teenistust. Riigisaladuse töötlemist eeldavad tööülesanded on võimalik jagada asutusesiseselt ümber ning isikul on võimalik jätkata oma teenistust. Sellises olukorras on isikult juurdepääsu õiguse võtmine käsitletav osahaldusaktina, mille õiguslikuks

tagajärjeks erinevalt eelhaldusaktist ei ole isiku teenistusest vabastamine. Osahaldusakti andmine ei välista isiku teenistusse võtmist või lepingu sõlmimist. Küll aga tuleb haldusorganil arvestada sellega, et riigisaladuse töötlemisega seonduvaid tööülesandeid nimetatud isikule delegeerida ei tohi.

Julgeolekuametnik A on kirjeldanud oma vastuses olukorda, millest nähtub, et praktikas reeglina julgeolekuasutuse sekkumise tulemusel konflikti ei teki. Kui tööandjale nähtub, et isik julgeolekukontrolli ei läbi, muudetakse tema teenistusülesandeid ehk riigisaladuse töötlemisega seonduvad ülesanded delegeeritakse teistele isikutele. Vastaja C on sedastanud, et praktikas pöördub vastav haldusorgan julgeolekuasutuse poole ise esitades põhjendatud taotlus, et teha isikule julgeolekukontroll. Üldjuhul on see tingitud sellest, et nimetatud haldusorganil endal on juba olemas teatav informatsioon võimalike keeldumisaluste kohta ning seega sisaldab esitatud taotlus juba teatavaid viiteid sellele. Julgeolekuasutuse poole pöördumise põhjus on aga selles, et haldusorganil endale ei pruugi olla võimalust või pädevust olemasolevat informatsiooni kontrollida või täiendavalt koguda.²⁸⁰

Eelnevast tulenevalt on võimalik järeldada, et julgeolekuasutuse sekkumise tulemusel piiratakse isiku õigusi. Seda seetõttu, et julgeolekuasutuse poolt juurdepääsu õiguse tühistamine toob endaga paratamatult kaasa isiku teenistusest vabastamise, kui tema igapäevatöö on seotud riigisaladuse töötlemisega. Järelikult on sel otsene seos isiku õigustega.

Kokkuvõte 17: Piiratud taseme riigisaladusele juurdepääsu eeldaval ametikohal töötava isiku puhul RSVS § 32 lõikes 2 nimetatud asjaolu esinemisel võib isiku suhtes julgeolekukontrolli teostamiseks pädeva asutuse juht võtta isikult piiratud taseme riigisaladusele juurdepääsu õiguse või keelata selle andmise kuni vastava asjaolu äralangemiseni. Kui ametniku, kellelt võetakse juurdepääs riigisaladusele, tööülesanded näevad ette riigisaladuse töötlemist igapäevaselt, on julgeolekukontrolli teinud asutuse juhi otsuse näol tegemist eelhaldusaktiga. Kui igapäevatöö riigisaladuse töötlemisega seotud ei ole, on tegemist osahaldusaktiga.

2.3.4. Juurdepääsuloa tingimusega ametikohale nimetamine

RSVS § 20 lg 5 kohustab riigisaladust valdava asutuse, põhiseadusliku institutsiooni ja juriidilise isiku juhti või juhtorganit määrama ametikohad, millel töötamise eeltingimuseks on

²⁸⁰ Vt magistrtiöö lisa 2: Ekspertintervjuude tulemused esitatud küsimuste kaupa.

riigisaladusele juurdepääsu õiguse omamine. Ametikohad määratakse eraldi loeteluna või koosseisutabelis, märkides iga ametikoha kohta selleks nõutava riigisaladusele juurdepääsu õiguse taseme. Sellest nähtub, millise ametikoha puhul on vajalik juurdepääsuluba ning vastava ametikoha täitmisel sellest ka lähtutakse, ehk taotletakse juurdepääsuluba. Juhtudel, kus ametikohal töötamise eeltingimuseks on juurdepääsuluba ning õigus sellele ei tulene ametikohajärgselt, toimub juurdepääsuloa väljastamine julgeolekukontrolli alusel julgeolekukontrolli teostanud asutuse poolt.

Eelnevalt on magistritöös välja toodud, et juurdepääsuloa saamise eelduseks on julgeolekukontrolli läbimine.²⁸¹ RSVS § 48 lg 2 kohaselt on julgeolekukontrolli teostamiseks pädev asutus Kaitsepolitseiamet. Sama paragrahvi lõikes 3 on välja toodud isikud, kelle suhtes on julgeolekukontrolli teostamise pädevus Välisluureametil. Nendeks on Välisluureameti teenistusse kandideeriv ja Välisluureameti teenistuses olev isik, välja arvatud Välisluureameti peadirektor ja tema asetäitja; Kaitsepolitseiameti peadirektor ja tema asetäitja; Siseministeriumi kantsler ja asekancler; prokurör.²⁸² Kui julgeolekukontrolli käigus ilmnevad juurdepääsuloa andmisest ja selle kehtivuse pikendamisest keeldumise alused²⁸³, siis juurdepääsu luba ei anta.

Juurdepääsuloa väljastamisest keeldumist võib antud juhul pidada eelhaldusaktiks. Kui julgeolekukontrolli teostanud asutus keeldub juurdepääsuloa väljastamisest isikule, kelle ametikoht eeldab juurdepääsuluba, ei ole tal nimetatud ametikohal võimalik töötada. Sellega on julgeolekukontrolliasutus teinud õiguslikult siduvalt kindlaks asja lõplikul lahendamisel tähtsust omava asjaolu ehk isiku vastavuse juurdepääsuloa tingimustele ja ühes sellega ka isiku võimaluse töötada juurdepääsu nõudval ametikohal. Olukorras, kus julgeolekukontrolli teostanud asutus on välja andnud sisult eelhaldusakti, ei ole teisel haldusorganil võimalik teha erinevat otsust. Järelikult ei ole haldusorganil võimalik võtta isikut tööle ametikohale, mis eeldab juurdepääsuluba, kui isikule seda antud ei ole. Esiteks seetõttu, et haldusorganil puudub õigus väljastada juurdepääsuluba ning teiseks põhjuseks on julgeolekukontrolli teostanud asutuse poolt välja antud eelhaldusakt. Lõplik otsus vormistatakse siiski haldusorgani poolt, mis oma loomult vastab haldusakti tunnustele HMS § 51 mõistes.

²⁸¹ JAS RT I, 05.05.2017, 2, § 47 lg 2.

²⁸² RSVS RT I, 05.05.2017, 5, § 48 lg 3 p 1 - 4.

²⁸³ *Ibid.*, § 32.

Juurdepääsuloa olemasolu puudumine välistab seega isiku tööle võtmise juurdepääsuluba nõudvale ametikohale. Sellegi poolest on asutuse juhil võimalik isik, kellele juurdepääsuluba ei väljastatud, võtta tööle. Sellisel juhul tuleb asutuse juhil teha struktuurimuudatus, mille raames ei oleks eelnimetatud ametikohal töötamise eelduseks juurdepääsuloa olemasolu. Sellisel juhul ei ole aga olukorrad omavahel võrreldavad, sest isikule julgeolekukontrolli teostamise vajadus puudub ja tema tööülesanded ei ole seotud ka riigisaladuse töötlemisega. Seoses sellega ei anta välja ka eelhaldusakti, tehtud otsus haldusorgani poolt on iseseisev haldusakt.

Kui isiku X töötamine ametikohal Y eeldab juurdepääsu riigisaladusele ja selle väljastamine on julgeolekukontrolli teinud asutuse poolt käsitletav eelhaldusaktina, siis üks esilekerkivatest probleemidest on isiku õiguste kaitse. Keeldudes isikule juurdepääsuloa andmisest, tuleb seda ka eelhaldusakti puhul põhjendada, sest see on kohtus vaidlustatav. Arvestades julgeolekuasutuste töömeetodeid ning teabehanke käigus kogutud informatsiooni salastatust, ei ole seda alati võimalik teha. Kuigi lõpliku otsuse tegemine ehk haldusakti andmine on haldusorgani, kuhu isik tööle kandideerib, pädevuses, ei saa nad olemasoleva eelhaldusakti puhul teha erinevat otsust (selle alla ei kuulu isiku mittesobivus muudel, juurdepääsuloast sõltumatutel põhjustel). Kuna ka haldusakt on vaidlustatav ja eelhaldusaktist erinevat otsust teha ei saa (haldusorganil lisaks sellele ka puudub pädevus juurdepääsulubasid väljastada), ollakse silmitsi olukorraga, kus isik X võib vaidlustada tema suhtes tehtud otsuse kohtus. Kohtus omakorda võib tekkida probleem, kus haldusorgani põhjenduseks, miks isikut X tööle ei võetud, on julgeolekukontrolli teinud asutuse poolt välja antud keelduv otsus juurdepääsu osas ehk sisult eelhaldusakt, mis nagu eelnevalt mainitud, ei saa olla alati ammendavalt põhjendatud, kuna võib kahjustada julgeolekuasutuse tööülesannete täitmist. Kuna haldusorganil on kohustus rääkida tõtt, ei saa oma otsust motiveerida ka välja mõeldud põhjendusega.

Eraldiseisev olukord on, kus isiku ametikoht ei sõltu juurdepääsuloast, kuid juurdepääsuluba annab iseseisvalt õiguse riigisaladusele juurdepääsuks. Tuleb arvestada, et riigisaladuse kaitse on Kaitsepolitsei otsene ülesanne ning sellest lähtuvalt ollakse kõige pädevamad hindamaks seda, kas usaldada ühele või teisele (juriidilisele) isikule juurdepääsuluba või mitte. Käesolevalt eksisteerib aga olukordi, kus lõpliku otsustamise pädevus on jäetud taotluse esitanud asutusele, kelle teadmised ja üleüldine pädevus riigisaladuse kaitse valdkonnas ei pruugi olla Kaitsepolitseiga samaväärne. Arvestades seda, et KAPO huvi põhjendamatult piirata X isiku juurdepääsu riigisaladusele ei ole tõenäoline, peab magistriltõõ autori hinnangul julgeolekukontrolli teostanud asutuse poolt edastatav informatsioon ning omapoolne hinnang

olema taotluse esitanud asutusele õiguslikult siduv. Sellisel juhul lasub vastutus julgeolekukontrolli teostanud asutusel. Praegu see nii ei ole.

Sellest tulenevalt tekib omakorda vastutuse küsimus. Riigisaladuse kaitse kuulub Kaitsepolitsei ülesannete hulka, mis tähendab seda, et esiteks on see nende vastutuse all ning teiseks on nemad riigisaladuse kaitse küsimustes suure tõenäosusega ka kõige pädevamad. Käesolevalt on õigusruumis aga olukord, kus lõpliku otsuse tegemine ei ole julgeolekuasutuse pädevuses, mis toob kaasa küsimuse, kas ja kuidas saab vastu võetud otsuse eest vastutada julgeolekukontrolli teinud asutus. Teiseks on küsitav tehtud otsuse õigsus ja sellest tulenevalt ka mõju riigi julgeolekule.

Eeltoodule tuginedes võib sedastada, et kehtivas õigusruumis on tekkinud olukord, kus haldusorgani poolt tehtud otsus võib seada ohtu riigi julgeoleku. Vastutuse küsimus seejuures otseselt reguleeritud ei ole, mistõttu võib arvata, et vastutajaks on julgeolekuasutus, kelle pädevuses on riigisaladuse kaitse, kuigi julgeolekuasutus on eelnevalt teinud põhjaliku analüüsi, mille põhjal on tuvastatud isiku mittesobivus juurdepääsu eeldavale ametikohale. Seega andmete ja hinnangu õigeaegne edastamine ja seadusest tulenevate kohustuste täitmine, võib siiski viia selleni, et haldusorgani poolt, kas ebakompetentsusest või millegi muu tõttu, tehtud otsus, seab ohtu riigi julgeoleku. See omakorda nullib julgeolekuasutuse poolt tehtud töö. Teisalt, julgeolekuasutus ei saa vastutada otsuse eest, mida ei tee nemad. Julgeolekuasutuse ülesanne on edastada vajalik informatsioon ja vajadusel ka hinnang. Kui haldusorgan oma otsuse tegemisel sellest ei lähtu, tuleb vastutusele võtta just nemad.

Kui julgeolekuasutuste poolt antavat hinnangut tuleb käsitleda kui õiguslikult siduvat (nagu näiteks käesolevas peatükis käsitletud eelhaldusakti andmist), on tegemist julgeolekuasutuste poolt väga ulatusliku sekkumisega teise asutuse töösse. Sisuliselt tekib julgeolekuasutustel õigus otsustada teise asutuse personaliküsimuste üle. See viitab julgeolekuasutuste väga ulatuslikule võimule riigis tegutsevate asutuste üle ning võib suurendada kuritarvituste riski. Oluline on aga märkida, et Eesti Vabariigi põhiseadus otseselt ei keela X asutuse sekkumist Y haldusorgani töösse. Nagu eelnevalt mainitud, saab julgeolekuasutus mõjutada asutuse tööd läbi eel- või osahaldusakti. Probleem võib tekkida sellest, et millistel juhtudel on tegemist eel- ja millistel osahaldusaktiga. Eelhaldusakt on lõpliku haldusakti suhtes õiguslikult siduva iseloomuga. Kuigi sellega riivatakse isiku õigusi, ei ole see isiku jaoks otseselt õiguslikult siduv, küll aga on seda haldusorgani jaoks. Isiku põhiõigusi puudutab ja on isiku jaoks õiguslikult siduv lõplik

haldusakt. Haldusakt oma olemuselt ongi suunatud isiku õiguste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele, eelhaldusakti funktsiooniks on aga pigem haldusakti väljaandmiseks olulise tähtsusega asjaolu tuvastamine. Eel- ja põhihaldusakti omavaheline suhe seisneb selles, et põhihaldusakti ei saa välja anda kui ei ole eelnevalt antud eelhaldusakti.

Osahaldusakti puhul aga jaguneb otsustus haldusorgani ja julgeolekuasutuse vahel kaheks. Sõltumata ühe või teise asutuse otsusest, kehtib iga asutuse poolt antud osahaldusakt eraldi. Osa- ja põhihaldusakti vahel eelhaldusaktile omane seos põhihaldusaktiga puudub.

Eel- ja osahaldusakti vahe ilmekaks näiteks on isiku kandideerimine töökohale, mis eeldab juurdepääsuluba. Kui ametikoha tööülesanded eeldavad isiku poolt riigisaladuse töötlemist igapäevaselt, siis tuleb julgeolekuasutuse poolt tehtavat otsust juurdepääsuloa osas käsitleda kui eelhaldusakti. Julgeolekuasutus tuvastab olulise tähtsusega asjaolu ehk isiku vastavuse juurdepääsuloa saamisele enne põhihaldusakti andmist. Juurdepääsuloa olemasolu on aga antud ametikohal töötamise eelduseks, mis tähendab seda, et kui isikule ei väljastata julgeolekuasutuse poolt juurdepääsuluba, ei ole tal võimalik täita nimetatud ametikoha tööülesandeid ja ei ole seega ka loogiliselt võimalik sellel ametikohal töötada. Seega tuleb haldusorganil koostada haldusakt, mis tugineb otseselt eelhaldusaktile. Kui aga on tegemist sellise ametikohaga, kus enamik ülesandeid on võimalik täita juurdepääsuloata ning üksnes mõni üksik ja harvaesinev tööülesanne eeldab juurdepääsuloa olemasolu, saab julgeolekuasutuse poolt tehtavat otsust juurdepääsuloa suhtes pidada osahaldusaktiks. See tuleneb sellest, et tegelikkuses on isikul võimalik nimetatud ametikohal töötada, kuid tal puudub võimalus täita mingit väikest osa asutuse tööülesannetest. Seega juurdepääsuloa olemasolu puudumine ei välista isiku töötamist antud ametikohal, mistõttu haldusorgan ei pea lõplikus haldusaktis, milles otsustatakse isiku ametisse nimetamise üle, lähtuma julgeolekuasutuse poolt eelnevalt tehtud otsusest ehk osahaldusaktist. Isik on siiski võimalik nimetada ametisse juurdepääsuloata teatud mööndustega ning tekkinud ebakõla on võimalik lahendada selliselt, et tööülesannete täitmine, mis eeldab juurdepääsuloa olemasolu, delegeeritakse asutusesiseselt kellelegi, kellel on juurdepääsuluba.

Kokkuvõte 18: Juurdepääsuloa tingimusega ametikohale nimetamise raames teostatud julgeolekukontrolli tulemus on käsitletav eelhaldusaktina, sest sellega on julgeolekukontrolliasutus teinud õiguslikult siduvalt kindlaks asja lõplikul lahendamisel tähtsust omava asjaolu. Kuigi sellega riivatakse isiku õigusi, ei ole see isiku jaoks otseselt õiguslikult siduv, küll aga on seda haldusorgani jaoks. Osahaldusakti puhul aga jaguneb otsustus

haldusorgani ja julgeolekuasutuse vahel kaheks. Sõltumata ühe või teise asutuse otsusest, kehtib iga asutuse poolt antud osahaldusakt eraldi. Osa- ja põhihaldusakti vahel eelhaldusaktile omane seos põhihaldusaktiga puudub.

2.3.5. Juurdepääsuõiguse andmine menetlusmääruse alusel

RSVS § 29 lg 1 sätestab, et riigisaladusele juurdepääsu õigus on asja kohtueelse menetlemise ja kohtumenetluse osalisel, menetlusse kaasatud isikul ning kummagi esindajal uurimisasutuse, prokuratuuri või kohtu põhistatud määruse alusel pärast julgeolekukontrolli läbimist, kui juurdepääs on kriminaal-, tsiviil-, haldus- või väärteoasja lahendamiseks vältimatult vajalik. Juurdepääsu luba ei anta, kui see seab ohtu kriminaalmenetluse seadustiku § 126¹⁴ punktides 2, 4, 5, 6 ja 7 sätestatud õiguste kaitse. Samuti ei anta luba täiesti salajase taseme riigisaladusele.²⁸⁴ Julgeolekukontrolli läbiviimise taotlus edastatakse julgeolekukontrolli teostavale asutusele enne, kui otsustatakse isikule riigisaladusele juurdepääsu õiguse andmine.²⁸⁵ Julgeolekukontrolli teostanud asutus edastab tulemused taotluse koostanud asutusele taotletud aja jooksul, mis aga ei tohi olla lühem kui üks kuu. Saanud vastavad tulemused, koostab taotluse esitanud asutus määruse, milles isikut teavitatakse kohustustest ja juurdepääsuloa andmisest.²⁸⁶ RSVS § 29 lg 3 kohaselt ei teostata julgeolekukontrolli kahtlustatava, süüdistatava ja advokaadist kaitsja suhtes, kui teadmismajadus tuleneb kaitseõiguse tagamisest kriminaalmenetluses.

Eeltoodust nähtub, et antud olukorras edastab julgeolekukontrolli teinud asutus taotluse esitanud asutusele üksnes materjalid. Seadus antud olukorras ei sätesta, kas julgeolekukontrolli teostanud asutuse poolt edastatav informatsioon on õiguslikult siduv või üksnes soovituslik. Seaduses on öeldud, et lõpliku otsuse teeb taotluse koostanud asutus, kellele enne lõpliku otsuse tegemist on edastanud informatsiooni julgeolekukontrolli teostanud asutus. Seadus ei sätesta, kas informatsiooni edastamine on õiguslikult siduv ja on eelhaldusakt või on üksnes soovituslik.

Seadust lugedes on võimalik järeldada, et lõpliku otsuse tegemine ehk haldusakti väljaandmine on uurimisasutuse, prokuratuuri või kohtu pädevuses. Seadust tõlgendades on võimalik tugineda RSVS § 29 lõikele 2, mille kohaselt luba ei väljastata määruse alusel, kui see võib ohtu seada kriminaalmenetluse seadustiku § 126¹⁴ punktides 2, 4, 5, 6 ja 7 sätestatud õiguste kaitse. Järeldub, et lõpliku otsuse tegemise pädevus on taotluse esitanud asutusel ja julgeolekukontrolli

²⁸⁴ RSVS RT I, 05.05.2017, 5, § 29 lg 2.

²⁸⁵ *Ibid.*, § 29 lg 4

²⁸⁶ *Ibid.*, § 29 lg 5-6.

teostanud asutuse poolt informatsiooni edastamine ei ole käsitletav eelhaldusaktina, vaid üksnes soovitusena. Eraldi küsimus on, kas soovitus on või saab olla õiguslikult siduv.

Nähtub, et lõpliku otsuse tegemise pädevus on ka siinkohal jäetud vastavalt uurimisasutusele, prokuratuurile või kohtule. Julgeolekuasutuse poolt informatsiooni edastamist ning omapoolset andmist ei saa käsitleda õiguslikult siduvana, kuivõrd sellest ei tulene eelnimetatud asutustele otsest õiguslikku tagajärge. Sama on välja toonud ka julgeolekuekspert.²⁸⁷ Kuivõrd andmete edastamine ei too asutuse jaoks õiguslikku tagajärge, siis oma otsuses sellest ka lähtuma ei pea. Seega lõpliku otsuse tegemise eel julgeolekuasutuse poolt edastatavad andmed isiku õigusi puuduta.

Kokkuvõte 19: Juurdepääsuõiguse andmisel menetlusmääruse alusel juurdepääsuõiguse üle otsustamisel edastab uurimisasutus, prokuratuur või kohus julgeolekukontrolli teostavale asutusele taotluse julgeolekukontrolli teostamiseks. RSVS § 32 lõigetes 1 ja 2 nimetatud asjaolu tuvastab julgeolekukontrolli asutus, kuid lõpliku otsuse tegemine on taotluse esitanud asutusel. Järeldub, et julgeolekukontrolli teostanud asutuse poolt andmete edastamine uurimisasutuse, prokuratuuri või kohtu jaoks õiguslikult siduvat tagajärge ei loo. Sellest lähuvalt ei puuduta see ka isiku õigusi.

2.3.6. Ettekirjutus riigisaladuse kaitse nõuete järgimises

RSVS § 22 lõike 3 kohaselt on Kaitsepolitsei ametil volitus teha teabevaldajale ettekirjutusi RSVS-st või selle alusel antud õigusaktidest tulenevate nõuete rikkumise või rikkumise ohu kõrvaldamiseks. Selliseks rikkumiseks võib olla ka ametnikust või töötajast lähtuv oht riigisaladuse kaitsele või muu riigisaladuse organisatsioonilise teabeturbe meetme kohaldamata jätmise. Ettekirjutuse puhul on oluline eristada, millises vormis see toimub – kas tegemist on eelhaldusaktiga või siseaktiga. Olulist rolli mängib see just isiku õiguste kaitse seisukohalt kui selline ettekirjutus puudutab näiteks isiku teenistust X asutuses. Kui koostatud ettekirjutuse näol on tegemist siseaktiga, tehakse isikule teatavaks kõik asjaolud asutuse poolt, mis koostab lõpliku haldusakti, mitte aga ettekirjutuse koostanud asutuse poolt. Isiku menetluse kaasamine toimub heal juhul siis, kui lõpliku haldusakti koostamise pädevust omav asutus on saanud ettekirjutuse ning on asunud seda täitma ehk väljastama haldusakti. Järelikult ei ole isikul kogu menetluse

²⁸⁷ Vt magistr töö lisa 2: Ekspertintervjuude tulemused esitatud küsimuste kaupa.

käigus olnud võimalik oma õigusi kaitsta. Samuti tuleb ära märkida ka see, et kui tegemist on siseaktiga, siis ei pruugigi isik selle väljaandmisest üldse teadlik olla, kuna see liigub asutuste vahel ning on suunatud julgeolekuasutuse poolt teisele asutusele, mitte aga isikule. Kehtiva õiguskorra kohaselt puudub asutusel kohustus teavitada isikut sellise siseakti koostamisest, mis oma loomult toobki kaasa selle, et isik ei ole kaasatud menetlusse ning tema ainsaks õiguskaitse võimaluseks on kaitsta end vahetult enne tema suhtes haldusakti välja andmist või koostatud lõpliku haldusakti vaidlustamine.

Eelneva olukorra vastandiks võib pidada olukorda, kus koostatud ettekirjutust käsitletakse eelhaldusaktina. Sellisel juhul tuleb isik kaasata menetlusse (tutvustamine; ära kuulamine; vastuväidete ja tõendite esitamine jne) juba eelhaldusakti koostamisel. Näitena saab tuua isiku teenistuse X asutuses. Võimaliku stsenaariumi kohaselt tuvastab KAPO oma tööülesannete täitmise käigus asjaolu, et isik, kes töötab näiteks Politsei- ja Piirivalveametis (PPA) ei usaldusväärne ning võib seeläbi kahjustada riigi julgeolekut. Selle tulemusel koostatakse asutusele, kus isik töötab, ettekirjutus, milles nõutakse isiku ametist vabastamist. Juhul, kui PPA jätab saadud ettekirjutuse täitmata, on KAPO-l lõppkokkuvõttes võimalik pöörduda siseministri poole, kelle pädevuses on anda korraldus saadud ettekirjutuse täitmiseks, mis PPA-l tuleb sellisel juhul ka täita. Isiku õiguskaitse seisukohalt tähendab see seda, et oma õiguste efektiivselt kaitsmiseks tuleb tal vaidlustada nii siseministri korraldust ettekirjutuse täitmiseks kui ka PPA otsust isiku teenistusest vabastamise kohta. Kui eelnimetatud ettekirjutust käsitleda siseaktina, tähendab see seda, et kõik, mis eelneb ettekirjutuse täitmisele ehk lõplikule otsusele, on sisemised aktid, millest isik ei pruugi üldse teada. Siinkohal võib tekkida probleem, sest isik, kelle osas PPA-le tehti ettekirjutus, võib sellest teada saada. Probleem seisneb nimelt ettekirjutuse vaidlustamises – kas isikul tuleb ettekirjutus vaidlustada ning kas tal on võimalik seda teha?

Kehtiv õiguskord siseakti vaidlustamist sellises olukorras ei reguleeri. Õiguskaitse seisukohalt on tegemist olulise aspektiga, sest kui isik ei vaidlusta tehtud ettekirjutust, millest ta teada sai, 30 päeva jooksul, ei ole tal selle aja möödudes enam võimalik vaidlustust esitada. Siseakti tutvustamata jätmisel on võimalik isikul rõhuda vaidlustamata jätmisele ning asutusel on omakorda võimalik tugineda sellele, et isik oli ettekirjutuse olemasolust tegelikult teadlik, mistõttu oli tal võimalik oma õiguste eest soovi korral seista ja ettekirjutus vaidlustada. Kuna seda (õigeaegselt) ei tehtud, tuleb seda käsitleda kui isiku otsust jätta oma kaebeõigus realiseerimata.

Olukord on mõnevõrra selgem kui käsitleda eelnimetatud ettekirjutust eelhaldusaktina. Sama stsenaariumi puhul koostab julgeolekuasutus eelhaldusakti, mis järgides haldusmenetluse seaduses sätestatud, tuleb isikule ka tutvustada. Peale tutvumist on isikul HMS-ist tulenevad õigused, sh vastuväidete, tõendite esitamiseks. Samas ka kohustused – näiteks vaidlustamise korraldus, sh tähtajad. Samuti on nii isikul, kui ka asutusel kindlalt teada, et eelhaldusakt on vaidlustatav ning sellega ei teki siseaktile omast problemaatikat.

HMS § 73 lg 1 sätestab, et kui seadusega ei ole sätestatud teistsugust vaidealluvust, esitatakse vaie haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgani kaudu haldusorganile, kes teostab haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet. Kuna KAPO üle teostab teenistuslikku järelevalvet Siseministeerium, tuleb eelhaldusakti peale tehtud vaie edastada just sinna. Kui aga lõpliku otsuse teinud asutuse üle ei teosta järelevalvet Siseministeerium, vaid näiteks Justiitsministeerium (nt vanglateenistuse puhul), tuleb isikul pöörduda vaidega pöörduda kahte erinevasse asutusse – vaidega eelhaldusakti peale Siseministeeriumi ning vaidega haldusakti peale Justiitsministeeriumi. Selline korraldus ei ole kindlasti mõistlik.

Kokkuvõtlikult on eelhaldusakti ja siseakti kohta võimalik sedastada, et nende kahe eristamine ettekirjutuse puhul on isiku õiguste kaitse seisukohalt äärmiselt oluline, kuid samas problemaatiline. Eeltoodud näites teenistuskäigu osas tehtud ettekirjutus julgeolekuasutuse poolt on töökorralduslikult siseakt, haldusmenetluslikus mõttes aga eelhaldusakt, mis loobki isikule õiguste kaitse seisukohalt HMS-sis märgitud õigused.

Teenistusest vabastatud ametnikul, kes leiab, et tema õigusi on rikutud, seadusest tulenevat kohustust läbida kohtueelset menetlust ehk vaidemenetlust ei ole. Samas ei ole see ka keelatud ning jääb isiku otsustada. Küll aga piirab ATS § 105 haldusmenetluse seaduses sätestatud vaide esitamise nõudeid. Erinevalt HMS-ist ei näe ATS ette haldusakti kehtetuks tunnistamise nõudmise õigust ja haldusakti osa kehtetuks tunnistamise nõudmise õigust ametnikule, kes tema hinnangul vabastati ametikohalt õigusvastaselt. Lähtudes asjaolust, et isiku teenistusest vabastamine toimub haldusakti alusel olles oma olemuselt haldusmenetluse raames antud dokument, on isikul võimalik seda vaidemenetluse raames vaidlustada, kuna ka vaidemenetlus

kuulub haldusmenetluse alla.²⁸⁸ Seega teenistusest vabastatud ametnikul on õigus esitada vaie haldusorgani otsuse peale. Nagu eelnevalt mainitud, esitatakse vaie haldusorganile, kes teostab haldusakti välja andnud haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet. Kui aga haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet teostavat organit ei ole, lahendab vaide haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgan.²⁸⁹

Vaatamata vaidemenetluse võimalusele toimub teenistusest vabastamise vaidlustamine praktikas üldjuhul kohtus.²⁹⁰ Ametniku teenistusest vabastamine toimub haldusaktiga, mis tähendab seda, et oma õiguste kaitseks tuleb kaebusega pöörduda halduskohtusse.²⁹¹ Kui töötaja on võetud tööle töölepingu alusel, tuleb tal seevastu pöörduda tsiviilkohtusse. Ametnikele ei kohaldata töölepingu seadust²⁹² välja arvatud ATS-is sätestatud juhtudel.²⁹³ Halduskohtusse pöördumisel on isiku poolt esitatavate nõuete spekter piiritletud ATS §-ga 105, kuid halduskohtumenetluse raames säilivad isikul kõik halduskohtumenetluse põhimõtted.

Töövaidluskomisjon on kohtu kõrval üks töövaidlusorganitest, mis lahendab tööandja ja töötaja töösuhtes tekkinud vaidlust esitatud nõude raames. Eesmärgiks on töövaidluse kiirem ja lihtsam lahendus, mille raames tagatakse poolte õigused. Erinevalt kohtust on töövaidluskomisjoni menetlus tasuta. Kui üks pool töövaidluskomisjoni otsusega ei nõustu, on tal õigus pöörduda kohtusse. Töövaidluskomisjonis lahendatakse vaidlusi, mis ei ületa 10 000 eurot. Vaidlused, mis nimetatud summa ületavad, lahendatakse kohtus.²⁹⁴

ATS § 3 lg 1 kohaselt ei kohaldata ametnikele töölepingu seadust, välja arvatud ATS-is sätestatud juhtudel. Ametniku vabastamine teenistusest toimub haldusaktiga. Eelnevast tulenevalt nähtub, et ametnikel ei ole teenistusest vabastamise korral erinevalt töölepingu alusel töötavatest isikutest võimalust pöörduda kohtueelse sõltumatu vaidlusorgani, ehk näiteks

²⁸⁸ Saron, K. (2015). Ametniku teenistusest vabastamine ametnikust tingitud põhjustel. (Magistritöö). Tartu Ülikooli õigusteaduskond avaliku õiguse instituut. Tallinn.

²⁸⁹ HMS RT I, 25.10.2016, 5, § 73 lg 1.

²⁹⁰ Saron (2015), *supra nota* 288.

²⁹¹ HKMS RT I, 01.07.2017, 6, § 4 lg 1.

²⁹² TLS RT I, 28.04.2017, 3.

²⁹³ ATS RT I, 06.10.2016, 3, § 3 lg 1.

²⁹⁴ Siitam, N., Soomets, E., Kivimaa, E. (toim). (2014). *Töövaidluse lahendamine töövaidluskomisjonis*.

Tööinspeksioon, lk 3. Kättesaadav:

https://www.ti.ee/fileadmin/user_upload/failid/dokumendid/Meedia_ja_statistika/Truekised/toovaidluse_lahendamine_toovaidluskomisjonis.pdf, 15. veebruar 2017.

töövaidluskomisjoni poole. Selle tulemusel võib väita, et ametnike õigused on selles osas kaitstud vähemal määral.²⁹⁵

Kokkuvõte 20: KAPO¹ on volitus teha teabevaldajale ettekirjutusi RSVS-st või selle alusel antud õigusaktidest tulenevate nõuete rikkumise või rikkumise ohu kõrvaldamiseks. Rikkumiseks võib olla oht riigisaladuse kaitsele ja see võib lähtuda ka ametnikust või töötajast. Isiku õiguskaitse seisukohalt on ettekirjutuse tegemisel oluline eristada, kas tegemist on eelhaldus- või siseaktiga. Sellise ettekirjutuse puhul on tegemist töökorralduslikult siseaktiga, haldusmenetluslikus mõttes aga eelhaldusaktiga, mis loob isikule võimaluse kaitsta efektiivselt oma õigusi ning loob asutusele kohustuse kaasata isik menetlusse.

2.3.7. Turvaala kasutuselevõtmise kooskõlastamine

Eelneva analüüsi põhjal jõudis magistritöö autor järeldusele, et RSVKK § 24 lg-s 2 välja toodud kooskõlastus vastab eelhaldusakti tunnustele. Kuivõrd tegemist on eelhaldusaktiga, siis ei või teabevaldaja võtta kasutele ala turvaalana ilma kooskõlastuseta. Juhul, kui ta võtab selle kasutusele ilma kooskõlastuseta, siis on tegemist riigisaladuse töötlemise nõuete rikkumisega sõltumata sellest, kas ruum vastab turvaala nõuetele või mitte. Turvaalaks muutub ruum sellest, et ta on saanud eelnimetatud asutuste kooskõlastuse, mitte selle ruumi faktilisest vastavusest turvaala nõuetele.

Kooskõlastuse puhul on võimalik välja tuua RSVKK § 24 lg 2, mis sätestab, et ala turvaalana kasutamine peab olema eelnevalt kooskõlastatud vastavalt Kaitsepolitseiameti, Kaitseväe või Välisluureametiga. Oma sisult sarnaneb selline kooskõlastus eelhaldusaktile, kuna eelnimetatud asutuste pädevuses on teha otsus selle kohta, kas valitud ala sobib turvaalaks või mitte. Kooskõlastus on antud juhul eelnimetatud õigusnormi kohaselt kohustuslik menetlustoiming. Kooskõlastuseta haldusakti andmine on antud juhul ka keelatud. Nimetatud sätte sõnastus kohustab enne ala turvaalana kasutamist saama Kaitsepolitseiametilt, Kaitseväelt või Välisluureametilt õiguslikult siduva hinnangu, seetõttu RSVKK § 24 lg 2 nimetatud kooskõlastus vastab oma tunnustelt eelhaldusaktile.

Arvestades asjaolu, et kooskõlastuses väljendatud seisukohad on haldusorganile siduvad ning neid ei saa edasise menetluse käigus ümber hinnata, on põhjendatud võimaldada kohustuslikust

²⁹⁵ Saron (2015), *supra nota* 288.

kooskõlastusest keeldumise vaidlustamist.²⁹⁶ Õiguslikuks tagajärjeks on antud juhul julgeolekuasutuse otsus selle kohta, kas ala tunnistatakse turvaalaks või mitte. Otsus on siduv.

Kokkuvõte 21: RSVKK § 24 lg 2 määrab, et ala on võimalik turvaalana kasutada üksnes pärast vastava kooskõlastuse saamist vastavalt Kaitsevæelt, Kaitsepolitsei- või Välisluureametilt. Autor on magistritöös jõudnud järeldusele, et määruses sätestatud kooskõlastus on õiguslikult käsitletav eelhaldusaktina, kuna tehakse õiguslikult siduvalt kindlaks asjaolu. Kooskõlastuse küsimine on kohustuslik menetlustoiming.

2.3.8. Ametiabi osutamine Välisluureameti poolt Kaitsepolitseiametile

JAS § 7 lg 2, et elektroonilisel viisil teabe kogumisel osutab Välisluureamet ametiabi Kaitsepolitseile. Ametiabi osutamata jätmisel on Siseministeeriumil võimalik pöörduda Kaitseministeeriumi poole.²⁹⁷ Kui selle tõttu jääb väljaandmata töötlemisluba, mis näiteks välistab ettevõtja osaluse riigihankel, siis võib tekkida sellel ettevõtjal kahju. Tõusetub küsimus, kes on antud juhul vastustaja võimalikus kohtumenetluses. Kui ettevõtja vaidlustab töötlemisloa väljastamata jätmist, siis vastustaja peaks sellisel juhul olema Kaitsepolitseiamet, sest nemad ei väljastanud töötlemisluba. Töötlemisloa väljastamise üle otsustamiseks pöördus KAPO aga ametiabi korras Välisluureameti poole, kes taotlust ei täitnud. Õiguskaitse seisukohalt on oluline eristada kahju hüvitamise nõuet. Sellisel juhul ei ole oluline, kas vastustajaks on Välisluureamet või Kaitsepolitseiamet, kuna hüvitis nõutakse välja riigilt. Kui aga ettevõtja soovib esitada kohustamishõuet, siis on vastustaja eristamine oluline. Formaalselt on vastustajaks lõpliku otsuse teinud asutus. Samas, eeldusel, et Kaitsepolitseiamet tegi eelnevalt kõik õigesti, kuid Välisluureameti poolt ametiabi osutamata jätmise tõttu ei olnud neil võimalik teha muud otsust, siis tõusetub küsimus selle kohta, kas kohtu kaudu on võimalik Välisluureametit kohustada osutama ametiabi. Seda eeldusel, et ministrid ei ole eelnevalt omavahel kokkuleppele jõudnud. Kehtiva kohtupraktika²⁹⁸ kohaselt on isikul võimalik kohtus nõuda Välisluureameti kohustamist ametiabi andmiseks. Selleks peab isik vaidlustama koos Kaitsepolitseiameti keelduva otsusega lisaks ka Välisluureameti ametiabi andmata jätmist.

Kokkuvõte 22: Välisluureameti poolt ametiabi andmata jätmist, kui sellega on tekitatud kahju ning isiku sooviks on näiteks ametiabi andmata jätmise tõttu hanke konkursil osalemise õiguse

²⁹⁶ RKHK 3-3-1-38-10.

²⁹⁷ VVS RT I, 05.05.2017, 11, § 101.

²⁹⁸ RKHK 3-3-1-61-05; RKHK 3-3-1-68-05 p 21.

taastamine, on võimalik kohtus vaidlustada koos Kaitsepolitsei tehtud lõplikult tehtud otsusega. Sellisel juhul tuleb vaidlustada nii Kaitsepolitsei ameti otsust, kui ka Välisluureameti poolt ametiabi andmata jätmist.

2.3.9. Korrakaitseorganite ja julgeolekuasutuste koostöö

Käesoleva magistritöö peatükis 2.2.5 on näitena välja toodud PPVS § 7⁷ lg 1, mis sätestab, et Politsei teeb muude isikute ja asutustega oma pädevuses koostööd avalikku korda ähvardava ohu ennetamiseks, tõrjumiseks ja korrarikkumiste kõrvaldamiseks. Selles lähtuvalt on võimalik sedastada, et koostööd tehakse ka julgeolekuasutustega. Selle kohta on välja toodud ka praktiline koostöö näide välismaalastega seoses.²⁹⁹

Julgeolekuasutuste poolt teabe edastamise puhul tõusetub isiku põhiõiguste ja –vabaduste kaitse probleem. Sisuliselt on küsimus, kas ja millisel viisil on võimalik rakendada JAS § 32-st tulenevat arvestades õigusriigi põhimõtet ja isiku õiguste tagamise garantiisid? Julgeolekuasutustel on teabehanke, milles on isiku õigused isikuandmete kaitsele väga piiratud, pädevus. Õiguslik probleem võib tekkida selles, et haldus- või muus menetluses on isikul tema isikuandmete töötlemisega seoses sellised õiguslikud garantiid, mida teabehankes ei ole. Need garantiid ei pruugi olla teabehanke raames kogutud teabele kohaldatud juurdepääsupiirangute tõttu teostatavad. Nende juurdepääsupiirangute tõttu ei ole isikul võimalik oma õigusi isikuandmete kaitsele ega menetluslike õigusi täies ulatuses kasutada.

Paralleeli saab tõmmata kriminaalmenetluses tõendite, mis on kogutud riikliku järelevalve raames, kasutamisele. Riikliku järelevalve meetme kohaldamise käigus kogutud teabe kasutamisel süüteomenetluses isiku süü tõendamisel toob kaasa tema menetluslike tagatiste otsese või kaudse piiramise. Kui riikliku järelevalve meetme kohaldamisel peab isik andma ütlusi ja tõendeid enda kohta ka siis, kui need on tema suhtes kahjulikud ja võivad viia koormava haldusakti andmisele, siis süüteomenetluses oleks see eneserõõna keelu³⁰⁰ tõttu välistatud. Kui riikliku järelevalve meetme kohaldamisel saadud tõendit on võimalik kasutada tõendina süüteomenetluses, siis viib see otseselt PS § 22 lõikest 3 tuleneva tagatise piiramisele. Isegi kui

²⁹⁹ Vt magistritöö näide 4.

³⁰⁰ PS RT I, 15.05.2015, 2, § 22 lõige 3.

see tõend ei ole lubatav, siis on isikul psühholoogiliselt raske keelduda ütluse andmisest või anda valeütlust, kui on riikliku järelevalve raames esitanud tõendi, mis on uurimisasutuse ametnikule kättesaadav. Tekib vastuolu osas, kuidas saadud tõendeid kanda ühest menetlusest teise ning samas tagada isikule tema õigused.

Erik Kergandberg on oma artiklis³⁰¹ välja toonud, et kriminaalmenetlusliku sisuga jälitustoimingute tegemine, mis on JAS-is sätestatud kui teabehange, võiks olla allutatud samale regulatsioonile, kui seda on jälitustegevus kriminaalõiguse mõistes. Sellega tagatakse isiku privaatsus ja seega ka õiguste kaitse. On üldtunnustatud, et jälitustoimingute teostamise korral on tegemist riikliku tegevusega, mis riivab enim ja kõige intensiivsemalt isiku põhiõigusi.³⁰² Andmete varjatud kogumisega kaasnevad laiaulatuslikud põhiõiguste riived. Isiku kohta kogutud andmetest teavitamata jätmine ja kogutud andmete edasise töötlemisega tekitatakse omakorda eraldiseisvaid põhiõiguste riiveid.³⁰³ Puudulik õiguslik regulatsioon ja sellega kaasneda võiv kontrollimatu informatsiooni kogumine võib ohustada õigusriiki.³⁰⁴ Seejuures ei saa unustada julgeolekuasutuste töö eripäraga ning arvestada tuleb ka seda, et teatud andmete teatavaks tegemine võib oluliselt ja pöördumatult kahjustada julgeolekuasutuste tööülesannete täitmist ning sellega seonduvalt kaudselt mõjutada ka riigi julgeolekut. Seetõttu on äärmiselt oluline leida tasakaal isiku õiguste ja riigi julgeoleku tagamise vahel.

Kui haldusorganil on õiguslik alus sekkuda isiku õigustesse läbi menetluse, peavad selles menetluses olema isiku õiguslikud garantiid teostatavad. Oluline on leida tasakaal isiku põhiõiguste ja – vabaduste ning julgeoleku tagamise vahel. Eriti oluline on julgeolekuasutuste tegevuse legaalsus olukorras, kus paljude arvates kasutavad julgeolekuasutused praegust olukorda ära ning kuritarvitavad neile antud õigusi.³⁰⁵

Eelnevalt on magistritöös käsitletud seda, kas julgeolekuasutuse poolt edastatav teave on õiguslikult siduv või mitte. Vastaja B vastusest nähtub, et terrorismioht laiendab julgeolekuasutuse kohustust teabe edastamisele, kuid samas ei ole seadusandja näinud

³⁰¹ Kergandberg, E. (2005). Natuke privaatsusest ja mõnevõrra enam selle jälitustegevuslikust riivist isikuandmeid töötleva Eesti avaliku võimu poolt. - *Juridica* VIII/2005, lk 548 ja 549.

³⁰² Kergandberg, E. (2011). Per aspera ad fair trial. - *Juridica* I/2011, lk 74.

³⁰³ Rondel, M. (2016). Jälitustoimingutega kogutud andmete töötlemine informatsioonilise enesemääramisõiguse riivena. (Magistritöö). Tartu Ülikool õigusteaduskond avaliku õiguse osakond. Tallinn.

³⁰⁴ Laos (2008), *supra nota* 59.

³⁰⁵ Lõhmus, U. (2016). Elektroonilise side andmete säilitamise saaga sai lahenduse, Eestis siiski veel mitte. - *Juridica* X/2016, lk 702.

käesolevalt ette sanktsiooninormi juhuks, kui julgeolekuasutuselt saadud teabega ei arvestata. Vastustest ilmneb, et reaalsuses tugineb riigi julgeolekut puudutava teabe edastamine ja sellega arvestamine koostööle. Ametniku A vastuse kohaselt eeldatakse, et teabe saaja on heauskne. Vastaja A³⁰⁶ kinnitab oma vastuses ka seda, et seadusandja ei ole lisaks sanktsiooninormile üheselt paika pannud ka seda, kas ja mil määral peaks teabe saaja saadud informatsiooniga arvestama. Ametniku A vastusest nähtub, et kui julgeolekuasutuselt saadud teabe eiramine viib kuriteoni, järgneb sellele reaktsioon. Selle pinnalt saab järeldada, et kuigi seadusandja ei ole seadusega üheselt kohustanud teabe saajat sellega arvestama, järgneb selle eiramisega siiski vastutus, mis lasub just teabe saajal. Halvimal juhul päädib see julgeolekuohuga riigile ja kriminaalvastutusega teavet eiranud ja otsuse teinud isiku jaoks. Vastaja C vastusest³⁰⁷ nähtub, et riigisaladuse kaitse valdkonnas esineb taolisel kujul teabe edastamist pigem vähe. Sellistes olukordades tegeletakse pigem tagajärgedega – rikkumise tuvastamisel alustatakse väärteo- või kriminaalmenetlus ja ka ennetamisega, mis toimub perioodiliste ohuhinnagute edastamise ja briifimisega. Julgeolekuasutuste poolt teabe edastamise ja koostöö raames isiku õigusi ei riivata.

Magistritöö peatükis 2.2.5 toodud näites 4 on kirjeldatud olukorda, kus PPA-l on võimalik koostöö raames pöörduda julgeolekuasutuse poole saamaks teavet elamisluba taotleva välismaalase kohta. VMS § 124 lg 2 punkt 3 sätestatab, et tähtajalise elamisloa andmisest keeldutakse, kui välismaalase tegevus on olnud suunatud või on suunatud või on põhjendatud alus arvata, et see on olnud või on suunatud Eesti riigi ja tema julgeoleku vastu. Selline teave saab pärineda üksnes julgeolekuasutuselt. Ilmneb, et vastava teabe saamisel, ei ole PPA-l võimalik välismaalasele tähtajalist elamisluba väljastada. Tuleb järeldada, et sellises olukorras julgeolekuasutuselt sellise teabe saamine, mis näitab, et isiku tegevus on olnud suunatud Eesti põhiseadusliku korra vastu, kohustab PPA-d tähtajalise loa väljastamisest keelduda. Järelikult on sellisel teabel ka õiguslikult siduv jõud. Õiguskaitse seisukohalt teabe edastamist vaidlustada ei saa. Küll aga saab vaidlustada lõplikku otsust, mida ei tee Kaitsepolitseiamet.

Kokkuvõte 23: Korrakaitseorganite ja julgeolekuasutuste vahel tehtava koostöö õiguslik probleem võib seisneda isiku õiguslike garantiide tagamises, mida teabehankes sellisel määral nagu näiteks haldusmenetluses tal ei ole. Õiguslikke garantiisid ei ole teabehanke eripära ehk salastatuse ja sellega kaasneva juurdepääsupiirangu puhul alati võimalik teostada. Samas nähtub, et julgeolekuasutuste poolt edastatav informatsioon võib seda taotlenud asutuse jaoks kujuneda

³⁰⁶ Vt magistritöö lisa 2: Ekspertintervjuude tulemused esitatud küsimuste kaupa, küsimus 2, vastaja A.

³⁰⁷ Vt magistritöö lisa 2: Ekspertintervjuude tulemused esitatud küsimuste kaupa, küsimus 2, vastaja C.

otsuse tegemisel õiguslikult siduvaks, jäädes seejuures nii isiku, kelle suhtes otsus tehakse, kui ka asutuse, kes vastava päringu esitas, jaoks täielikult või osaliselt põhjendamatuks. Julgeolekueksperdi vastuse kohaselt edastatakse sellisel juhul salastatud teave tutvumiseks kohtule.

KOKKUVÕTE

Riigikaitse avar käsitlus, mis arvestades Eesti Vabariigi väiksust, on tõhusaim viis tagada riigi suveräänsus ja toimepidevus. Laiapindse riigikaitse raames on omavahel tihedalt põimunud erinevad ühiskonnagrupid, ametiasutused, eraettevõtted, üksikisikud, kellele riik on usaldanud teatud riigi kaitsega seotud ülesanded. Riigi põhiseadusliku korra ja julgeoleku tagamise eest vastutavad julgeolekuasutused. Nimetatud ülesande täitmiseks on neile seadusega antud volitused sekkumaks asutuste tegevusse tagamaks seda, et eelnimetatud subjektid ei väärkasutaks nendele antud usaldust ja ei seaks seeläbi ohtu riigi julgeolekut.

Julgeolekuasutused tegutsevad täidesaatva riigivõimu valitsusasutusena, kellele on seadusega antud oma ülesannete täitmiseks laialdased volitused sekkumaks isikute õigustesse ja muude riigiasutuste töösse. Lisaks riigi julgeoleku tagamisele kuulub Kaitsepolitsei ameti ülesannete hulka ka riigisaladuse kaitse, mis omab olulist kaalu ka riigi julgeoleku tagamise seisukohalt. Viimane lisab Kaitsepolitseiametile võimaluse ja ka kohustuse kontrollida riigisaladuse kaitse nõuetest kinnipidamist, mis võib nõuda Kaitsepolitseiameti sekkumist asutuse töösse seoses asutuse tegevuse või tegevusetusega või seoses üksikisiku juurdepääsuga riigisaladusele. Viimane võib päädida isikule väljastatud juurdepääsu tühistamisega, millega võivad omakorda kaasneda kohustused ka asutuse jaoks, kus isik teenistuses oli.

Magistritöös püstitati hüpoteesi kontrollimiseks kolm uurimisküsimust. Esimene küsimus oli sõnastatud järgmiselt: kas ja millised võimalused on julgeolekuasutusel teha õiguslikult siduvaid otsuseid teiste riigiasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute suhtes nende pädevuses olevate haldusülesannete täitmise küsimustes riigi julgeoleku tagamiseks? Magistritöö tulemusel on autor jõudnud järeldusele, et julgeolekuasutustele on riigi julgeoleku tagamiseks antud võimalused teha õiguslikult siduvaid otsuseid, millega mõjutatakse teiste riigiasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute ja nende pädevuses olevate haldusülesannete täitmist. Sellisteks vahenditeks on näiteks eelhaldusakti andmine, ettekirjutuse tegemine ning teatud juhtudel võib õiguslikult siduvaks kujuneda ka kooskõlastuse või ametiabi andmine või andmata jätmine.

Järgenvalt otsis magistritöö autor vastust uurimisküsimusele: kas ja millised võimalused on julgeolekuasutusel õiguslikku siduvust mitte omava tegevusega mõjutada teiste riigiasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute suhtes nende pädevuses olevate haldusülesannete täitmise küsimustes riigi julgeoleku tagamiseks? Magistritöö autor on jõudnud järeldusele, et riigi julgeoleku tagamiseks on julgeolekuasutustele antud võimalused õiguslikku siduvust mitte omava tegevusega mõjutada teiste riigiasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute suhtes nende pädevuses olevate haldusülesannete täitmise küsimustes. Sellisteks võimalusteks on kooskõlastuse või arvamuse edastamine, ametiabi andmine, teavitamine ja koostöö teiste asutustega.

Kolmandaks otsis autor vastust küsimusele, kas ja millised võimalused on julgeolekuasutustel teha õiguslikult siduvaid otsuseid või muul õiguslikku siduvust mitte omaval viisil mõjutada teiste riigiasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute enesekorraldust (sisemine ülesannete jaotus ja töökorraldus, asjaajamine ja halduseeskirjad jms) riigi julgeoleku tagamiseks? Magistritöös tehtud järelduste põhjal on võimalik sedastada, et julgeolekuasutustel on riigi julgeoleku tagamiseks võimalik mõjutada teiste riigiasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute enesekorraldust nii õiguslikult siduval, kui ka õiguslikku siduvust mitte omaval viisil. Taoliseks vahendiks võib olla näiteks osahaldusakti andmine isiku riigisaladusele juurdepääsu üle otsustamisel, mille tulemusel võib tuleneda vajadus piirata isiku poolt täidetavate ülesannete iseloomu. Samuti turvaala kasutuselevõtmise kooskõlastamisel või kooskõlastamata jätmisel.

Autor püstitas hüpoteesi: „Julgeolekuasutuste volitused sekkuda teiste riigiasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute pädevuses olevate haldusülesannete lahendamisse on õigusselged ja vastavuses neile riigi julgeoleku tagamisel pandud ülesannetega.“ Magistritöös püstitatud uurimisküsimuste ning kasutatud uurimismeetodite tulemusel jõudis autor järeldusele, et püstitatud hüpoteesi on võimalik kinnitada. Kuigi hüpoteesis märgitud on võimalik kinnitada ning õigusnormid on õigusselged ja neid on võimalik rakendada, nähtub magistritööst, et praktikas seda alati ei tehta. RSVS § 49 sätestab, et julgeolekukontrolli teostatakse julgeolekuasutuste seaduses sätestatud korras, arvestades käesolevas seaduses sätestatud erisusi. Sama seaduse paragrahv 2 lõike 2 kohaselt RSVS-is ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades käesoleva seaduse erisusi. Praktikas seda ei tehta. Eeltoodust tulenevalt teeb magistritöö autor ettepaneku lisada RSVS paragrahvi 49 lõige, milles tuleb ette näha julgeolekukontrollile kohaldatavad haldusmenetluse erisused ehk teiste hulgas isiku ärakuulamiskohustus, menetluse kaasamine, menetluse algatamisest teatamine jms. Selle

tulemiks on selge kohustus julgeolekukontrolli käigus kohaldada haldusmenetluse seaduses ettenähtud nõudeid ka praktikas, mitte üksnes teoorias.

SUMMARY

THE AUTHORITY OF INTERFERENCE OF NATIONAL SECURITY AGENCIES

Kert Räs

Broad concept of national security is the most effective way to ensure the sovereignty and resilience of the state. Within the wide scope of national defence, different groups of society, institutions, private companies and persons have intertwined, because the state has trusted certain national defence related tasks to them. National Security Agencies are responsible for ensuring the constitutional order and security of the state. To perform the said task, they have been authorised by the law to interfere with the operations of institutions to ensure that the aforementioned subjects would not misuse the trust put in them and thus endanger the security of the state.

The National Security Agencies operate under the executive power; they have been authorised by the law with extensive authority to interfere with the rights of persons and the work of other public institutions to perform their tasks. In addition to ensuring national defence, the Estonian Internal Security Service's responsibilities also include protection of state secrets, which is a significant task in terms of ensuring national security. The latter provides the Estonian Internal Security Service with the option and obligation to supervise the keeping to the state secret protection requirements, which may demand the Estonian Internal Security Service to interfere with the work of an institution regarding its actions or lack of actions, or regarding one person's access to the state secret. This may result in cancelling the access issued to the person, which in turn can mean considerable obligations also for the institution, where the person was serving.

This master's thesis presents three research questions to control the hypothesis. The first question is worded as follows: can the National Security Agencies make legally binding decisions regarding other public institutions and legal persons in public law performing the administrative tasks in their competence, in order to ensure national security and if so, what are

the options for this. The author concludes from the master's thesis that the National Security Agencies have been given options to make legally binding decisions, by which the performance of administrative tasks given to public institutions and legal persons in public law is influenced, in order to ensure national security. Such measures are, for instance, issuing a preliminary administrative act, a precept and under certain circumstances, giving or not giving an approval or professional assistance can also turn out to be legally binding.

The second research question is: do the National Security Agencies have measures to use legally non-binding activities to influence the other public institutions and legal person in public law performing the administrative tasks in their competence, in order to ensure national security and if so, what are the options for this. The author concludes that the National Security Agencies have measures to use legally non-binding activities to influence the other public institutions and legal persons in public law performing the administrative tasks in their competence, in order to ensure national security. Such measures are giving an approval or comment, professional assistance, informing and cooperation with other institutions.

The third research question is: can the National Security Agencies make legally binding decisions or influence in some other legally non-binding way the autonomy (internal division of tasks and work organisation, operations procedures and administrative rules, etc.) of other public institutions and legal persons in public law performing the administrative tasks in their competence, in order to ensure national security and if so, what are the options for this. Based on the conclusions of the thesis, it can be stated that the National Security Agencies can influence the autonomy of other public institutions and legal persons in public law both in a legally binding manner and in a legally non-binding manner to ensure the national security. Such measure may be, for instance issuing a partial administrative act when deciding a person's access to state secret, as a result of which the nature of the tasks performed by the person may need to be restricted. Also, when giving or refusing approval to security area application.

The author established the hypothesis: "The authorities of the National Security Agencies to interfere with the solving of administrative tasks given to other public institutions and legal persons in public law have legal clarity and comply with the tasks given to them when ensuring national security." As a result of the research questions presented in the master's thesis and based on the used research methods, the author concludes that the established hypothesis can be confirmed. Although what is stated in the hypothesis can be confirmed and the legal norms have

legal clarity, and these can be applied, the master's thesis shows that it is not done in practice. Section 49 of State Secrets and Classified Information of Foreign States Act (SSCIFSA) provides that security vetting shall be performed pursuant to the procedure provided for in the Security Authorities Act, considering the specifications of this Act. Pursuant to subsection 2 (2) of the same Act, provisions of the Administrative Procedure Act apply to the administrative procedures prescribed in this Act, taking account of the specifications provided for in this Act. In reality, this is not done. Based on the aforementioned, the author proposes to add a subsection to section 49 of the SSCIFSA, which would provide administrative procedure specifications for security vetting, i.e. among else, the obligation to hear a person, involvement in the procedure, notification of initiation of a procedure, etc. The result would be a clear obligation to apply the requirements set in Administrative Procedure Act also in practice during security vetting, not only in theory.

KASUTATUD ALLIKAD

Teadusraamatud

1. Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene., E. (2004). Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus.
2. Born, H. et al. (2003). Julgeolekusektori parlamentaarne järelevalve: põhimõtted, mehhanismid ja praktika. Genf: Centre for the Democratic Control of Armed Forces. Inter-Parliamentary Union.
3. Lowenthal, M. M. (2015). Intelligence: From secrets to policy. Ameerika Ühendriigid: CQ Press Sage Publications.
4. Maurer, H. (2004). Haldusõigus: üldosa. Tallinn: Juura.
5. Merusk, K., Narits, R., Madise, L., Kask, O., Truuväli, J. jt. (2012). Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura.
6. Omand, D. (2010). Securing the State. Ühendkuningriik: Hurst & Company, London.
7. Schmidt, R., Seidel, S. (2001). Grundrechte. Bremen: Verlag Rolf Schmidt GmbH.
8. Yamamoto, H. (2007). Tools for parliamentary oversight. A comparative study of 88 national parliaments. Genf: Inter-Parliamentary Union.

Teadusartiklid

9. Aas, N. (2000). Kes vastutab kohtueelse menetluse eest? – *Juridica* IX/2000.
10. Aas, N. (2014). Riigi peaprokuröri ülevaade Riigikogu põhiseaduskomisjonile. - *Juridica* VII/2014.
11. Aedmaa, A. (2004). Avaliku korra kaitse Eesti õigusruumis. - *Juridica* VII/2004.
12. Acquisti, A., Brandimarte L., Loewenstein G. (2015). Privacy and human behavior in the age of information. – *Science*, Vol. 347 no. 6221, 509-514.
13. Andresen, E. (2006). Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine ja kahju hüvitamine riigivastutusõiguses. - *Juridica* III/2006.

14. Asare, T. (2009). Internal Auditing in the Public Sector: Promoting Good Governance and Performance Improvement. - *International Journal on Governmental Financial Management*, Vol 9.
15. Aurescu, B. (2011). Blood and borders: The border of Sovereignty: Whose responsibility is it protect national minorities? – *United Nations University Press*. (Ed.) Walter Kemp, Vesselin Popovski, Ramesh Thakur. New York. United Nations University, 28 – 49.
16. Best, R. A. Jr. (2007). CRS Report for Congress: Sharing Law Enforcement and Intelligence Information: The Congressional Role. – *Congressional Research Office*. Kättesaadav: <https://fas.org/sgp/crs/intel/RL33873.pdf>.
17. Ernits, M. (2003). Õiguskantsler. - *Juridica* I/2003.
18. Heldna, E. (2016). Julgeolekuasutuste kogutud informatsiooni kasutamine kriminaalmenetluses ja jagamine uurimisasutustega. - *Juridica* X/2016.
19. Holmes, K. R. (2015). What is National Security? – *2015 Index of U.S. Military Strength*. Kättesaadav: <http://index.heritage.org/military/2015/>.
20. Jaanimägi, K. (2004). Politsei sisemise rahu tagajana. - *Juridica* VII/2004.
21. Jäätma, J. (2016). Kas õigusemõistmine on üksnes õiguse mõistmine? - *Juridica* II/2016.
22. Karyotis, G. (2007). European Migration Policy in the aftermath of September 11. - *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, Vol 20, No. 1, 1-17.
23. Kergandberg, E. (2005). Natuke privaatsusest ja mõnevõrra enam selle jälitustegevuslikust riivist isikuandmeid töötleva Eesti avaliku võimu poolt. - *Juridica* VIII/2005.
24. Kergandberg, E. (2011). Per aspera ad fair trial. - *Juridica* I/2011.
25. Kuurberg, M. (2016). Eesti 20 aastat inimõiguste konventsiooni osalisena. – *Juridica* VII,2016.
26. Laos, S. (2008). Riigi sisejulgeolekut tagava jälitustegevuse eesmärgid ja kontroll. – *Akadeemia*, Nr. 11.
27. Leppik, M., Oras, M. (2013). Pool aastat Villa Benitaga: Riigikohtu halduskolleegiumi 29. novembri 2012 otsuse nr 3-3-1-29-12 mõju analüüs. - *Juridica* V/2013.
28. Loot, H. (2016). Ministriumide moodustamise pädevus. - *Juridica* IX/2016.
29. Lõhmus, U. (2016) Elektroonilise side andmete säilitamise saaga sai lahenduse, Eestis siiski veel mitte. - *Juridica* X/2016.
30. Madise, Ü. (2003). Eesti haldusõiguse reformi kandvatest ideedest. – *Juridica*, I/2003.
31. Martin, L. L., Frahm, K. (2010). The Changing Nature of Accountability in Administrative Practice. - *The Journal of Sociology & Social Welfare*, Vol 37, 137-148.
32. Ojasalu, T. (2010). Kõrgeima kontrolliasutuse sõltumatus. - *Juridica* IX/2010.

33. Parrest, N. (2016). Täidesaatva võimu kontroll iseenda üle. - *Juridica* VI/2016.
34. Pilving, I. (2015). Ametiabi. - *Juridica* III/2015.
35. Rauk, T. (2013). Regulatiivsus ja selle sisustamise problemaatika. - *Juridica* VI/2013.
36. Sarv, J. (2005). Mõningatest haldus(kohtu)-menetluse ja süüteomenetluse paralleelsusega seotud probleemidest. - *Juridica* V/2005.
37. Schwemer, H. (2004). Põhiseaduse nõuded politseiõigusele. - *Juridica* VII/2004.
38. Sørensen, G. (1999). Sovereignty: Change and Continuity in a Fundamental Institution. - *Political Studies*, Vol 47(3), 590-604.
39. Vene, E. (2005). Vaidemenetluse funktsioonide mõju menetlustoimingutele. - *Juridica* X/2005.
40. Verhoest, K., Peters, B. G., Bpuckaert, G., Verschuere, B. (2004). The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review. - *Public Administration and Development*.

Eesti õigusaktid

41. Asendustäitmise ja sunniraha seadus RT I, 12.07.2014, 29.
42. Audiitortegevuse seadus RT I, 17.11.2017, 25.
43. Avaliku teabe seadus RT I, 06.01.2016, 7.
44. Avaliku teenistuse seadus RT I, 06.10.2016, 3.
45. Eesti Vabariigi põhiseadus RT I, 15.05.2015, 2.
46. Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika aluste heakskiitmine. RT I 2001, 24, 134.
47. Halduskohtumenetluse seadus RT I, 26.06.2017, 57.
48. Halduskoostöö seadus RT I, 01.07.2017, 5.
49. Haldusmenetluse seadus RT I, 25.10.2016, 5.
50. Julgeolekuasutuste seadus RT I, 17.12.2015, 39.
51. Kaitsepolitsei põhimäärus. RT I, 15.02.2017, 6.
52. Kaitsepolitseiameti poolt teabe varjatud kogumisel kasutatavad meetodid ja vahendid ning teabetoimiku pidamise ja säilitamise kord. RT I, 02.08.2017, 7.
53. Kaitseväge korralduse seadus RT I, 05.05.2017, 3.

54. Karistusseadustik KarS RT I, 26.06.2017, 8.
55. Kinnipeetava tingimisi enne tähtaega vabastamise materjalide ettevalmistamise kord. RT I, 29.12.2014, 76.
56. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus RT I, 04.07.2017, 19.
57. Kohtute seadus RT I, 28.12.2016, 18.
58. Korrakaitse seadus RT I, 02.12.2016, 6.
59. Korruptsioonivastane seadus RT I, 24.03.2016, 5.
60. Kriminaalmenetluse seadustik RT I, 26.06.2017, 22.
61. Kriminaalmenetluse seadustiku rakendamise seadus RT I, 26.06.2017, 60.
62. Politsei ja piirivalve seadus PPVS RT I, 05.05.2017, 4.
63. Politsei- ja Piirivalveameti ja Kaitsepolitseiameti vaheline uurimisalluvus. RT I, 07.02.2017, 6.
64. Riigihangete seadus RT I, 01.07.2017, 1.
65. Riigikaitse seadus RT I, 01.07.2016, 13.
66. Riigikogu liikme staatuse seaduse RT I, 21.06.2016, 22.
67. Riigikogu valimise seadus RT I, 25.10.2016, 22.
68. Riigikontrolli seadus RT I, 30.12.2015, 70.
69. Riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse kord. RT I, 28.06.2017, 56.
70. Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus RT I, 05.05.2017, 5.
71. Riigivastutuse seadus RT I, 17.12.2015, 76.
72. Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni põhimäärus RT I, 14.02.2017, 15.
73. Vabariigi Valitsuse seadus RT I, 22.06.2016, 31.
74. Vabariigi Presidendi valimise seadus RT I, 10.07.2012, 32.
75. Vangistus seadus RT I, 01.03.2017, 4.
76. Välisluureameti põhimäärus RT I, 28.06.2017, 35.
77. Välismaalaste seadus RT I, 26.06.2017, 72.
78. Väärteomenetluse seadustik RT I, 26.06.2017, 64.
79. Õiguskantsleri seadus RT I, 06.04.2016, 23.

EL-i ja rahvusvahelised õigusaktid

80. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. RT II 2010, 14, 54.
81. Recommendation Rec(2001)9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties.

Eesti kohtulahendid

82. RKHK 3-3-1-3-01.
83. RKHK 3-3-1-67-01.
84. RKHK 3-3-1-48-02.
85. RKHK 3-3-1-33-03.
86. RKHK 3-3-1-38-03.
87. RKHK 3-3-1-61-05.
88. RKHK 3-3-1-68-05.
89. RKHK 3-3-1-73-06.
90. RKHK 3-3-1-78-06.
91. RKHK 3-3-1-12-07.
92. RKHK 3-3-1-26-08.
93. RKHK 3-3-1-62-08.
94. RKHK 3-3-1-1-10.
95. RKHK 3-3-1-38-10.
96. RKHK 3-3-1-68-12.
97. RKHK 3-3-1-63-13.
98. RKHK 3-3-1-82-14.
99. RKHK 3-3-1-15-14.
100. RKHK 3-3-1-44-14.
101. RKHK 3-3-1-37-15.

102. RKHK 3-3-1-34-15.
103. RKHK 3-3-1-65-15.
104. RKHK 3-3-1-69-16.

Muud kohtulahendid

105. Iordachi jt v. Moldova, 25198/02, § 49, ECHR 2009-II.
106. Kohtuotsus, 21.12.2016, Tele 2 Sverige, ECLI:EU:C:2016:970, liidetud kohtuasjades C-203/15 ja C-698/.
107. Leander v. Rootsi, no 9248/81, ECHR 1987-III.

Muud allikad

108. Arpo, M. (2017). Kaitsepolitsei hoiatab julgeolekuohtude eest Eesti majanduses. *Postimees*, 8. detsember 2017. Kättesaadav: <https://tehnika.postimees.ee/4337665/kaitsepolitsei-hoiatab-julgeolekuohtude-est-est-majanduses>, 9. detsember 2017.
109. *Defence Expenditure of NATO Countries (2009-2016)*. NATO Public Diplomacy Division. Press release. Kättesaadav: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_03/20170313_170313-pr2017-045.pdf, 11. november 2017.
110. *Eesti julgeolekupoliitika alused, 2010*. Kaitseministeerium. Kättesaadav: http://www.kaitseministeerium.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/julgeolekupoliitika_alused_2010.pdf, 14. veebruar 2017.
111. Ernits, P. (2012). Rait Maruste: Varsti hakkab kapo ka liikluseeskirja tegema! *Maaleht*, 17. mai 2012. Kättesaadav: <http://maaleht.delfi.ee/news/maaleht/uudised/rait-maruste-varsti-hakkab-kapo-ka-liikluseeskirja-tegema?id=64405430>, 14. veebruar 2017.
112. Halduskorralduse seaduse eelnõu nr 474 SE I.
113. Heldna, E. (2017). Julgeolekuasutuste kogutud informatsiooni kasutamine kriminaalmenetluses ja jagamine uurimisasutustega. (Magistritöö). Tartu Ülikooli õigusteaduskond avaliku õiguse osakond. Tartu.
114. Justiitsministeerium. (2015). Laiapindse riigikaitse õiguslik regulatsioon. Lähteülesanne. Kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/laiapindse_riigikaitse_regulatsiooni_lahteulesanne.pdf, 20. november 2017.

115. Jäätma, J. (2015). Ohutõrjeõigus politsei- ja korrakaitseõiguses: kooskõla põhiseadusega. (Doktoritöö). Tartu Ülikool. Tartu.
116. Kallas, S. (2007). Väikeriigi välispoliitikast. – *Diplomaatia*. nr 41.
117. Kruusamäe, M., Reinthal, T. (2013). *Jälitustegevuse kohtulik eelkontroll Eestis. Kohtupraktika analüüs*. Tartu: Riigikohus. Kättesaadav: https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/dokumendid/lisa_5_jalitustegevuse_analuus.pdf, 14. veebruar 2017.
118. *Küberjulgeoleku strateegia 2014 – 2017*. Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium. Kättesaadav: https://www.mkm.ee/sites/default/files/kuberjulgeoleku_strateegia_2014-2017.pdf, 15. detsember 2017.
119. Lõhmus-Ein, K. (2004). Eraelu ja selle elementide õiguslik kaitse. (Magistritöö). Tartu Ülikooli õigusteaduskond riigi- ja haldusõiguse õppetool. Tartu.
120. Madise, Ü. (toim.). (2014). Arvamus halduskorralduse uue regulatsiooni väljatöötamiskavatsuse projekti kohta. Tartu Ülikool, riigi- ja rahvusvahelise õiguse instituut. Kättesaadav: http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2014/03/Arvamus_halduskorralduse_kavale_02_19-2.pdf, 10. veebruar 2017.
121. National Defence Directive 2012. For a necessary and responsible defence. Kättesaadav: <https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/documents/dgl-national-defence-directive-2012.pdf>, 11. november 2017.
122. Parmas, A. (2017). *Kodaniku osalemine riigikaitstes*. Justiitsministeerium.
123. *Riigikaitse arengukava 2013 - 2022*. Kaitseministeerium. Kättesaadav: <http://www.kaitseministeerium.ee/riigikaitse2022/riigikaitse-arengukava/index.html>, 9. veebruar 2017.
124. *Riigikaitse arengukava 2013 - 2022 mittesõjalised osad. Avalik kokkuvõte*. Kaitseministeerium. Kättesaadav: <http://www.kaitseministeerium.ee/riigikaitse2022/laiapohjaline-riigikaitse/index.html>, 9. veebruar 2017.
125. *Riigikaitse strateegia, 2010*. Kaitseministeerium. Kättesaadav: https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/riigikaitse_strateegia.pdf, 7. veebruar 2017.
126. Rondel, M. (2016). Jälitustoiminguga andmete kogumisega seotud riive. (Magistritöö). Tartu Ülikooli õigusteaduskond avaliku õiguse osakond. Tallinn.
127. Roosve, T. (2013). *Haldusorganid, koostöö ja järelevalve*. <http://stud.sisekaitse.ee/roosve/Haldusorganid/index.html>, 26. juuli 2017.
128. Saron, K. (2015). Ametniku teenistusest vabastamine ametnikust tingitud põhjustel. (Magistritöö). Tartu Ülikooli õigusteaduskond avaliku õiguse instituut. Tallinn.

129. Siitam, N., Soomets, E., Kivimaa, E. (toim). (2014). *Töövaidluse lahendamine töövaidluskomisjonis*. Tööinspektsioon. Kättesaadav: https://www.ti.ee/fileadmin/user_upload/failid/dokumendid/Meedia_ja_statistika/Trueki sed/toovaidluse_lahendamine_toovaidluskomisjonis.pdf, 15. veebruar 2017.
130. Sild, J. (2014). Politsei kaasamine ametiabi korras. (Lõputöö). Sisekaitseakadeemia, Politseikolledž. Muraste.
131. Sisas, E. (2011). Julgeolekusektori parlamentaarne järelevalve Eestis. *Riigikogu Toimetised* 23/2011.
132. The National Defence Concept. Kinnitatud Läti Vabariigi valitsuse poolt 24.05.2016. Vastu võetud Läti Vabariigi parlamendis 16.06.2016. Kättesaadav: <http://mepoforum.sk/wp-content/uploads/2017/01/Latvia-national-defence-concept-2016-en.pdf>, 11.november 2017.
133. Герасимов, В. Ценность науки в предвидении. Новые вызовы требуют переосмыслить формы и способы ведения боевых действий. Военно-промышленный курьер 2013 No 8 (476). Kättesaadav: https://vpk-news.ru/sites/default/files/pdf/VPK_08_476.pdf, 8. november 2017.

Lisa 1: Ekspert-küsitlus spetsialistidega

Intervjuu põhiküsimused (edastatud eelnevalt intervjuueeritavatele)	Intervjuu täpsustavad küsimused (kasutatud intervjuu läbiviimisel, aga ei ole eelnevalt edastatud)
<p>1. Kas ja millisel viisil peaks julgeolekuasutustel võimalik riigi julgeoleku tagamiseks sekkuda põhiseaduslike institutsioonide, riigiasutuste, avalik-õiguslike juriidiliste isikute või muude haldusülesandeid täitvate isikute pädevuses olevate otsuste tegemisse või tegevusse? Millised on selle sekkumise eeldused või tingimused?</p>	Lisaküsimusi ei esitatud.
<p>2. Vastavalt JAS § 32 võib julgeolekuasutus anda muule asutusele teavet, mida julgeolekuasutus on kogunud oma ülesannete täitmise käigus. Teabe edastamine iseenesest ei kohusta teavet saanud riigiasutust konkreetselt otsust tegema ega oma varasemat otsust muutma. Vaieldav võib olla ka see, kas teine riigiasutus, kellel endal ei ole volitusi sellist teavet koguda, üldse saab seda teavet kasutada enda otsuste tegemisel. Millised peaksid olema julgeolekuasutuse seisukohast selle teabe edastamise õiguslikud ja faktilised tagajärjed?</p>	Lisaküsimusi ei esitatud.
<p>3. RSVS § 20 lõike 1 kohaselt on teabevaldaja kohustatud kasutusele võtma nõuetekohased organisatsioonilised, füüsilised ja elektroonilise teabeturbe meetmed riigisaladuse kaitseks. Organisatsiooniliseks meetmeks võib olla ka usaldusväärsete isikute värbamine. Kui riigisaladusele juurdepääsu omavad isikud peavad läbima julgeolekukontrolli, siis on suur hulk inimesi, kes remondivad ruume, hooldavad infosüsteemi vms, kus otseselt teabele juurdepääsu pole, kuid seda ei saa ka täielikult välistada. RSVS § 22 lõigete 3 – 5 kohaselt võib julgeolekuasutus teha teabevaldajale ettekirjutusi muu hulgas organisatsiooniliste riigisaladuse teabeturbe meetmete kohaldamiseks. Kas ja millistel juhtudel tehakse teabevaldajale ettekirjutusi organisatsiooniliste teabeturbe meetmete kohta RSVS § 22 lõigete 3 – 5 alusel?</p>	<p>3.a. Kas julgeolekuasutuse poolt teabevaldajale tehtav ettekirjutus on pigem siseakt või haldusakt? Kas teabevaldajal on võimalik ka seda vaidlustada ja kuidas?</p> <p>3.b. Kui selline ettekirjutus puudutab konkreetselt isikut, tema teenistusest vabastamist või temaga sõlmitud töölepingu lõpetamist, siis kas ettekirjutus on eelhaldusaktiks teenistusse vabastamise või lepingu lõpetamise otsustamisel või pelgalt arvamus?</p> <p>3.c. Kui selline ettekirjutus puudutab konkreetselt isikut (ja seda ettekirjutust tuleb käsitleda eelhaldusaktina), kas isikut teavitatakse temaga seotud ettekirjutuse tegemisest? Kui ettekirjutus puudutab konkreetselt isikut, kas tal on võimalik tutvuda otsustamise aluseks oleva teabega ning ta kuulatakse enne ettekirjutuse tegemist ära?</p> <p>3.d. Kui ettekirjutus puudutab konkreetselt isikut, st on eelhaldusaktiks tema teenistusest vabastamisel või temaga sõlmitud leping lõpetamisel, kas isikul on vaide esitamisel või kohtusse pöördumisel võimalik ettekirjutuse faktist teada saada, kas tal on võimalik ettekirjutust vaidlustada ning ettekirjutuse ja selle aluseks oleva teabega tutvuda?</p>
<p>4. Vastavalt RSVS § 31 lõikele 1 peab isik juurdepääsuloa saamiseks läbima julgeolekukontrolli. Kuigi julgeolekukontrolli peavad läbima üksnes konfidentsiaalsel, salajasel ja täiesti</p>	<p>4.a. Kas julgeolekuasutus teavitab isikut tema teabe töötlemisest, kui asub kontrollima isiku suhtes RSVS § 32 lõigetes 1 ja 2 nimetatud asjaoludele vastavust väljaspoolt julgeolekukontrolli?</p> <p>4.b. Kui julgeolekuasutus teeb RSVS § 27 lõigete 3, 4, 7 ja 8 ning § 33 lõige 2 vastava ettepaneku isikule juurdepääsuõigust mitte</p>

<p>salajasel tasemel salastatud riigisaladusele juurdepääsu luba taotlevad isikud, siis kohaldatakse RSVS § 32 lõigetest 1 ja 2 tulenevaid nõudeid ka piiratud tasemel riigisaladuse juurdepääsu õigust omavatele isikutele. RSVS § 27 lõigete 3, 4, 7 ja 8 ning § 33 lõige 2 kohaselt toob isiku mitte vastavus nendele nõuetele kaasta tema mitte nimetamise või ameti- või töökohalt vabastamise. Kuidas julgeolekuasutus sekkub sellisel juhul teabevaldaja tegevusse?</p>	<p>anda, kas isikul on võimalik enne selle ettepaneku tegemist asjaoludega tutvuda ja esitada oma vastuväiteid?</p> <p>4.c. Kas RSVS § 27 lõigete 3, 4, 7 ja 8 ning § 33 lõige 2 tuleks tõlgendada selliselt, et kui julgeolekuasutus on haldusorganile sellise teabe andnud, siis on haldusorgan kohustatud isiku vabastama või temale mitte juurdepääsuõigust andma või otsustab seda haldusorgan kaalutusõiguse alusel?</p>
--	---

Lisa 2: Ekspertintervjuude tulemused esitatud küsimuste kaupa

Küsi- mus	Vastaja A	Vastaja B	Vastaja C
1.	<p>Sekkuda tuleks kõikide seaduslike vahenditega, mida seadusandja on julgeolekuasutusele andnud. Eeldus on see, et otsus või tegevus, mida tehakse või langetatakse on seotud vahetult riigi põhiseadusliku korra püsimisega või ilmneb konkreetne julgeolekuasutuse pädevuses olev kuriteokoosseis. Esimese puhul oleks tingimuseks see, et isiku tegevus on tahtlikult ja teadlikult suunatud riigi julgeoleku kahjustamisele. Meede tuleks valida vastavalt olukorrale.</p> <p>Näiteks, kui otsustajaks on julgeolekupoliitikat kujundav ministeerium, tuleb meede valida vastavalt sellele, kas tema tegevus lähtub demokraatlikult valitud poliitilisest tahtest ja on põhiseadusega kooskõlas. Kui „jah“ aga otsus või tegevus on ohuks riigi julgeolekule- tuleb „sekkuda“ preventiivsete meetmega, milleks on eeskätt ohu olemuse ja riskide teadvustamine, briifimine jms. Sarnase ennetava meetmena briifimist tehakse rutiinselt kõikidele asjaomastele täite- ja seadusandliku võimu jt põhiseaduslike institutsioonide tippjuhtidele. Kui „ei“ ja tegevus on teadlikult riigi julgeolekut kahjustav- võib valida vastavalt jõulisema meetme. Kuriteokoosseisu olemasolul kuni isiku kinnipidamiseni välja.</p> <p>Siinkohal on siiski oluline sekkumist eristada</p>	<p>Lähtun sellest, et kirjeldan kuidas reageerib julgeolekuasutus. Lühivastus on selline, et julgeolekuasutuse põhiülesanne on koguda julgeolekuasutuste seaduses (JAS) sätestatud viisil teavet, eesmärgiga tagada riigi julgeolek³⁰⁸. Ühtlasi peab kogutav teave aitama kujundada riigi julgeolekupoliitikat ja tagama riigikaitse. Kahe julgeolekuasutuse reageerimine ja tegevusväli eeltoodu tagamiseks on veidi erinev.</p> <p>Kaitsepolitsei ameti (KAPO) ülesandeks on lisaks teabe kogumisele (mis on VÄL põhiülesanne) ka kohtueelne uurimine (Vabariigi Valitsuse 11.04.2013 määruses nr 60 määratud ulatuses³⁰⁹).</p> <p>Seega on julgeolekuasutuse ülesandeks riigi otsustustasandite (valitsus, president) varustamine vajaliku julgeolekualase teabega, nt perioodilised ohuhinnangud, vmt. Lisaks on KAPO kohustus reageerida uurimisasutusena, s.t menetleda vajadusel erinevate ametnike rikkumisi süüteomenetluse vormis.</p> <p>Lisaks on JAS §-st 6 tulenevalt julgeolekuasutustel kohustus seaduses sätestatud juhtudel läbi viia riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduses (RSVS) ettenähtud julgeolekukontroll. KAPO nõu riigiüleseks eriüleandeks on lisaks ka riigisaladuse kaitse nõuete järelevalve funktsioon, vt RSVS § 22 lg 1. Seega on ka läbi riigisaladuse nõuete täitmise</p>	<p>Kaitsepolitsei amet sekkub põhiseaduslike institutsioonide, riigiasutuste, avalik-õiguslike juriidiliste isikute või muude haldusülesandeid täitvate isikute pädevuses olevate otsuste tegemisse või tegevusse juhtudel, kus seadus seda otseselt kohustab, nt kohtueelses menetluses ja riigisaladuse kaitse järelevalveküsimustes. Muud juhud taanduvad asutuse nõ autoriteedile.</p>

³⁰⁸ Riigi julgeolek on riigi seisund, kus riigi suveräänsust ja tema põhiseaduslike institutsioonide demokraatlikku toimimist ei rikuta põhiseadusega vastuolus oleval viisil. Riigi julgeolek on tegelik olukord, kus riigi suveräänsus ja põhiseaduslike institutsioonide võime täita enda põhiseadusest tulenevaid ülesandeid ei ole mõjutatud muul kui põhiseaduses määratud viisil. Riigi julgeolekut ohustab mis tahes tegevus, mis on suunatud riigi säilimise ja toimimise vastu. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=2526&p=129#c2>.

³⁰⁹ Politsei- ja Piirivalveameti ja Kaitsepolitsei ameti vaheline uurimisalluvus. RT I, 07.02.2017, 6.

	<p>Julgeolekupoliitilistest valikutest, mille puhul võib julgeolekuasutuse seisukoht kardinaalselt erineda valitsuse või parlamendi seisukohast. Asutuse ülesanne on sellisel juhul ohte teadvustada, kuid otsustusprotsessidesse ta ei sekku. Juhul kui julgeolekupoliitiline otsus on küll riigi julgeolekut kahjustav, kuid ei ole ohuks põhiseaduslikule korrale- võib sellise otsuse vastuvõtmisel julgeolekuasutus oma kodutööd nimetada ebaõnnestunuks.</p>	<p>Julgeolekuasutusel õigus ja kohustus sekkuda erinevate isikute otsuste tegemisse.</p> <p>Siit saab tuletada, et julgeolekuasutusel on otsene kohustus sekkuda erinevate isikute tegevusse läbi süüteomenetluse ja läbi riigisaladuse valdkonna järelevalvemenetluse. Muudel juhtudel, s.t läbi julgeolekuteabe edastamise ei toimu sekkumist, vaid teadmishajadusega institutsioonide informeerimine, mis annab neile võimalusi vastu võtta riskivabamaid poliitilisi otsuseid.</p>	
2.	<p>Teabe edastamise mõte oleks teadmishajadusega isikute teadvustamine ohtudest, mis on neile tööalaselt vajalik ja seotud riigi julgeolekuga. Seda tehakse reeglina ennetavalt ja kui pole vastupidist informatsiooni, siis lähtutakse sellest, et teavitatav isik on heauskne. Üldjuhul on kõikides riigiasutustes sh julgeolekuga kokkupuutuvates avalik-õiguslikes asutustes isikuid, kellel on õigus vastavat teavet käidelda. Juhul, kui vastavat õigust omavaid isikuid ei ole - on võimalik seda taotleda või edastada info kujul, mis ei ole riigisaladusega kaitstud. Kas ja mil määral peaks isik sellega arvestama- ei ole üheselt võimalik vastata. Julgeolekuasutuse ülesanne on teadvustada ohust. Julgeolekuasutuse ülesanne ei ole ja ei tohiks olla konkreetsete tegevuste andmine asutusele, mis ei ole tema pädevuses. Keerukamates ja komplitseeritumates juhtumites on võimalik koostöös lahendus leida. Küll aga järgneb vastutus juhul, kui rikutakse või eiratakse riigisaladuse käitlemisest tulenevaid nõudeid. Ülejäänud juhtumitel on võimalik reageerida, kui julgeolekuasutuse nõude või soovitus eiramine on kaasa toonud faktilise kuriteo.</p>	<p>JAS § 32 tulenevalt on seadusandja kohustanud julgeolekuasutust nende poolt kogutud teabe edastamise teisele riigiasutusele. (VVS § 38 ja ATS § 6 kohaselt riigiasutuse terminit ei kasutata, kuid riigiasutus on kindlasti valitsusasutus). Seadusandja on ette näinud, et mitte kogu olemasolev teave tuleks edastada, vaid piiranud teabe edastamist ning näeb ette, et teabe kohustuslikus korras edastamist ei toimu, kui see võib kahjustada julgeolekuasutuse ülesannete täitmist. Ei ole küll praegu JAS § 32 seletuskirja vaadanud, kuid oma olemuselt saab kahjustumine tuleneda julgeolekuasutuse varjatud ülesannete iseloomust. Tuleb tähele panna, et teabe edastamise üks tingimus on, et see „on vajalik riigiasutusele pandud ülesannete täitmiseks“. Kas siit saab tuletada, et ikkagi teavet vajav riigiasutus esitab julgeolekuasutusele taotluse, milles põhjendab teabe saamise vajalikkust? Võib nii tõlgendada küll. Peale taotluse saamist julgeolekuasutus hindab, kas väljaantav teave (julgeoleku)asutust või temaga koostööd tegevaid isikuid ei kahjusta. Samas ei ole välistatud olukord, kus julgeolekuasutus ise hindab teise valitsusasutuse põhimäärusejärgseid ülesandeid ning edastab vajaliku teabe.</p> <p>Teavet saanud asutuse poolse teabekasutusel võib olla piiranguid, nt siis kui julgeolekuasutus edastanud salastatud teavet. Siis ei saa teavet</p>	<p>Ma ei oma vaadet kogu asutuse löikes, kuid saan anda esmase ja üldise ülevaate riigisaladuse kaitse vaatenurgast. Riigisaladuse kaitse valdkond tegeleb JAS alusel teabe kogumisega, mis puudutab salastatud teabega seotud rikkumisi, füüsilisi kaitsemeetmeid asutustes ning julgeolekukontrollide raames julgeolekuriskide tuvastamist ja nende hindamist. Probleemide esinemisel on Kaitsepolitseiametil võimalik alustada väärteo- või kriminaalmenetlust (rikkumiste tuvastamisel), teha ettekirjutus järelevalve menetluse raames (puuduste tuvastamisel füüsilistes kaitsemeetmetes) või siis kasutada laekunud teavet juurdepääsulubade andmisest keeldumiste näol. Sellest tulenevalt esineb ka väga harva olukordasid, kus riigiasutusele oleks vajalik edastada JAS alusel kogutud teavet, mis puudutab riigisaladuse kaitset. Muudel juhtudel nimetab JAS § 32 lõiked 1 ja 2 teabe edastamise suunad ära – edastatav teave on vajalik teise asutuse ülesannete täitmiseks või on tegemist terroriohu tõrjumisega.</p>

		<p>saanud asutus seda oma haldusotsustes lahti kirjutada, kuid riigisaladuse juurdepääsloaga ametnikud saavad oma otsuste vastuvõtmisel, s.t kaalutusotsuste vastuvõtmisel muude argumentide hindamisel kaaluda ka neile teadaolevat salastatud teavet. Võib-olla sobib siia ka näide välismaalaste seadusest (VMS). VMS § 124 lg 2 p 3 kohaselt tähtajalise elamisloa andmisest keeldutakse, kui „välismaalase tegevus on olnud suunatud või on suunatud või on põhjendatud alus arvata, et see on olnud või on suunatud Eesti riigi ja tema julgeoleku vastu“. Kuna avalikku korra ohuhinnangud annab Politsei- ja Piirivalveamet (PPA), siis riigi julgeolekut puudutavad ohuhinnangud annavad vajadusel vastavalt JAS-le julgeolekuasutused. Seega PPA väljastab elamislubasid, hinnates eelnevalt isiku ohuga seotud asjaolusid avalikule korrale ning viitega JAS 32 lõikele 1 võib ta esitada päringu isiku kohta teabe saamiseks julgeolekuasutusele. Kui julgeolekuasutus saab, siis ta ka vastava taotluse rahuldab, st annab PPA-le teada oma hinnangu, s.t kas isik on riigi julgeolekule ohtlik või mitte. Konkreetset salastatud teavet, s.t vastavat analüüsi, kokkuvõtet, algallikat, vmt edastama ei pea, kuna teadmismajadus julgeolekuasutuse allikate ja varjatud teabe kogumise meetodite ja taktika teadasaamiseks puudub. Vajadusel esitab julgeolekuasutus eelnimetatud salastatud teabe tutvumiseks kohtule. Eeltoodud näite korral peab teavet küsinud ja vastuse saanud asutus oma otsuse tegemisel lähtuma julgeolekuasutuselt saadud teabest seoses riigi julgeolekuga. Antud juhul on seadusandja sellise kohustuse otseselt seadusesse kirjutanud.</p> <p>JAS § 32 lg 2 sätestab KAPO-le veel laiema kohustuse teabe edastamiseks seoses terrorismiohuga. Seadusandja ei ole otsest sanktsiooninormi ette näinud, kui teave saanud</p>	
--	--	---	--

		riigiasutus, füüsiline või juriidiline isik eirab KAPO poolt edastatud teabega seotud nõudeid või soovitusi. Siiani on koostöö sujunud ning ega iga kohustava tegevuse jaoks ei peagi seadusandja kohe karistusnormi kehtestama.	
3.	<p>Konkreetseid näiteid seoses ettekirjutustega tuua ei saa. Kaitsepolitsei kui riigisaladuse kaitset korraldav ja kontrolliv asutus teeb arusaadavalt selliseid ettekirjutusi riigisaladuse kaitse tagamiseks. Juhtumid võivad olla seotud riigisaladuse füüsilise kaitsega, käitlemise nõuetest kinnipidamisega, protseduuriliste küsimustega jms.</p> <p>Kolmandate isikute puhul peaks olema selge veendumus, et isikud, kes pääsevad ligi dokumentidele või seadmetele, mis on riigisaladusega kaitstud, on läbinud julgeolekukontrolli. Ainuüksi turvaala koristamine või kliimaseadme hooldamine aga ei eelda riigisaladuse loa olemasolu. RSVS ja RSVKK nõuetest tulenevalt saab ta oma tööd teostada, kui teda saadab turvaalal riigisaladuse loaga ametnik või töötaja. Lisaks tuleb arvestada ka sellega, et julgeolekukontrolli läbimine ja riigisaladuse loa olemasolu ei välista isikuga seotud riske. Vajadusel jagatakse neid riske kolmanda isiku tööandjaga ning lahendus leitakse koostööd ettekirjutusteta.</p>	<p>Puudub teadmine, kas on tehtud ettekirjutusi organisatsiooniliste riigisaladuse kaitse meetmete tagamise kohta. Küll on tehtud ettekirjutusi füüsiliste riigisaladuse kaitse meetmete rakendamise kohta, mis on tuvastatud RSVS § 22 lg 6 sätestatud riigisaladuse kaitse kontrolli raames. Märkusena tooks välja, et mulle tundub, et elektroonilise teabeturbe meetmete kohta saab ettekirjutusi teha ainult Välisluureamet, kuna see teema on nende ainupädevuses, vt RSVS § 23 lg 1 p 1.</p>	<p>Minule teadaolevalt ei tee Kaitsepolitsei amet järelevalvet organisatsiooniliste riigisaladuse kaitset tagavate meetmete üle. See on teabevaldaja kohustus. Vajadusel võime asutust konsulteerida. Salastatud teabe kaitse seisukohast on minu hinnangul RSVS § 22 lõigete 3-5 osas silmas peetud pigem Kaitsepolitsei ameti õigust teha järelevalvet teabevaldajate ehk asutuste üle. Kaitsepolitsei amet teostab asutuste üle järjepidevalt järelevalvet, mille eesmärgiks on mh asutustes hoitava teabe olemasolu ja terviklikkuse kontrollimine (nn olemikontroll), ühtlasi kontrollitakse asutuste füüsilisi kaitsemeetmeid, sh turvaalade vastavust RSVS-s ja RSVKK-s sätestatud nõuetele. Olemikontrollide puhul keskendutakse registerandmetele, teabekandjate olemasolule (kas kõik teabekandjad on olemas) ning nende terviklikkusele (kas teabekandjas on kogu teave olemas). Juhul, kui olemikontrollis tuvastatakse puuduseid registerandmetes või teabekandjate olemasolus või nende terviklikkuses, on Kaitsepolitsei ametil õigus teha vastavalt rikkumise sisule kas ettekirjutus või alustada väärteo- või kriminaalmenetlus.</p> <p>Järelevalve käigus esineb enim probleeme asutuste turvaaladega, eeskätt nendega, mis said kooskõlastuse enne 2008. aastat. Põhjus seisneb selles, et enne 2008. aastat kooskõlastati (vastavalt tol ajal kehtinud riigisaladuse seadusele) turvaalade valvesignalisatsioon, mitte aga ruumi terviklikult. Täna hinnatakse lisaks turvasüsteemidele ka muude füüsiliste kaitsemeetmete olukorda, sh seinte, lagede, põrandate, akende, uste jms olukorda (RSVKK § 24-38). Seetõttu võib esineda</p>

			<p>olukordasid, kus turvaalade osas esinevad puudused ning sellisel juhul on Kaitsepolitseiametil õigus teha ettekirjutus puuduste kõrvaldamiseks.</p> <p>Järelevalve käigus kontrollib Kaitsepolitseiamet ka asutuste riigisaladuse kaitse juhendite vastavust RSVKK § 20 sätestatud nõuetele. Arvestades, et juhendite projekte ei esitada enne vastuvõtmist Kaitsepolitseiametile kooskõlastamiseks, siis esineb praktikas vastuvõetud juhendite osas puuduseid ning Kaitsepolitseiamet teeb omapoolse ettekirjutuse puuduste kõrvaldamiseks.</p>
3.a.	<p>RSVS § 22 lõiked 3-5 reguleerivad pigem õigust teha järelevalvet teabevaldajate ehk asutuste üle ning et järelevalve puudutab valdavalt järgmiseid valdkondi: olemikontrol (teabekandjate terviklikkuse ja olemasolu kontrollimine), füüsiliste kaitsemeetmete kontrollimine (nt turvaalade seisukord) ja muude meetmete kontroll (sh asutuste riigisaladuse kaitse juhendid).</p> <p>Riiklik järelevalve on haldusmenetlus, mistõttu on ka ettekirjutus haldusakt. Samas tuleb arvestada, et enamik teabevaldajaid Eestis on riigiasutused.</p> <p>Riigiasutuste vaheline õiguslike vaidluste lahendamise kord on aga erinev.</p>		
3.b.	<p>Kas siin on küsija soov öelda, et RSVS § 20 lõige 1 on aluseks taustakontrolli tegemisele?</p> <p>Ettekirjutus võib kuid ei pea olema seotud konkreetse isiku tegevusega. Üldjuhul peaks see teabevaldajale andma ainet, miks ametnik või asutus ei täida õigusaktiga ettenähtud nõudeid.</p> <p>RSVS § 22 lg 6 nimetatud tööplaani alusel teostatava kontrolli käigus ei sekkuta teise asutuse ametnike süü tuvastamise menetlusse. Asutus peab seda ise tegema, kuid rikkumisinfo üks allikas võib tõesti olla ka kontrolliaktis väljatoodud rikkumiste loetelu.</p>		
3.c.	<p>Kontrolliv asutus (nt KAPO) ei hakka menetlema isikute süü suurust rikkumises. KAPO kontrolliva asutusena toob välja vastuses küsimusele 3a</p>		

	<p>nimetatud asjaolud. Konkreetse asutuse ametniku osaluse väljaselgitamine rikkumismenetluses jääb asutuse ülesandeks. Seega KAPO riigisladuse kaitse korraldamise ülesandena läbiviidud kontrolli tulemit üksikametnikule ei tutvusta, vaid edastab selle asutuse juhtkonnale.</p> <p>Olukord on teine, kui KAPO kontrolli ajal tuvastab riigisladuse kaitse nõuete järgimisel süüteoosseisu tunnused. Sellistel juhtudel lähtutakse KrMS või VTMS sätestatud menetlusnormidest.</p>		
3.d.	<p>Kui teavet valdav asutuse on isiku vabastanud riigisladuse kaitse nõuete rikkumise tulemusena, siis on isikul loomulikult õigus teada vabastamise alus. Kui alus tuleneb ettekirjutusest, siis peab hindama, kas dokument on salajane, asutusesiseseks kasutamiseks või avalik. Vajadusel saab salastatud dokumendist teha ka AK tasemel väljavõtte, mida isikule tutvustada.</p>		
4.	<p>RSVS loetleb võimalused, mida riigisladuse loa mittesaamisel teha. Praktikas reeglina konflikti ei teki ja Kaitsepolitsei sekkuma ei pea. Kui tööandja näeb, et isik julgeolekukontrolli ei läbi- muudetakse üldjuhul isiku tööülesandeid või käskkirja, millega tööandja loetleb kõnealuse isiku ametikoha riigisladuse juurdepääsu õigusega ametikohaks. Viimane on üldjuhul levinum, juhul kui inimese põhitöö ei ole riigisladusega tegelemine. Sellisel juhul saab tööandja vastava ülesande panna teisele isikule. Riigisladusega tegelemise korral on julgeolekukontrolli mitteläbimine muidugi tööandja jaoks oluliselt teise kaaluga. Reaalne sekkumine muutub vajalikuks ikkagi vaid juhul, kuid tööandja võimaldab loa puudumisel isikule ligipääsu riigisladustele. Sekkumine ja vastutus vastavalt KarSile.</p>	<p>Kuidas küsimusest aru saada? Mis mõttes teabevaldaja? Kas teabevaldaja on siin selles mõttes, kes on juurdepääsuõiguse andnud? Kas julgeolekuasutuse sekkumist siis kui isik on vabastatud? Või enne seda? Kas küsimus puudutab kõik riigisladuse loa liike või ainult piiratud taset?</p> <p>Kuna piiratud taseme osas on kõige rohkem tõlgendusvõimalusi, siis vastan selle nurga alt. Muud juhud on minu arust selgelt RSVS-s kirjas ja neid ei pea üle rääkima, vaid rakendama.</p> <p>Eraldiseisev piiratud juurdepääsuõigus riigisladusele tekib 2 juhul – läbi asutuse juhi kehtestatud ametikohtade loetelu (RSVS § 20 lg 5) või antakse juurdepääsuõigus eraldiseisva haldusaktiga (RSVS § 27 lg 5).</p> <p>Juhul, kui on teada/tuvastatud, et piiratud juurdepääsuõigust omav isik ei vasta riigisladuse loa nõuetele, on julgeolekukontrolli tegeval asutusel</p>	<p>RSVS § 47 lõike 4 alusel võib RSVS § 27 lõigetes 2 ja 5 (piiratud juurdepääsuõigusega) nimetatud isiku puhul teostada julgeolekukontrolli. RSVS § 47 lõikes 5 teostab julgeolekuasutus nimetatud isikute osas julgeolekukontrolli, kui vastava asutuse juht on esitanud põhjendatud taotluse.</p> <p>Kui peale julgeolekukontrolli läbiviimist esinevad piiratud juurdepääsuõiguse äravõtmise alused, siis sõltub äravõtmise kord järgnevatest keeldumisalustest:</p> <p>1. Juhul, kui isikul esinevad RSVS § 32 lõikes 1 sätestatud keeldumisalused, siis ei anta isikule piiratud taseme riigisladusele juurdepääsuõigust või võetakse antud juurdepääsuõigus ära juurdepääsuõiguse andmiseks pädeva isiku otsusega. Kuna piiratud taseme juurdepääsuõiguse andmine on vastava asutuse juhul, siis on kaalutusõigusega keeldumisaluste esinemisel piiratud juurdepääsuõiguse äravõtmise pädevus just vastava asutuse juhul (RSVS 27 lg 3</p>

		<p>tulenevalt RSVS § 27 lõikest 8 kaks alternatiivset käitumisvõimalust:</p> <p>1) informeerib vähemoluliste riigisaladuse nõuete rikkumise puhul piiratud juurdepääsuõiguse andjat (nt ministrit või ametikohtade loetelu kehtestanud asutuse juhti) piiratud tasemele juurdepääsuõigust omava isiku mittevastavusest riigisaladuse juurdepääsuõigusele. Nüüd peab juurdepääsuõiguse andnud isik kaaluma rikkumise olulisust ning kas jätta juurdepääsuõigus alles või tunnistada kehtetuks;</p> <p>2) vastava julgeolekuasutuse juht võib tuginedes RSVS § 27 lõikele 8 ka ise tunnistada kehtetuks piiratud juurdepääsuõigus. Koostatakse vastav haldusakt. Vastava otsuse teeb ta viivitamatult teatavaks nii juurdepääsuõigust omanud isikule kui ka juurdepääsuõiguse andnud isikule. Kui haldusakti peale esitatakse kaebus, siis on vastustajaks julgeolekuasutus, mitte juurdepääsuõiguse andnud asutus. Ilmselgelt peaks julgeolekuasutus eelnimetatud, RSVS § 27 lõikes 8 nimetatud õigust kasutama juhtudel, kui tegemist on raskemate ja kiiret reageerimist vajavate ja riigi julgeolekut ohustavate juhtumitega, mille realiseerumisel ei vasta juurdepääsuõigust omav isik enam RSVS § 32 lg 1 ja 2 tingimustele.</p>	<p>ametiisiku puhul ja RSVS § 27 lg 7 teenistusväliste isiku korral).</p> <p>2. Juhul, kui isikul esinevad RSVS § 32 lõikes 2 sätestatud keeldumisalused, võib isiku suhtes julgeolekukontrolli teostamiseks pädeva asutuse juht võtta isikult piiratud taseme riigisaladusele juurdepääsu õiguse või keelata selle andmise kuni vastava asjaolu äralangemiseni (RSVS § 27 lg 4 ametiisikute puhul ja § 27 lg 8 teenistusväliste isikute puhul).</p> <p>Selline erisus on tingitud asjaolust, et RSVS § 32 lõikes 1 sätestatud keeldumisaluste puhul ei ole seadusandja näinud ette kaalutusõigust ning sama § lõike 2 aluste esinemisel on haldusorganil kaalutusõigus. RSVS seletuskirja kohaselt võiks põhimõtteliselt piiratud juurdepääsuõiguse puhul selle äravõtmise otsuse teha lõikes 2 esinevate aluste esinemisel ka selle asutuse juht, kellega isikul on töö- või teenistussuhe, kuid otsustusõiguse andmine julgeolekukontrolli asutuse juhile võimaldab paremini tagada õiguse ühetaolist kohaldamist (julgeolekuasutuse juht teostab kaalutusõigust ka juu depääsulubade andmisel).³¹⁰ Järelikult sekkub julgeolekuasutus haldusorgani tegevusse peamiselt RSVS § 32 lg 2 aluste esinemisel ning KAPO juhul on õigus sellisel juhul piiratud juurdepääsuõigus kas ära võtta või selle andmine keelata ning siin kohaldab KAPO tavapärasest keeldumisprotseduuri, nagu ka kõrgemate tasemete juurdepääsulubade keeldumisotsuste korral, s.t järgides haldusmenetluse seaduse põhimõtteid.</p> <p>Praktikas on olnud üksikuid juhtumeid, kus vastava asutuse juht esitab põhjendatud taotluse, et teha julgeolekukontroll üksnes piiratud</p>
--	--	---	--

³¹⁰ RSVS seletuskiri, § 27 lg 4.

			<p>juurdepääsuõigusega isiku suhtes. Põhjus seisneb selles, et põhjendatud teatis peaks juba viitama võimalikele keeldumisalustele, mis sisuliselt tähendab, et asutusel on vastav informatsioon vähemalt mingis osas olemas. Probleem seisneb aga selles, et enamik riigiasutustel ei ole volitust sellise informatsiooni kogumiseks. Seetõttu toimuvad enamik piiratud juurdepääsuõiguse äravõtmised olukorras, kus isik taotleb kõrgemat juurdepääsuluba (konfidentsiaalset või kõrgemat) ning kui isikule on varasemate tööülesannete täitmiseks väljastatud asutuse juhi poolt piiratud juurdepääsuõigus. Kui Kaitsepolitsei amet tuvastab julgeolekukontrollis isiku osas keeldumisalused, siis tuleb kaalutusõiguse kohaselt riskide osas hinnata ka seda, kas isikule on võimalik väljastada madalama tasemega juurdepääsuluba või -õigus. Kui isiku osas esinevad riskid on piisavalt tõsised, siis ei saa isikule väljastada madalama tasemega juurdepääsuluba ning kaaluda tuleb ka piiratud juurdepääsuõiguse äravõtmist.</p>
4.a.	<p>Väljaspool menetlust isikuandmeid ei töödelda. Esiteks tuleb rõhutada, et RSVS § 32 lõigetes 1 ja 2 nimetatud aluseid kontrollib KAPO üksnes julgeolekukontrolli raames. Väljaspool julgeolekukontrolli keeldumisaluseid ei kontrollita. Ühelt poolt on võimalik, et esialgne informatsioon võimalike keeldumisaluste esinemiste kohta võib laekuda JAS alusel tehtava teabehanke raames, kuid teabe kontrollimiseks alustatakse alati julgeolekukontrolli.</p> <p>Juhul, kui piiratud tasemega juurdepääsuõigusega isiku osas teostatakse julgeolekukontrolli RSVS § 47 lõigete 4 ja 5 alusel, siis toimub see asutuse kirjalikult põhjendatud taotlusel. Sellisel juhul lasub teavituskohustus ka asutusel endal ning seda põhjusel, et informatsioon võimalike probleemide kohta asub esialgu just seal. KAPO-l on sellisel juhul teave piiratud ning vastavalt RSVS § 47 lõikele 5 otsustab julgeolekukontrolli tegemise kahe</p>		

	<p>nädala jooksul. See tähendab, et hinnatakse asutuse antud põhjendust. Arvestades haldusmenetluses sätestatud selgitamiskohustust, on KAPO-1 seetõttu keeruline anda esialgu selgitusi julgeolekukontrolli tegemise vajaduse kohta ning seda eriti olukorras, kui endal puudub veel kindel veendumus.</p> <p>Kui piiratud tasemega juurdepääsuõigusega isiku osas teostatakse julgeolekukontrolli Kaitsepolitsei ameti initsiatiivil, siis lasub teavituskohustus Kaitsepolitsei ametil.</p>		
4.b.	<p>keeldumisotsuse puhul rakendatakse haldusmenetluse seaduse sätteid. See tähendab, et enne lõplikku otsust rakendub ärakuulamiskohustus. Peale otsust väljastatakse isikule kirjalikult põhjendatud haldusakt, kus isikule selgitatakse keeldumisega seotud asjaolusid. Isikul on õigus pöörduda kohtusse.</p>		
4.c.	<p>jääb veidi ebaselgeks, mis laadi teabe edastamist silma on peetud?</p> <p>Aga oletame, et siin on mõeldud RSVS § 32 lg-tes 1 ja 2 nimetatud keeldumise aluseid ja eeltooduga seotud teavet. Kui julgeolekuasutus on asutusele andnud isikuga seotud teavet RSVS § 32 lg-tes 1 või 2 nimetatud teemades, siis on asutusel erinevaid võimalusi – need on sõnaselgelt välja toodud RSVS § 27 lõikes 7 ja 8.</p> <p>Näiteks RSVS § 27 lg 7 käsitleb juurdepääsuõigust andva asutuse õigusi ning annab kohustuse ilma kaalutusõigust rakendamata mitte anda juurdepääsuõigust piiratud tasemega riigisaladusele, kui on tuvastatud RSVS § 32 lõikes 1 nimetatud asjaolu. Osad alused võivad asutusel endal olemas olla, nt teave RSVS § 33 lg 1 osas või isiku teovõimetusega seotud kohtuotsus, või teadmine, et isik viibib vangistuses, jne. RSVS § 32 lg 1 punktides 4, 7 või 10 olevat teavet valdab üldjuhul julgeolekuasutus ning koosmõjus JAS §-ga 32 edastab vajaliku teabe asutusele, kellel on kohustus reageerida ilma kaalutusõigust kasutamata.</p>		

	<p>Küll aga erineb eeltoodud regulatsioonist RSVS § 27 lg 8 regulatsioon, mis annab kohustuse reageerida nimelt julgeolekukontrolli läbiviivale asutusele või siis ka juurdepääsuõiguse andmiseks pädevale isikule. Rakendamise oleneb erinevatest asjaoludest, kuid soovitatavalt peaks kiiret ja otsustavat reageerimist nõudvate asjaolude korral olema aktiivsem ehk sanktsioneerivam pool julgeolekuasutus (julgeolekukontrolli teostav), kes võtab vajadusel piiratud juurdepääsuõiguse ära või keelab selle andmise. Seda võiks julgeolekuasutus rakendada näiteks juhul kui ta realiseerib (omab) RSVS § 32 lg 2 punktis 11 saadud teavet selle kohta, et isik on kaasatud koostööle Eestile vaenuliku välisriigi luure- või julgeolekuteenistusega.</p>		
--	--	--	--

