

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse instituut

Denis Tšasovskih

**AVALIKKUSE ROLL JÄLITUSTEGEVUSE SEADUSLIKKUSE
TAGAMISEL**

Magistritöö

Juhendaja
Heino Tõnismägi

Tallinn
2012

Olen koostanud magistritöö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, olulised seisukohad, kirjandusallikad ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

.....(töö autori allkiri ja kuupäev)

Töö vastab magistritööle esitatud nõuetele

.....(juhendaja allkiri ja kuupäev)

.....

Kaitsmisele lubatud (kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees (allkiri)

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	4
1. JÄLITUSTEGEVUSE KONTROLLIMISE VAJALIKKUS	8
1.1. Jälitustegevuse ajalooline taust	8
1.2. Jälitustegevuse põhiseaduslik taust	15
1.3. Kriminaaljälituslikul eesmärgil teostatava jälitustegevuse eripära.....	19
1.4. Kontrollimatust jälitustegevusest tulenevad ohud	27
1.5. Riigikohtu praktika jälitustõendite seaduslikkuse hindamisel	34
2. INFORMAALNE JÄLITUSTEGEVUSE KONTROLL	40
2.1. Jälitustegevuse seaduslikkuse kontroll ja selle eripära.....	40
2.2. Informaalse jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli roll	48
2.3. Informaalne jälitustegevuse seaduslikkuse kontroll Eestis	54
KOKKUVÕTE.....	65
SUMMARY.....	71
KASUTATUD KIRJANDUS	78
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	82
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA	82
MUUD KASUTATUD ALLIKAD	83

SISSEJUHATUS

Jälitustegevuse seaduslikkuse problemaatika aktuaalsusele viitavad mitmed Eestis viimaste aastate jooksul jälitustegevuse seaduslikkust puudutavatel teemadel kirjutatud uurimis- ja teadustööd, artiklid ja õppematerjalid. Antud temaatika ei jäänud ka riigipoolse tähelepanuta. Nimelt on riigikogu menetluses eelnõu¹, millega oluliselt täiendatakse Kriminaalmenetluse seadustiku jälitustegevust reguleerivad sätteid ja mille jõustumisel kaotab kehtivuse Jälitustegevuse seadus. Antud eelnõu näol on sisuliselt tegemist juba 2008. a algatatud eelnõuga², mille seadusena jõustumist avastatud puuduste tõttu otsustati siiski edasi lükata. Edasi lükkamise põhjuseks olid nii õiguskantsleri ettepanek viia selle seaduse mõningad sätted põhiseadusega kooskõlla, kui ka Justiitsministri poolt moodustatud töörühma järeldused ja ettepanekud³. Viimaste aastate jooksul avalikuks tulnud jälitustegevusega seotud sündmused, näiteks rohkelt meedia tähelepanu pälvinud jälitusasutuste ametnikega seotud korruptsioonijuhtumid ja jälitusasutuste ametnike poolt teostatud ebaseaduslik jälitustegevus, viitavad samuti jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli teema aktuaalsusele. Tagamaks jälitustegevuse seaduslikkust on riik kehtestanud bürokraatilised ehk formaalsed kontrollimehhanismid, mille tõhusust on kritiseeritud. Enam on kriitilisi märkusi saanud kriminaaljälitustuslikul eesmärgil teostatava jälitustegevuse valdkond. Arutletud on jälitustegevuse olemuslike piiride, jälitustegevuse laienemise, tegeliku hädavajalikkuse, ohtlikkuse, kehtestatud formaalse kontrolli tõhususe ja ka teiste küsimuste üle. Samas juhib autor tähelepanu diskussioonis avaldatud seisukohale, et jälitustegevuse valdkonnas saab õigusregulatsioonide korrastamisele loota vaid juhul, „kui hädakisaga tõesti natuke üle pingutada“⁴. Seega avalikus arutelus osalejad tõdevad, et riik ei pööra piisavat tähelepanu ei diskussioonile ega selle käigus esitatud kriitilistele tähelepanekutele.

Seni on Eestis S. Laose poolt küllaltki põhjalikult analüüsitud Eestis toimivat riigi poolt loodud ehk formaalset jälitustegevuse seaduslikkuse kontrollimehhanismide süsteemi ja täheldatud, et nende omavaheline ülesannete jaotus ja iga kontrollija järelvalve ulatus ei ole

¹ Kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. Eelnõu nr 175 SE, lk 1

² Kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, nr 286 SE, seisuga 23.02.2011.

³ Kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. Eelnõu nr 123 SE, lk 1, 2

⁴ E. Kergandberg. *Per aspera ad fair trial*. - *Juridica*, 1/2011, lk 73

veel lõplikult selgeks vaieldud, mistõttu kannatab põhiõiguste kaitse⁵. S. Laos peab oluliseks riigi ülesandeks, dubleerimata kontrollijate tegevust, aidata kaasa jälitustegevuse seaduslikkuse tagamisele.⁶ Samas on S. Laos keskendunud vaid formaalsetele kontrollimehhanismide analüüsile ning puutuvalt avalikkuse rolli jälitustegevuse seaduslikkuse tagamisel on ta vaid nentunud, et kuigi avalikkus mängib demokraatlikus ühiskonnas olulist rolli, selle juurdepääs jälitustegevuse operatiivtasandile ehk tasandile, mis keskendub konkreetsete ohtude väljaselgitamisele ja konkreetsetele toimingutele, on paraku väga piiratud antud valdkonna salajasuse tõttu. Autorile teadaolevalt ei ole avalikkuse rolli jälitustegevuse seaduslikkuse tagamisel Eestis seni veel uuritud, mis viitab antud käsitluse uudsusele.

Eesti Vabariigi president, vastupidiselt tekkinud arusaamale, et jälitustegevust puudutav kriitika on vaid kurtidele kõrvadele⁷, on rõhutanud avalikkuse rolli õiguskorra kujundamisel. „Meenutagem, kümmekond aastat tagasi ei mänginud kodanikuühiskond erilist rolli meie seadusandluse ja üldse elu kujundamisel. Nagu aga nüüd järjest enam näeme, riskib seadusandlik või täitevvõim vabakonna eiramisel omaenda autoriteediga. Kui oleme aastaid rääkinud kaasamisest, siis täna tahabki vabakond olla kaasatud ning võtta osa vastutusest. Minu meelest on see vaid hea märk ühiskonnale, isegi kui kellelegi tundub ebamugav, et inimesed hoolivad, kuidas meie seadusi tehakse ja kuidas need meid lõpuks mõjutavad.“⁸

Euroopa Inimõiguste Kohus (edaspidi EIK) on tõdenud, et isikute salajase jälgimise lubamine, mis on iseloomulik politseiirrigile, on Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi EIÕK)⁹ järgi talutav üksnes sel määral, kui see on demokraatlike institutsioonide kaitseks hädavajalik. Samas otsuses EIK tõdes, et jälitustegevus on erandtingimustel demokraatlikus ühiskonnas vajalik riigi julgeoleku huvides ja/või korratuse või kuriteo ärahoidmiseks.¹⁰ Seega jälitustegevuse valdkonnas on väga olulisel kohal tasakaal põhiõiguste kaitse ja julgeoleku vahel. Autor leiab, et selle tasakaalu saavutamine, arvestades mainitud väärtuste olemusliku vastandlikkust, on küllaltki keeruline ülesanne ja paratamatult tekib küsimus, kas antud ülesannet on võimalik täita üksnes riigi poolt kehtestatud mehhanismide abil ja kas selle saavutamisele ei saaks kaasa aidata avalikkus?

⁵ S. Laos. Sisemise rahu tagamiseks teostatava jälitustegevuse legitiimsed eesmärgid ja seaduslikkuse kontroll. – Õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade. Tallinn: Õiguskantsleri Kantselei 2008, lk 35

⁶ *Ibid.*, lk 28

⁷ Ottender-Paasma, S. Pilv: jälitustegevuse seaduslikkuse kontroll on puudulik. – Eesti Rahvusringhääling 16.01.2011.

⁸ T. H. Ilvese kõne Eesti Vabariigi 94. aastapäeval. Tallinn: Vabariigi Presidendi Kantselei 24.02.2012.

⁹ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. RT II, 01.06.2010, 14, 54.

¹⁰ EIKo 06.09.1978, 5029/71, *Klass ja teised vs. Saksamaa*, p 42, 48

Samuti on autor tähendanud, et siiani ei ole Eestis ei teadustöodes ega erialases kirjanduses süsteemselt käsitletud jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli vajalikkust tingivaid faktoreid. Arusaadavalt ei ole kontroll olemuslikult iseseisev nähtus ega ka eesmärk omaette, vaid on reeglina tingitud põhjendatud vajadustest. Autor on veendunud, et uurimata jälitustegevuse kontrolli tingivaid faktoreid ei ole võimalik mõista jälitustegevuse kontrolli vajalikkust üldiselt ega hinnata avalikkuse võimalikku rolli selles.

Tuginedes eelpooltoodule näeb autor probleemi selles, et vaatamata valitsevale ebaselgusele ei ole siiani uuritud avalikkuse võimalikku panust ja selle panuse väärtust jälitustegevuse seaduslikkuse tagamisel ega põhjalikult käsitletud jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli tingivaid faktoreid.

Magistritöö eesmärke seades on autor lähtunud hüpoteetilisest seisukohast, et jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli vajalikkus on tingitud mitmest faktorist ja avalikkusele jälitustegevuse seaduslikkuse kontrollimehhanismide süsteemis on eraldatud kindel roll. Seetõttu magistritöö eesmärkideks on uurida jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli vajalikkust tingivaid põhjuseid ja avalikkuse rolli jälitustegevuse seaduslikkuse tagamisel. Nende eesmärkide saavutamiseks käsitleb autor Eesti ja välismaiset erialast kirjandust, Eesti ja välisriikide õigusakte, Eesti ja vähesel määral rahvusvahelist kohtupraktikat, erialaste rahvusvaheliste konverentside ettekandeid, vähesel määral Eesti riigikogu ja välisriikide parlamentide stenogramme ning Eestis ja välisriikides läbiviidud uuringute tulemusi ning uurib teoreetilisi käsitlusi ja Eesti kontekstis esinevaid informaalsete kontrolli ilminguid, analüüsides kriitiliste märkuste põhjendatust, objektiivsust ja väärtuslikkust. Kõikidele magistritöö kirjutamisel aluseks olevatele allikatele on viidatud joonealust viitetechnikat kasutades. Magistritöö näol on tegemist teoreetilise uurimisega küsimustes, mis vajavad põhjalikumaid vastuseid ja empiirilise analüüsiga küsimustes, mis vajavad kirjeldamist. Töö kirjutamisel kasutab autor ajaloolist ja kronoloogilist meetodeid eri perioodide arenguid kirjeldades, võrdlevat meetodit eri riikide õigusregulatsioonide analüüsimisel, kvalitatiivset ja kvantitatiivset meetodeid põhiseisukohtade kujundamisel, sünteetilist meetodit erinevate käsitluste üldistamisel, analüütilist meetodit informaalsete kontrolli ilminguid kirjeldades ja süsteemset meetodit eri aspektide sidumisel.

Selleks, et seatud eesmärkide saavutamine oleks loogiliselt üles ehitatud on magistritöö vastavalt uurimisküsimustele jaotatud kahte peatükki: “Jälitustegevuse kontrollimise vajalikkus“ ja “Informaalne jälitustegevuse kontroll“. Esimene peatükk on vastavalt

erinevatele alateemadele jaotatud viieks osaks, igas alajaotuses kirjeldatakse jälitustegevuse kontrollimise vajalikkuse erinevaid aspekte. Nii avab autor kõnealuse peatüki esimeses alapeatükis “Jälitustegevuse ajalooline taust” käsitletava teema valguses jälitustegevuse kontrolli ajaloolist arengut. Teises alapeatükis “Jälitustegevuse põhiseaduslik taust” autor analüüsib põhiõigusi, mis võidakse jälitustegevusega riivata ja piiranguid, mida on kehtestatud kuritarvitamise vältimiseks. Kolmandas alapeatükis “Kriminaaljälituslikul eesmärgil teostatava jälitustegevuse eripära” käsitleb autor kriminaalmenetluses tõendite kogumiseks teostatava jälitustegevuse problemaatikat, mõistamaks selle jälitustegevuse vormi ulatust, mahtu ja eripära ning sellest tingitud kontrolli vajalikkust. Neljandas alapeatükis „Kontrollimatust jälitustegevusest tulenevad ohud“ keskendub autor jälitustegevuse põhimõtete kesksele ohuanalüüsile, kasutades ohtude illustreerimiseks ajaloolisi näiteid. Teise peatüki viimases alapeatükis “Riigikohtu praktika jälitustõendite seaduslikkuse hindamisel” toob autor välja Riigikohtu jälitustegevuse õigusregulatsiooni käsitlusi, mis tingivad jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli olulisust kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamise seisukohalt.

Teine peatükk, on jaotatud kolmeks osaks. Kõik kolm alapeatükki keskenduvad informaalsetele jälitustegevuse seaduslikkuse kontrollile. Esimeses alapeatükis „Jälitustegevuse seaduslikkuse kontroll ja selle eripära“ autor uurib jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli süsteemi ülesehitust, informaalset kontrolli kohta selles ja kontrolli teostamise problemaatikat. Teises alapeatükis „Informaalsete jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli roll“ keskendub autor informaalsete kontrolli olemusele, tuues välja antud kontrolli vormi teostavaid eri osalisi, nende seost formaalse kontrolliga ja võimalikku panust jälitustegevuse seaduslikkuse tagamisesse. Viimases alapeatükis „Informaalne jälitustegevuse seaduslikkuse kontroll Eestis“ analüüsib autor Eesti erialases kirjanduses avaldatud jälitustegevuse seaduslikkust ja selle tagamiseks teostatavat formaalset kontrolli puudutavaid kriitilisi märkusi, mida autori arvates võib pidada informaalsete kontrolli ilminguteks. Viimases alapeatükis autor annab analüüsi põhjal hinnanguid informaalsete kontrolli vajalikkusele ja kasulikkusele.

1. JÄLITUSTEgevuse KONTROLLIMISE VAJALIKKUS

1.1. Jälitustegevuse ajalooline taust

Tänapäeval on ilmselt juba hilja rääkida jälgimisühiskonnast tuleviku perspektiivis, kuna tänaseks me oleme juba sinna jõudnud. Meie igapäevane elu on jälgimisest läbi imunud, mis ei pea ilmingimata tulenema riigi poolt, kuna selle taga võib olla ka erasektor. Ühest küljest koguvad, analüüsivad ja haldavad erinevaid andmeid politsei ja teised riigiasutused. Teisest küljest väga erinevatel eesmärkidel koguvad, salvestavad ja töötlevad andmeid eraettevõtted ja eraisikud: nt tööruumide jälgimine töötajate hõivatus aspektist või ärielistel eesmärkidel andmete kogumine tarbija harjumuste kohta.¹¹ Pealegi lähtuvad eraisikutelt ka sõnumite saladuse rikkumise ohud, mida on tinginud sideteenuste erastamine.¹² Maailmas on toimunud tohutu tehnoloogia areng ning avalik sektor püüab toetada oma julgeolekut, sh jälitusasutuste võimekust, kõigega mida pakub digitaalne revolutsioon.¹³ Seega tuleb tõdeda, et meie ümber ja meie suhtes käiv jälgimine on tänapäeva ühiskonna lahutamatu osa.

Samas jälgimine ei ole just kaasaegse ühiskonna arenguga kaasnenud nähtus. Jälitustegevuse kontrolli vajalikkuse aspektist on autori arvates otstarbekas pöörata tähelepanu varasematele jälitustegevuse arengu etappidele, kuna just jälitamist on nimetatud „veel vanemaks elukutseks kui vanim elukutse“.¹⁴ Jälitustegevus tänapäeva mõistes on välja kasvanud spioneerimisest.¹⁵ Seega jälitustegevuse üle teostatava kontrolli vajalikkuse uurimist võiks alustada jälitustegevuse ajaloolisest eelkäijast¹⁶. Spioneerimise väga ammust teket kinnitab asjaolu, et sellest leidub vihjeid isegi piiblist¹⁷.

Tuleb tõdeda, et spioneerimise ajaloolist tausta uurides, on autor leidnud suurel hulgal huvipakkuvaid ajaloolisi fakte. Antud töö eesmärkidest lähtudes, ei kajasta autor siiski kõiki

¹¹ M. Tzanou. The EU as an emerging „Surveillance Society“. - Vienna Online Journal on International Constitutional Law 3/2010, Vol 4, lk 407

¹² U. Lõhmus. Pealtkuulamine ja Eesti põhiseaduses sätestatud õigus sõnumite saladusele. - Juridica, 7/2008, lk 462

¹³ M. Tzanou, lk 407-408

¹⁴ E. Kergandberg. Jälitustegevus kui riigisaladus ja jälitustegevuse tulemina saadud tõendi spetsiifika. - Juridica, 9/2000, lk 604

¹⁵ E. Kergandberg, T. Järvet, T. Ploom, O. Jaggo. Kriminaalmenetlus. 2.tr. Tallinn: Sisekaitseakademia 2004, lk 68

¹⁶ *Ibid.*, lk 68

¹⁷ *Ibid.*, lk 68

otsingu tulemusi, vaid esitab ainult olulisemad. Esmajärjekorras juhib autor tähelepanu Hiina väejuhi Sunzi poolt kirjutatud teosele “Sõjakunst”¹⁸. Teos on pärit 5. saj eKr ja vaatamata sellele, et see on pühendatud sõjapidamise strateegilistele ja filosoofilistele aspektidele, sisaldab see tervet peatükki, milles käsitletakse spiooneerimist. Sunzi teesid spioonide kasutamise eesmärkidest ja põhimõtetest on ka tänapäeva kontekstis rabavalt aktuaalsed. “Tark valitseja ja väejuht võidab sõjad tänu sellele, et teab olukorda ette. Neid teadmisi on võimatu saada jumalatel või deemonitel, ega analoogia või arvutuste rakendamisel. Neid teadmisi saab vaid spioonidelt.”¹⁹

Jälitustegevuse kontrollimise vajalikust rõhutavad Sunzi teose järgnevad lõigud “/.../Kui salajane teade on avaldatud enne kui aeg on küps, siis nii spioon, kui need kellele ta selle teate edastas, tuleb hukata. /.../Kõiki spioone peab ilmtingimata haldama valitseja ise.”²⁰ Selliselt, juba ca 500 aastat eKr pöörati kõrget tähelepanu spioonide kontrollimise vajalikusele ning rõhutati tänapäeva inimese seisukohalt julmade sanktsioonide vajadust.

Valvsa riigi kontrolli all, alates linna asutamise aegadest, olid ka Rooma kodanikud. Kuningas Tarquinius Superbus, kelle valitsemise aeg jääb vahemikku 535. a – 509. a eKr, oli aktiivselt kasutanud sõdurite teenuseid, kes salaja jälgisid, mida linna territooriumil räägitakse ja tehakse. Imperaator Hadrianuse valitsemise ajal (117. a – 138. a) jälitusliku iseloomuga tegevust teostas *frumentarii* teenistus. Käesoleva töö rõhuasetuse arvestades, vajab märkimist, et just oma võimuvolituste rohkete kuritarvitamiste tõttu ennast diskrediteerinud *frumentarii* teenistus lõpetas oma eksistentsi imperaator Diokletianuse otsusel. *Frumentarii* järel loodi aga uus ja võimsam teenistus – *agentes in rebus*, mille loomise täpne aeg jääb vahemikku 284. a – 319. a.²¹

Agentes in rebus teenistusele usaldatud kohustuste hulka kuulusid külastussõidud provintssidesse, millele reeglipäraselt järgnes ettekanne kohapealsest olukorrast imperaatorile. Antud kohustusest kasvas välja spioneerimise süsteem. Osa teenistuse ametnikest oli märgistatud *curiosi*-deks, mis tõlgituna tähendab „uudishimulikud“ või „spioonid“. Kontrolli selle teenistuse ametnike tegevuse üle teostati samasse teenistusse kuuluvate kõrgemate ametnike poolt. Rääkides *agentes in rebus* kontrollimise vajadusest, väärivad märkimist selle

¹⁸ L. Giles. Sunzi on the art of war. The oldest military treatise in the world. Toronto: Global language press 2007, pp 11-16

¹⁹ *Ibid.*, p 163

²⁰ *Ibid.*, p 170-174

²¹ Danilov, E. Kontrazvedövatelnõe funktsii *agentes in rebus*. – Aktualnõe problemõ istoritšeskoi nauki: Meždunarodnõi sbornik nautšnõh trudov molodõh utšonõh, 6/2009, lk 11-12

teenistusse kuulunud ametnike volitused. Näiteks omasid *agentes in rebus* teenistujad õigust inimese vangistamiseks, mis pakkus neile võimalusi väljapressimisteks. Samuti teenistuse ametnikud teostasid kõrgemate ametnikke jälgimist ja viisid täide poliitiliste kurjategijate surmanuhtlust. Meie ajani jõudnud andmete põhjal on järeldatud, et oma kohustuste täitmisel ei olnud *agentes in rebus* alati ausad. Näiteks on kirjalikult fikseeritud senaatorile valesüüdistuse esitamise juhtum. Ametnike kuritarvitamiste põhjusteks olid privilegieeritud eristaatus ja kõikelubatavus. Kuid vähemalt osadele kuritarvitamistele järgnes ka karm karistus – *agentes in rebus* Apodemius oli imperaator Julianuse käsul elusana põlema pandud. Julianuse käsul hukati ka teine *agentes in rebus* Gaudentius.²² Seega oli ka Vanas-Roomas mõistetud spioonide ja spioneerimise kontrollimise vajalikkust, mida tingis võimu kuritarvitamine.

Üheks ajalooliseks näiteks, mis toetab jälitustegevuse kontrolli vajalikkust on maailma esimese kriminaalpolitsei *Sûreté* ja selle asutaja Eugene-Francois Vidocq saatus. Raskest poliitilisest ja ühiskondlikust situatsioonist ajendatuna usaldasid Pariisi võimud võitluse kuritegevusega endisele kurjategijate Vidocq'ile. Vidocq oli oma alluvate valikul juhindunud printsiipest, et parim valik kuritegevusega võitlemiseks on inimeste kaasamine, kes tunnevad kurjategijate maailma – kurjategijad ise.²³ Kuigi Vidocq oli kriminaalpolitsei juhina ennast ära õigustanud, tagandati ta ametist kahel korral. Kui esimene ametipostilt lahkumine oli toimunud Vidocq'i enda initsiatiivil ja võimul olnud poliitilise jõudu survele, siis teisel korral oli see seotud just jälitustegevuse puuduliku kontrolliga. Nimelt oli üks *Sûreté* teenistujatest politsei poolt kinni peetud seoses restorani röövimisega. Kuigi Vidocq'i teada temale alluv *Sûreté* agent oli restorani röövimise taga olnud kuritegelikku gruppi infiltrerunud informatsiooni kogumise eesmärgil, siis kinni peetud gruppi liikmed tunnistasid, et teenistuja oli topeltagent ning kasutas oma informeeritust ja ametipositsiooni restorani röövimise toimepanemiseks. Sellest loost tehti järeldusi, *Sûreté*'t reformiti ja teenistujate read jäid kurjategijatest hõredaks, nende asemele värbati inimesi politsei taustaga.²⁴ Kuigi uued *Sûreté* juhid ei loobunud Vidocq'i poolt kasutusele võetud tõhusatest meetoditest, mõisteti, et vaatamata tulemuslikkusele on vajalik tagada organisatsiooni usaldusväärsus ja kehtestada kontroll – tänapäeva mõistes kontroll jälitustegevuse seaduslikkuse üle.²⁵ Seega, tuginedes

²² *Ibid.*, lk 12-13

²³ J. Thorwald. Vek kriminalistiki. Moskva: Progress 1991, lk 12-14

²⁴ F. E. Vidocq, E. Gile (trans.), B. Ruhland (edit.). *Memoirs of Vidocq: master of crime*. Oakland: Nabat 2003, pp 12-13

²⁵ J. Thorwald, lk 12-14

eelpool toodud ajaloolistele näidetele, on leidnud kinnitust fakt, et jälitustegevuse kontrollimise vajalikkust on mõistetud ammu ajast.

Siinkohal vajab autori seisukohalt märkimist, et jälitustegevuse kontrolli tuleb selgelt eristada jälitustegevuse võimekuse piiramisest. Selliseid ajaloo perioode, millal poliitikud kutsusid üles jälitustegevuse piiramisele oli näiteks eelmisel sajandil. Taoliste piiramistega kaasnenud negatiivsed kuritegevuse arengu tendentsid sundisid jälitustegevuse võimekust taastama või isegi laiendama. Näiteks oli USA president D. Roosevelt survestanud jälitustegevust teostanud ametkondi lõpetama „tuhnimise võõras pesus“, kuid 7 detsembril 1941. a toimunud jaapanlaste rünnak *Pearl-Harbour*'ile sundis teda oma suhtumist jälitustegevusse muutma.²⁶ Sarnane olukord oli tekkinud ka Nõukogude Liidus N. Hruštšov'i valitsemise ajal. Kuna leiti, et kommunismi ajal lakkab kuritegevus olemast, siis otsustati delegeerida kuritegevuse vastase võitluse funktsioonid avalikkusele. Teadaolevalt aitas jälitustegevuse eksistentsi päästa vaid asjaolu, et kohe peale Hruštšov'i mainitud avaldust kogeti Nõukogude Liidus jõulist kuritegevuse kasvu, mis sundis jälitustegevuse võimekust taastama.²⁷

Kuigi jälitustegevuse kontrollimise vajadust mõisteti ammustest aegadest, on eri aegadel olnud erinev arusaam jälitustegevuse kontrollimise mehhanismidest. Kui varasemas inimarengu etapis loodeti suuresti karmidele sanktsioonidele, siis tänapäeval ei ole autori arvates ainuüksi sanktsioonide kehtestamisega ja üksikute avalikuks tulnud juhtumite puhul ka vastutusele võtmisega tõhusat kontrolli jälitustegevuse seaduslikkuse üle tagada enam võimalik.

Jälitustegevuse kontrollimise küsimus on lisaks tihedalt seotud jälitustegevuse teostamise eri motiivide, tehnoloogia arenguga ja õigusliku raamistikuga. Nendest faktoritest tulenevatest erinevustest on ajendatud unikaalsed sotsiaalsed ja poliitilised probleemid²⁸, mis omakorda mõjutavad riigi ja rahva suhtumist jälitustegevuse kontrolli vajalikkusesse. Sissejuhatuses esitatud probleemi silmas pidades, vajab autori arvates märkimist järgmine asjaolu. Eelmise sajandi ajalugu on tõestanud, et jälitustegevust teostavad teenistused võivad olla riigi monopoolsete instrumentidena rakendatud nii headel kui halvadel eesmärkidel, mistõttu on küsitav, kas tõhus jälitustegevuse seaduslikkuse kontroll saab taanduda vaid formaalsetele ehk riigi pool loodud kontrollimehhanismidele. Ajalugu oli piisavalt illustreerinud, kuidas

²⁶ E. Kergandberg, jt. Kriminaalmenetlus, lk 68

²⁷ *Ibid.*, lk 68

²⁸ K. Haggerty. Foreword: Surveillance and political problems. - Hier, S. P. (edit) at al. Surveillance: Power, Problems, and Politics. British Columbia: UBC Press 2009, p 9

jälitustegevust rakendasid Lenin, Stalin, Hitler ja Mussolini – selleks, et toetada oma võimurežiime, kehtestades sundkontrolli rahva üle ning vallutades riike ja orjastades rahvaid. Ka Teisele Maailmasõjale järgnenud „külma sõja“ õppetund oli näidanud, kuidas luure- ja julgeolekuteenistused said enneolematuid volitusi mistahes vormis võimalikke eriarvamuste tekke jälgimiseks ja maha surumiseks. Nõukogude Liidu *Комитет Государственной Безопасности* oli mitmetes kordades suurem kui mõne teise riigi luure- või julgeolekuteenistus, enamasti tänu ideoloogilistele mõjutustele väljakuulutatud sõja jaoks eraldatud ressursile.²⁹

Kui spioneerimist arvatakse olevat üheks vanimaks elukutseks, siis jälitustegevuse seaduslikkuse tagamiseks loodud kontrollimehhanismide süsteem on tegelikkuses suhteliselt uus fenomeen. Kuni 1970. aastate keskpaigani peagi kõikides demokraatlikes riikides oli jälitustegevuse kontroll üksnes täidesaatva võimu ülesandeks ja kohustuseks. Kuna luure- ja julgeolekuteenistused tegutsesid täidesaatva võimu õigusaktide alusel, siis ei vajanud nad seadusandliku võimu poolset heakskiitu jälitustegevust teostava asutuse struktuuri ega volituste osas. Jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli korraldatuses toimunud muutused olid seotud USA-s 1970. aastate keskpaiku aset leidnud sündmustega. Šokeerituna skandaalsetest sõjavastase liikumise „*Anti Viet Nam War*“ liikmete jälgimisest ja ebaseaduslikest *Central Intelligence Agency* (edaspidi CIA) operatsioonidest poliitika valdkonnas USA Kongress jõustas õigusakte, millega loodi algeid jälitustegevust teostatavate asutuste kontrolliks nii Kongressi enda kui ka teiste kontrollimehhanismide poolt. USA-s jälitustegevuse õigusregulatsioonides toimunud muutustele järgnesid sarnased reformid Austraalias ja Kanadas ning 1980. aastates see protsess hoogustus üle maailma. „Külma sõja“ järel järgnesid muutused postkommunistlikes riikides, kus teiste riikide abiga ja julgustusel kehtestati jälitus- ja julgeolekuasutuste üle nii täidesaatva kui seadusandliku võimu poolset kontrolli. Põhjused, mis ajendasid eri riike kehtestama jälitustegevuse üle süsteemset kontrolli olid samas erinevad. Austraalias, Kanadas, Norras ja USA-s muutused olid toimunud inimõiguste rikkumistest seotud skandaalide ajendil. Lõuna Aafrikas toimunud muutusi tingisid konstitutsioonilised reformid. Argentinas, Lõuna Koreas ja Poolas aga üleminek demokraatlikule valitsemise vormile ning Madalmaades, Rumeenias ja UK-s kodanikuühiskonna üldine rahuolematust kehtinud kontrolli vormidega.³⁰

²⁹ DCAF Intelligence Working Group. Intelligence practice and democratic oversight – a practitioner's view, pp 2-3

³⁰ H. Born, I. Leigh. Democratic Accountability of Intelligence Services. Geneva: DCAF 2007, pp 1-2

Postkommunistlikes riikides, sh ka Eestis, oli seni kehtinud jällitustegevuse seaduslikkuse kontrolli süsteemi reformimine seotud demokraatiale üleminekuga ja sellest tingituna ka inimõiguste kaitse vajadusest, sest jällitustegevusega paratamatult kaasnevad põhiõiguste riived³¹. Autor leiab, et läbi viidud reformide vajalikkust kinnitab ainuüksi asjaolu, et Eestis kehtinud reformideeelset jällitustegevust iseloomustatakse erialases kirjanduses kurva naljaga mikrobetooni kohta – mikrobetoon on 80% mikrofone ja 20% betooni.³² Erinevalt Nõukogude Liidu aegsest võimurežiimist demokraatlikus õigusriigis tuleb vältimatult tagada tasakaal selliste eri väärtuste vahel nagu julgeolek ja põhiõiguste kaitse. Arvesse tuleb võtta sedagi, et mida suuremad on riigi ja eraldivõetud riigiasutuse võimalused salajaseks andmete kogumiseks ja sellest sõltuvalt ka põhiõiguste riiveks, seda selgem peab olema õigusregulatsioon, millele need võimalused toetuvad ja rangem kontroll nende järgimise üle.³³

Arvestades väärtuste olemuslikke erinevusi ei ole selliste eri väärtuste nagu põhiõiguste kaitse ja julgeolek vahelise tasakaalu saavutamine mõistetavalt lihtne ülesanne. Kui ebapiisav kontroll soodustab võimu kuritarvitamisi ja põhiõiguste rikkumisi, siis üleliigne toob kaasa jällitusasutuste volituste kärpimist, mis omakorda ei soodusta riigi poolt jällitusasutustele püstitatud ülesannete täitmist. Eestis peavad praktikud võimalikuks, et ideaalset, nii riiki kui rahvast rahuldavat tasakaalu ei olegi olemas.³⁴ Välismaises erialakirjanduses on selle tasakaalu saavutamist isegi nimetatud üheks suurimaks 21. saj väljakutseks.³⁵ Autor on seisukohal, et püsivat tasakaalu nende eri väärtuste vahel ei olegi võimalik saavutada. Antud seisukohta kinnitab asjaolu, et nii nagu eelmisel sajandil, on ka tänapäeval tasakaal nende väärtuste vahel otseselt sõltuvuses riigi julgeoleku poliitikast. Näiteks 11. septembril 2001. a USA-s aset leidnud terrorirünnakud avaldasid tugevat mõju jällitustegevuse õigusregulatsioonidele nii USA-s kui ka teistes riikides. Need šokeerivad sündmused tingisid jällitustegevuse laiendamist, sest võimalike tuleviku ohtude realiseerumiste vältimiseks tekkis vajadus koguda laiemat informatsiooni ning tõsta kogutava info kvaliteeti³⁶. Erialases kirjanduses tõdetakse, et 11. septembri terrorirünnakutele reageeringuga paratamatult kaasnesid ka muutused põhiõiguste kaitse ja julgeoleku tasakaalus,³⁷ mis autori hinnangul võisid avaldada vaid negatiivset mõju põhiõiguste kaitsele.

³¹ *Infra*, ptk 1.2.

³² U. Lõhmus. Pealtkuulamine ja Eesti põhiseaduses sätestatud õigus sõnumite saladusele, lk 462

³³ U. Lõhmus. Kuriteo matkimisest. Kas riik võib provotseerida kuritegu? - *Juridica*, 4/2005, lk 223

³⁴ Kaitsepolitsei tegevuse järelevalve. Arvutivõrgus: <http://www.kapo.ee/est/asutusest/jarele-valve>, 03.04.2012.

³⁵ T. Adler. Privacy implications of commercial office building security technology in the post-9/11 era. – *The Columbia science and technology law review*, 8/2007, p 92

³⁶ T. Järvet. Jällitustegevuse õpetamine muutavas õigusolustikus. -Sisekaitseakadeemia toimetised. Turvalisem Eesti hariduse toel. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 7/2008, lk 61

³⁷ E. Kergandberg, jt. Kriminaalmenetlus, lk 68

Autor peab võimalikuks, et mõjutades poliitiliste otsustega julgeoleku ja põhiõiguste kaitse tasakaalu lähtub riik praktilistest vajadustest ja ei pruugi olla piisavalt enesekriitiline. Poliitilised otsused tuginevad hinnagutele, mistõttu ei ole välistatud võimalikud ohtudele ülereageeringud. Selles kontekstis ei ole põhjendatud vaid riigivõimule tuginevate jälitustegevuse seaduslikkuse kontrollimehhanismide kontseptsiooni eelistamine. USA-s ja teistes riikides toimunud jälitustegevuse laiendamine ning julgeoleku ja põhiõiguste kaitse tasakaalus toimunud nihe ei jäänud avalikkuse tähelepanuta. USA-s oli kritiseeritud *Patriot Act-i*³⁸, mis võimaldab ulatuslikke meetmeid elanikkonna jälgimisel. 2008. a toimus Rootsisis meeleavaldus e-kirjade, SMS-de, telefonikõnede pealtvaatamist ja –kuulamist ning interneti liikumise jälgimist kohtu loata võimaldava seaduse vastu. Prantsusmaal kritiseeriti andmebaasi *Edvige* loomist, kus muuhulgas hoitakse andmeid ametiühingu liidrite ning äri- ja meediategelaste isiklike arvamuste kohta.³⁹

Seega tänapäeva jälitustegevuse kontrolli eesmärkideks peavad olema nii kuritarvituste ja rikkumiste ärahoidmine, kui põhiõiguste kaitse ja julgeoluku vahelise tasakaalu tagamine. Autor on eelpool märkinud, et tasakaalus toimunud nihketele on avalikkus reageerinud kriitikaga. Samas leiab autor, et iga kriitika jälitustegevuse laienemise vastu ei pruugi olla alati objektiivne. Ei saa pidada põhjendatuks jälitustegevuse õigusregulatsioonides tehtavate muudatuste automaatset paheks sildistamist. Jälitustegevuse õigusregulatsioon peab arenema dünaamiliselt, vastamaks ühiskonna muutlikele vajadustele ja nõuetele ning võitlemaks aktuaalsete ohtudega. Näiteks, kui siiani Maksu- ja Tolliameti jälituspädevus oli Eestis piiratud, siis hiljuti, ajendatuna maksualaste kuritegude tõkestamise raskusest, on päevakorraale tõusnud ameti jälituspädevuse laiendamise küsimus⁴⁰. Seadusemuudatusi on eri riikides tehtud ka enne 2001. a 11. septembri sündmusi. Nii on jälitustegevuse laiendamine tihedalt seotud muutustega kuritegevuse arengus. Näiteks UK-s oli 2000. a vastu võetud *Regulation of Investigatory Powers Act*⁴¹, mille vastuvõtmist seostatakse erialases kirjanduses mitte niivõrd terrorismist tulenevate ohtudega, kuivõrd kuritegevuse taseme kasvuga ja EIK poolt esitatud nõuete täitmisega.⁴² Saksamaal organiseeritud kuritegevuse tugevnemine tingis

³⁸ The USA PATRIOT Act. Public Law 107–56 107th Congress. – <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ56/pdf/PLAW-107publ56.pdf>

³⁹ A. Albi. Eesti õigusteadus, globaliseeruv maailm ja äärmusliberaalne majandusideoloogia. - *Juridica*, 7/2008, lk 459

⁴⁰ Valitsus tutvus ettepanekutega võitluse tõhustamiseks maksupettustega. Tallinn: Vabariigi Valitsus 8.03.2012.

⁴¹ Regulation of Investigatory Powers Act 2000 (c. 23). - <http://www.legislation.gov.uk>

⁴² T. Järvet. Jälitustegevuse õpetamine muutavas õigusolustikus, lk 61

1992. a kehtima hakkanud organiseeritud kuritegevuse vastase võitluse seaduse jõustamist, mis samuti laiendas jälitustegevuse võimalusi.⁴³

1.2. Jälitustegevuse põhiseaduslik taust

Demokraatia arenguga kaasnenud üleilmastumine, liberaalne poliitika ja tehnoloogia areng on samas soosinud kuritegevuse muutmist veelgi organiseeritumaks ja raskelt avastatavaks. Seetõttu raskemate kuritegude uurimisel teostatakse jälitustoiminguid, millistega paratamatult kaasnevad põhiõiguste riived.⁴⁴ Autor leiab, et jälitustegevuse kontrolli vajalikkuse mõistmiseks on oluline lähemalt uurida jälitustegevusega riivavate põhiõiguste kataloogi. Jälitustegevusega põhiõiguste sfääri sekkumine võib olla kas rikkumine või riive. Riivet eristab rikkumisest sekkumise seaduslik õigustus.⁴⁵ Jälitustegevuse seaduslikkust on seega võimalik saavutada läbi siduvuse põhiseadusega.⁴⁶ Oma suhtumist õigustamata ehk ebaseaduslikku jälitustegevusesse on Eesti riik väljendanud vastavate sanktsioonide kehtestamisega. Kui jälitustegevusega kaasnevat riivet ei ole võimalik õigustada, siis sõltuvalt sellest, kas põhiõigusi rikkus riik või eraisik on tegemist kuriteoga KarS⁴⁷ § 315 või KarS § 137 mõttes. On avaldatud seisukohta, et samuti tuleks taaskeelustada teabe varjatud kogumist ja salvestamist võimaldavate abivahendite käitlemist, mis on tänaseks kuriteokoosseisuna dekriminaliseeritud.⁴⁸ Autor leiab, et see ei ole siiski otstarbekas, arvestades, et kuriteokatse on niigi karistatav ning jälitustegevus ei eelda tehnilisi abivahendeid ja erivahendiks võib pidada iga video- ja/või fotokaameraga varustatud mobiiltelefoni.

Erialases kirjanduses nähakse jälitustegevusega kaasneva põhiõiguste riive omapära selles, et rünnak toimub kahelaineliselt. Esimene ründelaine (avangardrünnak) tähendab inimese privaatsfääri sekkumist jälitustegevuse teostamisel. Avangardrünnaku objekti määratlemine on keerukas ja siinkohal puudub õiguspraktikas täielik selgus.⁴⁹ Tulenevalt jälitustoimingu olemusest võidakse piirata kas era- ja perekonnaelu puutumatus, õigust sõnumisaladusele või omandi puutumatusse.⁵⁰ Pealegi, ühe jälitustoimingu võidakse sekkuda üheaegselt ka mitme põhiõiguse sfääri.

⁴³ *Ibid.*, lk 60-61

⁴⁴ U. Lõhmus. Kuriteo matkimisest. Kas riik võib provotseerida kuritegu? lk 223

⁴⁵ E.-J., Truuväli. Kask, O., Lehis, L., Lindpere, H., Lõhmus, U., Madise, Ü., Merusk, K., Narits, R., Olle, V., Pöld, J., Schneider, H. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. Tallinn: Juura 2002, lk 85

⁴⁶ S. Laos, lk 13

⁴⁷ Karistusseadustik. - RT I, 29.12.2011, 190.

⁴⁸ K. Lõhmus-Ein. Eraelu ja elementide õiguslik kaitse. Magistritöö. Tartu: TÜ õigusteaduskond 2004, lk 57

⁴⁹ E. Kergandberg. *Per aspera ad fair trial*, lk 74-75

⁵⁰ J. Sootak, P. Pikamäe. Karistusseadustik. Komm vlj., 3 tr. Tallinn: Juura 2009, lk 405

Õigus era- ja perekonnaelu puutumatusel on sätestatud PS⁵¹ §-s 26. Põhiseadusega kehtestatud eraelu puutumatus kaitseala hõlmab kõiki eraelu valdkondi, mis ei ole eriõigustega kaitstud. PS § 26 kaitsealasse kuuluvad eelkõige füüsiline ja vaimne puutumatus, isiku identiteet, isikuandmed, seksuaalsus ning õigus oma kujutisele ja sõnale.⁵² Õigust era- ja perekonnaelu puutumatusel ohustab jälitustegevuse käigus toimuv isikuandmete kogumine, säilitamine ja avaldamine. Antud oht on tehnoloogia arenguga märkimisväärselt kasvanud, sest tehnoloogia võimaldab valida, võrrelda ja risttöödelda tohutut hulka andmeid ning luua isikust täieliku pildi.⁵³

Õigus kodu puutumatusel on sätestatud PS §-s 33. See ei sisalda õigust kodule, vaid õigust austusele kodu vastu.⁵⁴ Põhiseadus tõlgendab kodu mõistet väga avaralt, nimetades teises lauses eluruumi, valdust ja töökohta. Jälitustegevuse käigus võidakse kodu puutumatus riivata näiteks jälgimis- ja salvestusseadmete paigaldamisega,⁵⁵ millega autori arvates vältimatult kaasneb ka riive era- ja perekonnaelu puutumatusel.

Õigus sõnumite saladusele on sätestatud PS §-s 43. Põhiseadus tagab õiguse sõnumite saladusele, mida edastatakse üldkasutataval teel, kuid laiendava tõlgenduse kohaselt peaks sõnumite saladuse õiguse kaitseala hõlmama lisaks ka neid sõnumeid, mida edastatakse üldiseks kasutuseks mitteolevate vahendite ja võrkude abil (amatöörraadioside, eriside, välisühenduseta arvutivõrk). Üldkasutatav on selle kuuluvusest sõltumata igasugune telekommunikatsioonivõrk (telefoni- ja raadiovõrk), mis võimaldab isikul saata sõnum teisele isikule. Kaitseala saab hõlmata vaid neid sõnumeid, mida ei edastata avalikult. Erialases kirjanduses rõhutatakse, et antud põhiõiguse kaitseala hõlmab ka sõnumi liikumist kajastavaid andmeid saatja, saaja, koha ja aja kohta⁵⁶, kuid kehtiv seadusandlus seda seisukohta siiski ei toeta (KrMS⁵⁷ §§ 112 lg 3, 117 lg 1). Lisaks KarS § 137 ja § 315 kaitseb antud põhiõigust ka KarS § 156, kuid kõigi kolme koosseisu puhul saab kuriteosubjektiks olla vaid isik, kes ei ole ei adressaat ega adressant⁵⁸.

Erialases kirjanduses on rõhutatud, et jälitustegevuse teostamise eesmärk, antud magistr töö kontekstis on selleks kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamine, kurjategija tabamine ja

⁵¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT I, 27.04.2011, 2.

⁵² E.-J., Truuväli, at al. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj., lk 229

⁵³ *Ibid.*, lk 230

⁵⁴ *Ibid.*, lk 277

⁵⁵ *Ibid.*, lk 278

⁵⁶ U. Lõhmus. Pealtkuulamine ja Eesti põhiseaduses sätestatud õigus sõnumite saladusele, lk 464-467

⁵⁷ Kriminaalmenetluse seadustik. - RT I, 29.12.2011, 20.

⁵⁸ RKKKo 3-1-1-5-09, p 10

kuriteo tõkestamine, peab mahtuma konkreetse riivatava põhiõiguse piiranguklauslis nimetatud eesmärgi alla. Eraellu võidakse seega jälitustegevusega sekkuda üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja korras kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks (PS § 26 lause 2). Kriminaaljälituslikul eesmärgil teostatava jälitustegevusega kodu puutumatus piiramise tingimusteks on kuriteo tõkestamine, kurjategija tabamine või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamise eesmärk (PS § 33 lause 2). Sõnumisaladust tohib jälitustegevusega piirata seadusega sätestatud juhtudel ja korras ning kohtu loal kuriteo tõkestamiseks või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamiseks (PS § 43 lause 2). Seega põhiseaduse tekstis on selgelt välja toodud riivet õigustava eesmärgina kuritegude ja kriminaalmenetlusega seonduv: kuriteo tõkestamine, kurjategija tabamine ja tõe väljaselgitamine kriminaalmenetluses.⁵⁹

Autor leiab, et põhiseadusest jälitustegevuse kontrollimise vajalikkus on tuletatav proportsionaalsuse põhimõttest, mille järgimise kohustus lasub ka uurimisasutusel⁶⁰. Jälitustoiminguga põhiõiguse riivamisel jälitusasutus peab lähtuma PS §-st 11, mille kohaselt õigusi ja vabadusi tohib piirata, kuid üksnes kooskõlas põhiseadusega. Jälitustoiminguga kaasnev riive peab olema nii formaalselt, kui materiaalselt põhiseadusega kooskõlas. PS § 11 teisest lausest tuleneva proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt iga põhiõiguse riive, sh jälitustoiminguga kaasnev riive, peab olema legitiimse eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas.⁶¹ „Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest“⁶². Autor on seisukohal, et igas eraldivõetud kriminaalmenetluses tuleb jälitusasutusel sobivuse kriteeriumi tagamiseks kaaluda, kas jälitustegevus üldse ja konkreetne kavandatav jälitustoiming võimaldab kriminaalmenetluses tõendite kogumist. „Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Arvestada tuleb ka seda, kui võrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes“⁶³. Selle kriteeriumi täitmise tagamiseks tuleb autori arvates kaaluda konkreetsetes kriminaalasjas tõendite kogumist muude uurimistoimingutega (nt läbiotsimine) ja omavahel kaaluda erinevaid võimalikke jälitustoiminguid. Kuigi jälitustegevuses kehtiv *ultima ratio* põhimõtte ei tähenda, et jälitustoimingutega tõendite kogumist tuleks alustada ilmtingimata põhiõigusi vähem

⁵⁹ S. Laos, lk 16

⁶⁰ RKKKo 3-1-1-85-04, p 15

⁶¹ S. Laos, lk 15

⁶² RKKKo 3-4-1-1-02, p 15

⁶³ *Ibid.*, p 15

riivavate jälitustoimingutega,⁶⁴ tuleb autori arvates vajalikkuse kaalumisel, lähtuda konkreetsest menetluslikust situatsioonist ja eelistada sama efektiivset kuid jälitustoimingule allutatud isikut ja kolmandaid isikuid vähem koormavat jälitustoimingut. „Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust“⁶⁵. Selles astmes tuleb autori arvates kaaluda lisaks abstraktsetele väärtustele ka tegelikku jälitustoiminguga kaasneva põhiõiguste riive ulatust ja intensiivsust ning kriminaalasjas tõendite kogumise vajadust. Riive proportsionaalsuse tagamise kohustus lasub autori arvates jälitustegevust teostaval jälitusasutusel ja eeluurimist juhtival prokuratuuril.

Samuti on erialases kirjanduses viidatud⁶⁶, et jälitustegevusega inimese privaatsfääri sekkudes võidakse piirata isiku üldist vabadusõigust (PS § 19 lg 1), südametunnistuse-, usu- ja mõttevabadust (PS § 40), õigust jääda truuks oma arvamustele ja veendumustele (PS § 41) ja rikkuda keeldu koguda andmeid veendumuste kohta (PS § 42). Kusjuures isiku tahte vastaselt tema veendumuste kohta andmete kogumise keeldu seadusandja on pidanud jälitustegevuse kontekstis eriti oluliseks ja sätestas selle keelu jälitustegevuse ühe põhimõttena (JTS⁶⁷ § 5 lg 4).⁶⁸ Välismaises erialases kirjanduses on tähelepanu juhitud, et jälitustegevusega võidakse riivata muidki väärtusi. Näiteks jälitustegevus ajakirjaniku suhtes võib piirata õigust ajakirjandusvabadusele (PS § 45 lause 2) ja parlamendi liikme suhtes seada ohtu demokraatliku protsessi (PS § 79 lause 4).⁶⁹

Riive teise laine puhul (arjergardrünnak) seisneb rünnak isiku eest varjatavas tegutsemises. Kui ühe arvamuse kohaselt salastatus piirab kohtusse pöördumise õigust⁷⁰ (PS § 15), siis teise kohaselt on see vaieldav ja viidatakse saksakeelses erialases kirjanduses väljendatud seisukohale, et tegemist on informatsioonilise enesemääramise õiguse riivega. Samas, sellist põhiõigust ei ole otseselt sätestatud ühegi riigi põhiseaduses ega ka EIÕK-s. Kuid EIK on asunud seisukohale,⁷¹ et kunagi peab isikul olema võimalik algatada jälitustegevuse seaduslikkuse kohtulikku kontrolli, mis eeldab, et kunagi isik peab teada saama tema suhtes teostatud jälitustoimingust. Kui isik sellest teada ei saa, siis võetakse temalt õigus teostada

⁶⁴ E. Kergandberg. *Per aspera ad fair trial*, lk 77

⁶⁵ RKKKo 3-4-1-1-02, p 15

⁶⁶ S. Laos, lk 14

⁶⁷ Jälitustegevuse seadus. - RT I, 31.01.2012, 6.

⁶⁸ *Ibid.*, lk 14

⁶⁹ I. Cameron. *National security and the European Convention on Human Rights*. Hague: Kluwer Law International 2000, p 85

⁷⁰ S. Laos, lk 14

⁷¹ *Klass ja teised vs. Saksamaa*, p 68

kohtuliku kaitset põhiõiguste riivete vastu.⁷² Lisaks erialases kirjanduses on viidatud, et kriminaalmenetluse kohtuliku uurimise käigus jälitustoimikus sisalduvate salajaste dokumentide süüdistatavale ja tema kaitsjale tutvustamata jätmine välistab efektiivse kaebeõiguse teostamise (PS §§ 14, 24)⁷³, samuti seostatakse seda kahtlustatavale tõendite tutvustamata jätmisega, mis riivab õigust õiglasele kohtulikule arutamisele (PS §§ 14, 22, 23 ja 24)⁷⁴. Antud põhiõiguste riive osas ühtset seisukohta õiguspraktikas ei ole. Näiteks on leitud, et kaitsja ega süüdistatav ei näe peale jälitustõendeid jälitustoimikus sisalduvaid muid jälitusdokumente, sest need ei oma tõenduslikku tähtsust⁷⁵. Kahtluse korral kohtumenetluse pool võib esitada taotluse kontrollida jälitustoimingu seaduslikkust kohtul⁷⁶. Kui siiski pidada eelpool mainitud seisukohta põhjendatuks, siis teoreetiliselt võib nende põhiõiguste riive autori arvates kuuluda arjergardrännaku alla.

1.3. Kriminaaljälituslikul eesmärgil teostatava jälitustegevuse eripära

Jälitustegevuse kontrolli vajalikkuse seisukohalt on oluline määratleda, keda ja millest tuleb kaitsta, mistõttu tuleb pöörata tähelepanu jälitustegevuse olemuslikule küljele. Autor juhib tähelepanu, et jälitustegevuse mõiste sisustamisele on võimalik läheneda eri nurga alt. Lähenevõimaluste paljusus on tingitud mõiste enda mahu muutlikusest sõltuvalt selle kasutamise kontekstist. Rääkides jälitustegevusest kõige üldisemal tasandil, eristatakse erialases kirjanduses sisemise ja välise rahu tagamise ülesandeid. Sisemise rahu tagamisele suunatud jälitustegevust jaotatakse korrakaitse eesmärgil ja kriminaaljälituslikul eesmärgil teostatavaks jälitustegevuseks.⁷⁷ Tegemist ei ole siiski ainsa jälitustegevuse klassifikatsiooniga, sest erialases kirjanduses leidub teisigi lähenemisi.⁷⁸ Kui tugineda aga eelpoolmainitud lähenemisele, siis magistritöös valdavalt keskendutakse kriminaaljälituslikul eesmärgil teostatavale jälitustegevusele ehk jälitustegevusele, mida teostatakse tuginedes KrMS §§ 110-122 kriminaalmenetluses tõendite kogumiseks. Samas, teatud kokkupuuteid teiste jälitustegevuse vormidega (nt julgeolekuasutuste poolt teostatav teabehange) täiesti vältida ei ole ei võimalik ega otstarbekas. Esiteks, jälitustegevuse seaduslikkuse kontroll laieneb teatud erisustega kogu avaliku võimu poolt teostatavale jälitustegevusele selle mõiste

⁷² E. Kergandberg. *Per aspera ad fair trial*, lk 75

⁷³ L. Glikman. Põhjendamatu sekkumine majandustegevusse ja jälitustegevus. - *Juridica*, 4/2011, lk 251

⁷⁴ U. Lõhmus. Kuriteo matkimisest. Kas riik võib provotseerida kuritegu? lk 228

⁷⁵ *Infra*, ptk 2.3.

⁷⁶ RKKKo 3-1-1-63-08, p 13.3

⁷⁷ S. Laos, lk 15

⁷⁸ T. Järvet. Jälitustegevuse õpetamine muutavas õigusolustikus, lk 59-60

kõige laiemas mõttes. Teiseks, kirjanduses sageli käsitletakse jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli julgeolekuasutuste (JAS⁷⁹ §§ 5, 6, 7) pespektiivist.

Rahvusvaheliselt avatakse jälitustegevuse mõistet „eriuurimismeetodite“ kaudu.⁸⁰ Formaalne jälitustegevuse mõiste definitsioon sisaldub ka Eesti seadusandluses. JTS §-s 2 määratletakse see üsnagi formaalselt, märkides, et jälitustegevus on JTS-s ja KrMS-s sätestatud alustel ja korras jälitustoimingute teostamine. Jälitustoimingute loetelu, mida võidakse kriminaalmenetluses tõendite kogumiseks teostada on ammendavalt loetletud KrMS §§ 115-120. Üldistavalt käsitletakse jälitustegevust kui isikuandmete töötlemise tulemina privaatsust riivavat tegevust.⁸¹ Samas pöörab autor tähelepanu, et jälitustegevuse mõiste on laiem ja jälitustoimingute teostamine moodustab vaid üht jälitustegevuse osa.⁸² Jälitustoimingute teostamist tuleb küll pidada jälitustegevuse ”selgrooks”, kuid jälitustegevuse osadeks on samuti jälitustoiminguid toetavad meetmed, meetodid ja taktika.⁸³ Kuna viimased on kaitstud riigisaladusega (RSVS⁸⁴ § 8 p 1), siis neid antud töös otseselt ei käsitleta. Jälitustoimingutega seega kogutakse salaja isikuandmeid, mille käigus sekkutakse jälitustoimingutele allutatud isikute, aga sageli ka kolmandate isikute, põhiseaduslikult kaitstavate põhiõiguste sfääri.^{85 86} Jälitustoiminguga tõendite kogumine on informatsioonilisest küljest väga keeruline protsess. Seetõttu võrreldakse jälitustegevust arheoloogiaga, kuna ei piisa vaid tõendi leidmisest, tuleb samuti osata see interpreteerida.⁸⁷ Jälitustoimingu tulemiks on andmete kogum, andmete töötlemise tulemiks on aktuaalne informatsioon, informatsiooni analüüsimise tulemiks on teadmine, mis kriminaalmenetluses võib teatud tingimuste täitmisel olla tõendiks.⁸⁸

Kriminaaljälituslikul eesmärgil teostatava jälitustegevuse arengu algust seostatakse Pariisis modernse politseiaparaadi loomisega 17. saj lõpus. 19. saj alguses Saksamaa ja Suurbritannia, arendades kriminaaljälitust, tuginesid Prantsusmaa kogemusele. USA jälitustegevuse areng algas 19. saj teisel poolel ja eeskujuks võeti omakorda Suurbritanniat. Teise maailmasõja järel jälitustegevuse areng Lääne Euroopas aeglustus. Eesti Politsei taasloomine 1991. a kriminaaljälituse õigusregulatsiooni muutusi ei toonud, kuna esialgu säilitati Nõukogude

⁷⁹ Julgeolekuasutuste seadus. - RT I, 22.12.2011, 36.

⁸⁰ T. Järvet. Jälitustegevuse õpetamine muutivas õigusolustikus, lk 62

⁸¹ E. Kergandberg. Natuke privaatsusest ja mõnevõrra enam selle jälitustegevuslikust riivist isikuandmeid töötleva Eesti avaliku võimu poolt. - Juridica, 8/2005, lk 545

⁸² RKKKo 3-1-1-5-09, p 10

⁸³ RKKKo 3-1-1-63-08, p 13.2

⁸⁴ Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus. - RT I, 22.12.2011, 24.

⁸⁵ RKKKo 3-1-1-5-09, p 10

⁸⁶ D. Tšasovskih. Eraviisiline jälitustegevus. Bakalaureusetöö. Tallinn: TÜ õigusteaduskond 2010, lk 5-7

⁸⁷ DCAF Intelligence Working Group. Intelligence practice and democratic oversight – a practitioner's view, p 5

⁸⁸ *Ibid.*, p 4

Liidu ajal arendatud kriminaaljälitust.⁸⁹ Alles 1990. aastate lõpus koges Eesti jälitustegevus USA, Lääne Euroopa ja Skandinaavia riikide mõjusid.⁹⁰ Viimaste aastate jooksul jälitustegevuse õigus on läbinud väga kiire arengu.⁹¹

Seonduvalt Eesti esimese jälitustegevuse seaduse redaktsiooni jõustumisega 1994. a oli erialases kirjanduses märgitud, et tegemist oli „õigusriikliku suursaavutusega selles mõttes, et esmakordselt õnnestus teatud määral seadusega hõlmata midagi sellist põhiõigusi tõsiselt riivavast valdkonnast, mis nõukogude perioodil näis seadusega täiesti hõlmamatuna“.⁹² Autor nõustub, et jälitustegevus peab olema tagasiviidav rahva taatele, seega olema seaduslik, läbipaistev ja kontrollitav⁹³, mistõttu demokraatlikus õigusriigis jälitustegevuse regulatsiooni koht peab olema seaduses. Siiski on jätkuvalt levinud arusaam⁹⁴, et jälitustegevust puudutav avalik diskussioon kahjustab selle salajasust, mistõttu aruteludest tuleb hoiduda, vältimaks kahjuliku mõju julgeolekule. Autori arvates antud arusaama võib teatud määral põhjustada laialivalguv piir riigisaladusega kaitstud meetodite ja taktika (RSVS § 8 pp 1, 2, 3) ning õigusaktidena avaldatud jälitustegevuse regulatsiooni vahel (KrMS §§ 110-122, JAS §§ 7, 7¹, 12, 14).

Jälitustegevuse salastatuse ulatuse vähenemine oli seotud kriminaalmenetluses võimaluse loomisega mõista isik süüdi jälitustõendite alusel,⁹⁵ sest eelnevalt jälitustoiminguid oli kasutatud vaid tõendite kogumise võimaluste loomiseks. Läbimurre oli toimunud organiseeritud kuritegevuse sotsiaalse ohtlikkuse tõdemisel.⁹⁶ Jälitusteabe tõendina kasutamist oli kritiseeritud alates sellise võimaluse loomisest. Põhiline kriitika oli seotud sellega, et jälitustegevuse salajasus ei võimalda jälitustoimingule allutatud isikutele tagada protsessuaalseid tagatisi ega kontrollida jälitustõendeid.⁹⁷ Jälitustegevuse ja kriminaalmenetlusliku tõendamise vahel avanenud kanalit oli püütud laiendada jälitustõendite kogumist lubavate kuriteokoosseisude arvu suurendamisega.⁹⁸ Eri riikides on põhimõtteliselt

⁸⁹ T. Järvet. Jälitustegevuse õpetamine muutavas õigusolustikus, lk 60

⁹⁰ *Ibid.*, lk 60

⁹¹ *Ibid.*, lk 63

⁹² S. Laos, lk 11

⁹³ K. Jaanimägi. Politsei sisemise rahu tagajana. - *Juridica*, 7/2004, lk 455

⁹⁴ E. Kergandberg, jt. Kriminaalmenetlus, lk 67

⁹⁵ *Ibid.*, lk 67

⁹⁶ E. Kergandberg. Organiseeritud kuritegevus ja jälituslikud erimeetmed: Operatiivjälitustegevuse seaduse eelnõust ajendatud kirjutis. - *Juridica*, 6/1993, lk 132-135

⁹⁷ *Ibid.*, lk 132-135

⁹⁸ *Ibid.*, lk 132-135

aktsepteeritav, et jälitustõendeid võidakse koguda vaid raskemate kuritegude uurimisel ja teatud jälitustoimingud on võimalikud vaid kohtu loal.^{99 100}

Puutuvalt jälitustegevuse salajasusesse tunnevad kaitsjad jätkuvalt muret, et nad ei saa teostada reaalselt kaitseõigust, kuna neil ei võimaldata tutvuda jälitustoimikutega, milles sisalduvad taotlused ja load jälitustoimingute teostamiseks, jälitustegevuse alustamise otsused ja muud jälitustegevusega seonduvad dokumendid.¹⁰¹ Vastavalt kehtivale seadusandlusele on jälitustegevusega saadud teave riigisaladus ja salastatus kustub vaid osas, mis on kantud kriminaaltoimikusse või mida tutvustatakse isikule, kelle suhtes jälitustoiming tehti, või isikule, kelle perekonna- või eraelu puutumatus jälitustoiminguga riivati (RSVS § 8 p 1). Siinkohal vajab märkimist, et salajasus on tingitud sellest, et jälitusteabe avalikustamine võib kahjustada julgeolekut. Süüdistatav ja/või temaga kontaktis olevad isikud võivad oma kuritegeliku käitumist hiljem muuta viisil, mis ei võimalda tulevikus efektiivselt koguda tõendeid nende poolt toime pandud kuritegude kohta.¹⁰² Mis puutub salajasuse hädavajalikkusse, on erialases kirjanduses viidatud, et jälitustegevuse meetodeid ja taktikat käsitletakse detailselt isegi ajakirjanduses.¹⁰³ Autor juhib siiski tähelepanu, et saladuseks ei ole mitte pealtkuulamise võimalus kui selline. Üsna levinud on arusaam, et kurjategijad teavad riigi võimalusi, kuid tegelikkuses nad ei tea, vaid tuginevad infokildudele, kogemustele ja kuulujuttudele.¹⁰⁴

Võitluses kuritegevusega on autori arvates oluline meeles pidada, et kurjategijad ja kuritegevus on ühiskonnast lahutamatud, mida esimesena julges väita E. Durkheim¹⁰⁵ ja seega kurjategijad elavad meie endi seas. Kriminaaljälituslikul eesmärgil teostatav jälitustegevus, erinevalt luurest ja vastuluurest, on üldjuhul suunatud mitte välisvaenlase vaid kuritegu sooritanud isiku vastu. Autori arvates just seetõttu, arvestades jälitustegevusega kaasnevaid põhiõiguste riiveid, on jälitustõendite kasutamine üldiselt aktsepteeriv vaid raskemate kuritegude uurimisel. Raskeks kuritegevuse vormiks peetakse näiteks organiseeritud

⁹⁹ E. Kergandberg. Menetlustoimingute süsteem kui kohtumenetluse sisu. - *Juridica*, 7/1995, lk 316-320

¹⁰⁰ European police and judicial systems.

Arvuti võrgus: <https://www.interpol.int/Public/Region/Europe/pjsystems/Default.asp>, 03.04.2012.

¹⁰¹ L. Glikman, lk 251

¹⁰² Privy council review of intercept as evidence report to the Prime Minister and the Home Secretary. Presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department by Command of Her Majesty. Norwich: Crown Copyright 2008, p 18

¹⁰³ T. Järvet. Kaebemenetlus kriminaalmenetlusliku jälitustegevusega riivatud õiguste kaitseks. - Sisekaitseakadeemia toimetised. Liikuv julgeolek. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 9/2010, lk 68

¹⁰⁴ Privy council review of intercept as evidence report to the Prime Minister and the Home Secretary, p 19

¹⁰⁵ E. Kergandberg. Organiseeritud kuritegevus ja jälituslikud erimeetmed: Operatiivjälitustegevuse seaduse eelnõust ajendatud kirjutis, lk 132-135

kuritegevust, mille levinuimateks ilminguteks on terrorism, narkoäri, inimkaubandus, prostitutsiooni ja hasartmängude kuritegelik toetamine, grupiviisilised varavastased kuriteod, rahapesu, ebaseaduslik relvakaubandus, korrupsioon jt.¹⁰⁶ Väga oluliseks peetakse jälitustõendite kasutamise võimalust majanduskuritegude tõendamisel.¹⁰⁷ Jälitustoiming on oma olemuselt väga spetsiifiline menetlustoiming, mis salajasuse tõttu riivab põhiõigusi intensiivsemalt kui sellised uurimistoimingud nagu näiteks ülekuulamine või läbiotsimine.¹⁰⁸ Eelpool kirjeldatu tõttu KrMS-is on kehtestatud piirang, millele kohaselt jälitustoiminguga on lubatud tõendeid koguda vaid siis, kui kriminaalmenetluse esemeks on esimese astme kuritegu või tahtlikult toimepandud teise astme kuritegu, mille eest on ette nähtud karistusena vähemalt kuni kolm aastat vangistust (KrMS § 110 lg 1). Teiseks kehtib kriminaaljälitusliku jälitustegevuse suhtes *ultima ratio* põhimõte. Põhimõte ei ole jälitustegevuse kontekstis uus, juba Eesti taasiseseisvumise algusaastatel juhiti sellele põhimõttele tähelepanu, mille kohaselt jälitustoiming on äärmine meede, mida kohaldatakse vaid siis, kui muud võimalused tõendite kogumiseks puuduvad.¹⁰⁹ Kuigi tegemist ei ole uue põhimõttega tõdevad ka tänapäeval jälitusmenetlusega kokku puutuvad praktikud, et selle põhimõte ulatuse ja sisu kontrollimine on kahetsusväärset selgusetu¹¹⁰. Kehtivas seadusandluses *ultima ratio* põhimõte on sätestatud KrMS §-is 110, mille kohaselt kriminaalmenetluses on lubatud tõendeid koguda jälitustoimingutega, kui tõendite kogumine muude menetlustoimingutega on välistatud või oluliselt raskendatud. Selle põhimõte järgimine ei eelda, et enne põhiõigusi enam riivavat jälitustoimingut (nt KrMS § 118) tuleks kindlasti teostada põhiõigusi vähem riivavat jälitustoimingut (nt KrMS § 115).¹¹¹ Samuti piirab kriminaalmenetluses jälitustoimingutega tõendite kogumist KrMS § 62, mille kohaselt kriminaalmenetluses võib koguda vaid andmeid, mis tulenevad tõendamiseseme asjaolude loetelust: kuriteo toimepanemise aeg, koht ja viis ning muud kuriteo tehiod; kuriteokoosseis; kuriteo toimepannud isiku süü; kuriteo toimepannud isikut iseloomustavad andmed ja muud tema vastutust mõjutavad asjaolud.¹¹² Jälitustoimingutega kogutud tõendeid vormistatakse jälitusprotokollis (KrMS § 113), mille vormistamise temaatikat on põhjalikult käsitletud Riigikohus¹¹³. Kuigi jälitustoiminguga

¹⁰⁶ E. Kergandberg. Organiseeritud kuritegevus ja jälituslikud erimeetmed: Operatiivjälitustegevuse seaduse eelnõust ajendatud kirjutis, lk 132-135

¹⁰⁷ J. Ginter. Compatibility of the Estonian Rules of Evidence in Criminal Procedure to the Needs for Protection of the Financial Interests of the European Community. - *Juridica international*, 7/2002, lk 140

¹⁰⁸ RKKKo 3-1-1-63-08, p 13.2

¹⁰⁹ E. Kergandberg. Organiseeritud kuritegevus ja jälituslikud erimeetmed: Operatiivjälitustegevuse seaduse eelnõust ajendatud kirjutis, lk 132-135

¹¹⁰ E. Kergandberg. *Per aspera ad fair trial*, lk 77

¹¹¹ *Ibid.*, lk 77

¹¹² S. Laos, lk 19

¹¹³ *Infra*, ptk 1.4.

kogutud teabele ei omistata *a priori* suuremat tõendusliku jõudu,¹¹⁴ jälitustõend võib oluliselt mõjutada kohtumenetluse kulgu¹¹⁵. Nii näiteks salajase pealtkuulamise tulemust kajastava jälitusprotokolliga tutvumine võib kallutada tunnistama oma süüd või isegi selgitama konspireeritud vestluse sisu.¹¹⁶

Kriminaalmenetluses jälitustõendite kogumisel esineb ka menetluslikke pingeid. Kuna viimastel aastakümnetel on suurendatud prokuratuuri tähtsust eeluurimisel,¹¹⁷ siis nii kriminaalmenetlust, kui selle raames toimivat jälitustoimingutega tõendite kogumist juhib prokuratuur. Erialases kirjanduses on juhitud tähelepanu, et prokuratuuri ja eeluurimisasutuse eemärkide ja menetlusliku konkurentsi tõttu nendevahelised suhted on labiilsed ja pingelised, mida tõestab ka asjaolu, et siseministri jaoks on tähtis avastamisprotsent aga justiitsministrile on tähtsam, et kohtu alla antaks võimalikult vähe süütuid inimesi.¹¹⁸

Autor leiab, et mõistmaks kriminaaljälitusliku jälitustegevuse kontrollimise tegeliku vajalikkust tuleb välja selgitada jälitustegevuse maht, mida teatud määral iseloomustavad statistilised andmed. 2008. a siseminister J. Pihl oli kinnitanud, et jälitustegevust teostatakse vaid 4% kriminaalasjades.¹¹⁹ Värskemate statistiliste andmete kohaselt alustatakse aastas keskmiselt 40 000 kriminaalasja ja jälitustoiminguks taotletakse lube aastas umbes 2000 kriminaalasjas, mis teeb jälitustegevusega kriminaalasjade osakaaluks 5%.¹²⁰ 2009. a Eesti kohtutes lahendi saanud kriminaalasjadest oli jälitustegevust kasutatud igas kahekümnendas, mis teeb jälitustegevusega kriminaalasjade osakaaluks samuti 5%.¹²¹ Autor peab vajalikuks märkida, et jälitustegevust on enam kasutatud vaid teatud liiki kuritegedele kohta tõendite kogumiseks. 2009. a kohtus lahendi saanud kriminaalasjadest narkokuritegude uurimisel oli jälitustegevust kasutatud vähemalt igas kolmandas ja röövimiste puhul igas neljandas; 14-st pistise ja altkäemaksu juhtumitest jälitustoiminguid oli tehtud 11-s; 6-st prostitutsiooni vahendamise juhtumitest 4-s.¹²²

Kriminaaljälitusliku jälitustegevuse mahu iseloomustavad ka jälituslubade statistilised andmed. Kriminaalmenetluste raames antakse aastas välja umbes 8000 jälitusluba, nendest

¹¹⁴ RKKKo 3-1-1-10-11, p 24

¹¹⁵ Privy council review of intercept as evidence report to the Prime Minister and the Home Secretary, p 15

¹¹⁶ *Ibid.*, p 15

¹¹⁷ N. Aas. Kes vastutab kohtueelse menetluse eest? - *Juridica*, 9/2000, lk 587

¹¹⁸ *Ibid.*, lk 588

¹¹⁹ XI Riigikogu stenogramm III istungjärk. Esmaspäev, 14. jaanuar 2008, kell 15:00.

¹²⁰ Ülevaade jälitustegevusest. Tallinn: Justiitsministeerium 2010, lk 4

¹²¹ Ahven, A jt (koost). Kriminaalpoliitika uuringud. Kuritegevus Eestis 2010. Tallinn: Justiitsministeerium 2011, lk 43

¹²² *Ibid.*, lk 43

umbes 1000 kohtu ja umbes 7000 prokuratuuri poolt. 93% kohtute poolt antud jälitulubadest puudutavad salajast pealtkuulamist. 2009. a andis kohus salajaseks pealtkuulamiseks 1020 luba 1723 isiku suhtes ning jättis 23 taotlust rahuldamata.¹²³ Autor juhib tähelepanu, et statistikas ei kajastu andmeid kolmandate isikute kohta, kelle suhtes jälitustoiminguid otseselt ei teostatud, kuid kelle põhiseaduslikult kaitstavate õiguste sfääri jälitustegevuse käigus sekkuti¹²⁴. On väidetud, et statistika näol on tegemust siiski formaalsete arvudega, mistõttu kaugeleulatuvaid järeldusi nendest teha on riskantne, sest objektiivset pilti jälitustegevuse ulatusest need ei anna.¹²⁵ Autor leiab, et ka eriarvamused jälitustoimingute olemuse osas teevad jälitustegevuse mahu hindamist teatud määral keerulisemaks. Näiteks, kas andmete kogumine varjatud inimallikate abil, mis alati ei vaja jälitusmenetluse alustamist¹²⁶, on jälitustoiming või mitte (vt JTS §§ 9 ja 12 lg 1 p 1)? Kui vastus peaks olema eitav, siis autori arvates hetkel kehtiv õigusregulatsioon ei vasta õigusselguse põhimõttele. Autor on seisukohal, et kuigi üldjuhul ei ole jälitustoimingu määratlemine kuigi keeruline ülesanne, võib mõne konkreetse juhtumi teoreetiline analüüs viia eriarvamusteni.¹²⁷

Kriminaaljälituslikul eesmärgil teostatava jälitustegevuse õiguslik regulatsioon peab olema kooskõlas EIÕK, mis on Eesti õiguskorra lahutamatu osa. Eraelu puudutavate andmete kogumine, säilitamine ja kasutamine mahuvad EIK hinnangul vaieldamatult EIÕK art 8 kaitsealasse.¹²⁸ Erialases kirjanduses on täheldatud, et EIK tõlgendab EIÕK art 8 dünaamiliselt, tänaste tingimuste valguses ning arvestab olulisi sotsiaalseid, juriidilisi ja tehnoloogilisi muutusi.¹²⁹ EIK on rõhutanud, et põhiõiguste piirangut sisaldav õigusnorm peab olema identifitseeritav, kättesaadav, piisavalt selge ehk ettenähtav, piirava normi või selle rakendamise õiguspärasus peab olema kontrollitav ning võimuvolituste kuritarvitamist ärahoidvad garantiid peavad olema asjakohased ja efektiivsed.¹³⁰ Riigikohus on rõhutanud, et õigusselguse põhimõttest tulenevalt peavad isiku õigusi piiravad võimaldavad õigusnormid olema eriti täpsed ja mida intensiivsem võib olla põhiõiguse riive, seda selgem peab olema seda võimaldav norm.¹³¹ Avaliku võimu tegutsemine, sh ka jälitustegevus, peab olema kodaniku jaoks selge, ettenähtav ja ettearvatav.¹³² EIK on viidanud miinimumtagatistele, mida

¹²³ Ülevaade jälitustegevusest, lk 8

¹²⁴ RKKKo 3-1-1-5-09, p 10

¹²⁵ T. Järvet. Jälitustegevuse õpetamine muutavas õigusolustikus, lk 67

¹²⁶ *Ibid.*, lk 67

¹²⁷ D. Tšasovskih, lk 15-21

¹²⁸ S. Laos, lk 14

¹²⁹ L. Wildhaber, O. Diggelmann, M. Ernits, H. Paliale. Euroopa inimõiguste konventsioon ja eraelu kaitse. Uuemad arengusuunad. - *Juridica*, 1/2007, lk 3

¹³⁰ S. Laos, lk 18

¹³¹ *Ibid.*, lk 21

¹³² H. Schwemer. Põhiseaduse nõuded politseiõigusele. - *Juridica*, 7/2004, lk 445

koventsiooniga liitunud riik peab jälitustegevuse alal reguleerima: 1) rikkumised või ohud, mille puhul võib jälitustoiminguid teha, 2) isikute loetelu, kelle kohta võib isikuandmeid salaja koguda, 3) meetme rakendamise ajaline kestus, 4) menetlusreeglid varjatud teel saadud andmete uurimiseks, kasutamiseks ja säilitamiseks, 5) tagatised seoses saadud info edastamisega teistele asutustele või isikutele, 6) asjaolud kuna saadud andmed võib või peab hävitama.¹³³ Selles osas Eesti seadusandlusele on tehtud etteheiteid salajase pealtkuulamise regulatsioonile, viidates, et kehtiva regulatsiooni peab viima EIK poolt viidatud miinimumtagatistega kooskõlla.¹³⁴ Kuigi Eesti seadusandlus ei pea avalikest infokanalitest isikuandmete kogumist jälitustoiminguks,¹³⁵ kinnitab EIK, et eraelu puutumatus kaitse laieneb ka avalikest infokanalitest hangitud isikuandmetele, kui vastavaid andmeid kogutakse ja säilitatakse süstemaatiliselt.¹³⁶ Jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli EIK selgelt usaldab enim kohtutele, kuna kohtulik kontroll pakub parimaid sõltumatuse, erapooletuse ja õiglase menetluse garantiisid.¹³⁷

Jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli vajalikkuse aspektist vajab samuti märkimist, et ka õiguskantsler on juhtinud Riigikogu tähelepanu sellele, et regulatsioon ei saa tugineda üksnes praktikale, sest praktikat on seadusega võrreldes kergem muuta, mistõttu seaduses tuleb ette näha menetlusreeglid, mis tagavad jälitustoimingu ja jälitustoiminguga saadud teabe töötlemise seaduslikkuse kontrollitavuse kõigis menetlusetappides.¹³⁸ Samuti on õiguskantsler teinud riigikogule ettepaneku viia põhiseadusega kooskõlla jälitustoimingutest teatamata jätmise sätted, sest kehtivad sätted (KrMS § 121) ei näe ette tõhusat ja süsteemset järelevalve korraldust jälitustoimingust teavitamise edasilükkamise üle ja osas, mis võimaldab teavitamise edasilükkamise tulemusel jätta isiku jälitustoimingust üldse teavitamata.¹³⁹ ¹⁴⁰ Näiteks oli prokuratuur 2008. a ja 2009. a välja andnud 3700-3800 teavitamata jätmise luba.¹⁴¹ Erialases kirjanduses on viidatud sellelegi, et on ebaselge, millal võivad ära langeda teavitamata jätmise alused, ehk millal saab olla kindel, et isik enam kuritegusid toime ei pane ja ei edasta talle teadaolevat infot jälitustegevuse meetodite kohta kurjategijatele.¹⁴² Seejures eeskujuks jälitustoimingutest teatamise regulatsiooni osas tuuakse erialases kirjanduses

¹³³ S. Laos, lk 18

¹³⁴ J. Pradel. Mõned tähelepanekud Eesti kriminaalmenetluse seadustiku eelnõu kohta. - *Juridica*, 9/2000, lk 568

¹³⁵ D. Tšasovskih, lk 23

¹³⁶ EIKo 06.06.2006, 62332/00, *Segerstedt-Wiberg ja teised vs. Roots*, p 72

¹³⁷ I. Cameron. National security and the European Convention on Human Rights, p 157

¹³⁸ Õiguskantsleri 2008. aasta tegevuse ülevaade. Tallinn: Õiguskantsleri Kantselei 2009, lk 13

¹³⁹ Õiguskantsleri 12.07.2010 kiri nr 6-1/081527//1004166

¹⁴⁰ Õiguskantsleri 17.05.2011 Ettepanek Riigikogule nr 12. Jälitustoimingust teavitamise ja selle kontrolli kohta.

¹⁴¹ Ülevaade jälitustegevusest, lk 11

¹⁴² T. Järvet. Kaebemenetlus kriminaalmenetlusliku jälitustegevusega riiuvatud õiguste kaitseks, lk 68

Saksamaad.¹⁴³ Isegi jälitustoimingust teadasaamise korral võidakse jätta isikule tema kohta kogutud andmed tutvustamata (KrMS § 121 lg 2), 2009. a andis prokuratuur 25 sellist luba.¹⁴⁴ Jälitustoimingute teostamise järelevalve osas on viidatud sellele, et kehtivast regulatsioonist ei selgu, kas kohtuniku roll piirdub vaid jälitustoiminugute teostamiseks loa andmisega või on tal kohustus teostada järelevalvet jälitustoimingu teostamise üle ja kui on, siis kuidas kohtunik saab seda teha.¹⁴⁵

Seega kriminaaljälituslikul eemärgil teostatava jälitustegevuse regulatsioonis on mitmeid lahendust ootavaid probleeme, millele avalikkus on tähelepanu juhtinud. Arvestades jälitustegevuse valdkonna aktuaalsust ja problemaatilisust on huvipakkuv asjaolu, et jälituselast väljaõpet saavad vaid Sisekaitseakadeemias õppivad tulevased jälitusametnikud. Tulevased advokaadid, prokurörid ja kohtunikud tõenäoliselt jäävad sellealasest väljaõppest ilma, kuna teistes Eesti kõrgkoolides jälitustegevust ei õpetata.¹⁴⁶ Autor leiab, et põhiõiguste kaitse tagamise osas on antud õigusvaldkond jätkuvalt väärt juriidilist tähelepanu. Autor viitab sellelegi, et jälitustegevuse õiguse arendamisel peetakse väga olulisteks sellele valdkonnale keskendunud uurimistöid.¹⁴⁷

1.4. Kontrollimatust jälitustegevusest tulenevad ohud

EIÕK art 8 kohaselt jälitusasutused võivad sekkuda isiku era- ja perekonnaellu ning piirata kodu ja korrespondentsi saladust vaid kooskõlas seadusega ja kui see on demokraatlikus ühiskonnas vajalik riigi julgeoleku, ühiskondliku turvalisuse või riigi majandusliku heaolu huvides, korratuse või kuriteo ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste õiguste ja vabaduse kaitseks. Nii nagu on jälitustoimingute teostamiseks volitusi andvad seadused napolisõnalised¹⁴⁸, nii on ka artiklis 8 sisalduvad mõisted küllaltki laialt tõlgendatavad. Kuna riigi jaoks need sekkumise alused on olulise tähtsusega, siis liialt avar tõlgendusruum võib soodustada jälitustegevuse teostamisel võimu kuritarvitamise ohu teket.¹⁴⁹

Põhiõiguste kaitseks ei piisa sellest, et õigus on kirja pandud. Sellega seostatakse EIÕK art 8 probleemi järgnevalt. Kuigi konventsioon toob selgelt välja põhiõiguste piiramise tingimused,

¹⁴³ *Ibid.*, lk 70

¹⁴⁴ Ülevaade jälitustegevusest, lk 11

¹⁴⁵ U. Lõhmus. Kuriteo matkimisest. Kas riik võib provotseerida kuritegu? lk 225

¹⁴⁶ T. Järvet. Jälitustegevuse õpetamine muutavas õigusolustikus, lk 68

¹⁴⁷ *Ibid.*, lk 72

¹⁴⁸ U. Lõhmus. Pealtkuulamine ja Eesti põhiseaduses sätestatud õigus sõnumite saladusele, lk 471

¹⁴⁹ S. Laos, lk 13

praktikas võidakse neid tõlgendada väites, et „Me lihtsalt arvame, et meede on vajalik, kuna meil on probleeme organiseeritud kuritegevusega“. Paraku võidakse seda väita ilma mingisuguse empiirilise tõestuseta, mis antud vajadust kinnitaks. Teiseks, riikides, kellele EIÕK laieneb, võib põhiõiguste kaitsest esineda erinev arusaam. Nii näiteks Saksamaal, ei eraldata inimõiguste kaitsele suurt tähelepanu mitte EIÕK enda pärast, vaid ajaloolistel põhjustel.¹⁵⁰

Samuti erinevates riikides võib olla erinev nägemus jälitustegevuse olemusest. Näiteks, kui paljudes teistes riikides peetakse andmepankade riskasutust jälitustoiminguks, siis Eestis on see jälitustoimingute loetelust välja jäetud ning erialases kirjanduses on isegi väidetud, et seda ei tehtud mitte kogemata, vaid sihilikult õiguskaitseasutuste initsiatiivil.¹⁵¹ Erialases kirjanduses on kritiseeritud ka Eesti seadusandja sõnumisaladuse kaitse kitsendavat tõlgendust, mille kohaselt sõnumi liikumise andmed ei kuulu sõnumisaladuse kaitsealasse. Seetõttu KrMS § 117 sätestatud jälitustoiming (nn kõneeristus), mis seisneb andmete kogumises üldkasutatavate tehniliste sidekanalite kaudu edastatavate sõnumite kohta, ei nõua kohtu luba (KrMS § 112 lg 3).¹⁵² Autor juhib tähelepanu, et Riigikogu menetluses on kriminaalmenetlusseadustiku ja teiste seaduste muutmise eelnõu, mille järgi kavatsetakse kõneeristus jälitustoimingute loetelust üldse välja jätta.¹⁵³ Teisest küljest, kriminaalmenetluse käigus võidakse põhiõigusi riivata peale jälitustoiminguid ka muude menetlustoimingutega. Nii võidakse kriminaalmenetluses kohtu loata riivata sõnumi saladust näiteks läbiotsimise käigus¹⁵⁴ või riivata era- ja perekonnaelu pangakontode väljavõtetega (KrMS § 32 lg 2).

Arusaadavalt on riigile jälitustegevus vajalik, seda on rõhutanud ka 2003. a ametis olnud Keskkriminaalpolitsei juht A. Anvelt.¹⁵⁵ Mõni autor leiab, et selle vajalikkus on kõigile niigi mõistetav.¹⁵⁶ Euroopa Nõukogu on samuti rõhutanud jälitustegevuse vajalikkust, märkides, et tegemist on väga jõulise vahendiga võitlemaks kuritegevuse tõsiste vormide vastu.¹⁵⁷ Samas tuleb meeles pidada, et tänapäeva kriminaaljälituslikul eesmärgil teostatava jälitustegevuse meetodid ja taktika on välja arendatud julgeolekuasutuste poolt kaitsmaks riiki välisohtude ja

¹⁵⁰ Surveillance: Citizens and the State. Volume II: Evidence. House of Lords. Select Committee on the Constitution. 2nd Report of Session 2008–09. London: Authority of the House of Lords 2009, p 188

¹⁵¹ E. Kergandberg, Natuke privaatsusest ja mõnevõrra enam selle jälitustegevuslikust riivist isikuandmeid töötleva Eesti avaliku võimu poolt, lk 552

¹⁵² U. Lõhmus. Pealtkuulamine ja Eesti põhiseaduses sätestatud õigus sõnumite saladusele, lk 468

¹⁵³ Eelnõu seletuskiri. 175 SE, lk 2

¹⁵⁴ U. Lõhmus. Pealtkuulamine ja Eesti põhiseaduses sätestatud õigus sõnumite saladusele, lk 468

¹⁵⁵ T. Järvet. Jälitustegevuse õpetamine muutuvus õigusolustikus, lk 61-62

¹⁵⁶ R. Linask. Jälitustegevuse alustamine Eestis läbi Euroopa õigusruumi prisma. Bakalaureusetöö. Tallinn: TÜ õigusteaduskond 2011, lk 13

¹⁵⁷ T. Järvet. Jälitustegevuse õpetamine muutuvus õigusolustikus, lk 62

välisvaenlaste eest. Õiguskaitseasutuste poolt olid need adopteeritud põhjusel, et traditsioonilised politsei meetodid (nt ülekuulamine) ei ole raskemate kuritegude uurimisel väga efektiivsed või ei ole nende kasutamine üldse võimalik.¹⁵⁸ Tänu digitaalse revolutsiooniga kaasnenud tehnoloogilise arengule jälitustegevuse võimalused on märgatavalt võimendunud. Nii võib näiteks satelliidi abil, mis paikneb tuhandeid kilomeetreid kosmoses eemal, jälgida isikute liikumist ja isegi identifitseerida sõidukeid.¹⁵⁹ Uute tehnoloogiatega, mis jälitustegevuse võimalusi võimendavad, kaasnevad ka uued õiguslikud küsimused. Keskseks küsimuseks on tehnoloogiatega kasutamise mõju indiviidiviidi privaatsusele.¹⁶⁰ Seetõttu tundub igati põhjendatud EIK nõue, et jälitustegevuse regulatsioon peab olema väga selge ja detailne¹⁶¹.

Kuigi turvalisuse nimel on inimesed nõus osa oma vabadusest ohverdama, jääb siiski küsitavaks, “millisel määral ollakse valmis oma turvalisuse nimel loobuma väärikusest ja põhiõigustest, lastes piirata inimõigusi nende samade õiguste kaitsmise eesmärgil”.¹⁶² UK-s läbi viidud küsitluste analüüs näitas, et 1003 inimesest 87% toetasid avalikkuses kohtades videokaamerate arvu suurendamist, kuna uskusid, et see tõstab nende turvalisust.¹⁶³ Vabadusest loobumise valmidusele vaatamata tuleb pidada lubamatuteks jälitustegevuse laiendamist õigustavaid argumente stiilis „Kui sul pole midagi varjata, siis pole sul ka midagi karta“. Turvalisuse tagamisega ei saa õigustada kontrollimatut jälitustegevust ega kohtu loata salajast pealtkuulamist, sest enamusel inimestest on asju, mida nad eelistaks saladuses hoida.¹⁶⁴

Jälitustoimingute abil tõendite kogumine on ühest küljest kontaktivabam ja jälitatava teadmatuse tõttu teda vähem alandavam, kui seda on traditsioonilised kriminaalmenetluslikud riived nagu näiteks kodu läbiotsimine. Teisest küljest jälitustoiming läbiotsimisest sügavam ja ulatuslikuma riive iseloomuga, kuna see võib kesta oluliselt kauem, on erinevalt läbiotsimisest vähem valiv kogutavate andmete osas ja võib puudutada oluliselt laiemat isikute ringi.¹⁶⁵ Jälitustegevusest tulenevate ohtude tunnetamiseks oleks vajalik luua adekvaatset pilti, mis on samas raskelt saavutatav. Näiteks, salajast pealtkuulamist kajastavate numbrite puhul tuleb arvestada, et ühe ainsa jälitusloa alusel võidakse pealtkuulata kas ainult

¹⁵⁸ I. Cameron. National security and the European Convention on Human Rights, p 76

¹⁵⁹ P. Korody. Satellite Surveillance Within U.S. Borders. - Ohio State Law Journal, 65/2004, p 1627

¹⁶⁰ *Ibid.*, p 1627

¹⁶¹ EIKo 24.04.1990, 11801/85, *Kruslin vs. Prantsumaa*, p 33

¹⁶² A. Jõks. Austatud lugeja! - Juridica, 1/2007, lk 1

¹⁶³ Surveillance: Citizens and the State. Volume II: Evidence, p 341

¹⁶⁴ *Ibid.*, p 147

¹⁶⁵ I. Cameron. National security and the European Convention on Human Rights, p 157

telefonikõnesid või kõiki isikuga seotud suhtluskanaleid. Teoreetiliselt võidakse ühe jälitusloa alusel pealtkuulata ajalehe toimetuse ruume ja seega kõiki neid inimesi, kes kontoris töötavad või viibivad teistel põhjustel. Seega statistilised numbrid ei pruugi anda jälitustegevusest adekvaatset ettekujutust.¹⁶⁶

Demokraatliku arengut ohustava kuritegevuse vastaseks võitluseks olid rakendatud organisatsioonilised ja seadusandlikud abinõud,¹⁶⁷ millistega paratamatult kaasneb mõju julgeoleku ja põhiõiguste kaitse vahelisele tasakaalule. Selles tasakaalus ebaproportsionaalsete mõjude vältimiseks kutsutakse erialases kirjanduses üles avalikule diskussioonile ja peetakse jälitustegevuse laienemise teemal jätkuvalt aktuaalseks Saksa pastori M. Niemöller'i luuletust: „Kui natsid tulid kommunistidele järele, ma vaikisin; mina ei olnud kommunist /.../ Kui nad tulid minule järele, polnud enam kedagi, kes võinuks selle vastu protesteerida.“¹⁶⁸ Erialases kirjanduses on jälitustegevuse laiendamist kritiseeritud võimalikku valimatu sildistamise pärast. Näiteks, terrorismi silti omistatakse rahvuse või religiooni alusel, millele viitas ka ÜRO Julgeolekunõukogu.¹⁶⁹ Samas, autor ei pea õigeks jälitustegevuse laiendamise kogu kriitikat, sest laiendamise taga on reeglina konkreetne vajadus. Näiteks on autori hinnangul põhjendatud jälitustegevuse laiendamise ettepanekud sundravile määratud isikute tagaotsimiseks.¹⁷⁰

Autor on seiskohal, et head ülevaadet kontrollimatu jälitustegevuse ohtudest on võimalik saada jälitustegevuse põhimõtete pinnalt (JTS § 5). Näiteks on erialases kirjanduses juhitud tähelepanu, et lähitulevikus õiguslike vaidluste objektiks võib muutuda jälitustegevuse nõue, mille kohaselt jälitustegevus ei tohi kahjustada isiku elu, tervist, vara ega keskkonda (JTS § 5 lg 6).¹⁷¹ Antud, autori arvates väärtuslik, põhimõte säilib ka uues kriminaalmenetlusseadustiku regulatsioonis.¹⁷² Kui „elu“ all seadusandja on silmas pidanud inimese elu väärtust, siis autor ei kahtle, et jälitustegevuse teostamisel tuleb kaitsta inimeste elusid. Kui „elu“ all oli mõeldud õigus eraelule põhiseaduse tähenduses, siis võib tekkida küsimus, kas sellisel juhul jälitustoimingute teostamine saab üldse olla selle põhimõttega

¹⁶⁶ Surveillance: Citizens and the State. Volume II: Evidence, p 115

¹⁶⁷ J. Sootak, E. Kont, M. Miil. Eesti kriminaalõigusreform: välismaine kogemus ja edasised arenguteed. - Juridica, 9/1995, lk 402-408

¹⁶⁸ A. Albi, lk 460

¹⁶⁹ R. Rask. Terrorismi koht rahvusvahelises õiguses ja tema karistusõiguslik määratlus. - Juridica, 6/2006, lk 367

¹⁷⁰ B. Tammiste, H. Kaing. Psüühikahäiretega isikute sundravile suunamise kiirus ja korraldus. - Juridica, 9/2008, lk 640

¹⁷¹ E. Kergandberg. Natuke privaatsusest ja mõnevõrra enam selle jälitustegevuslikust riivist isikuandmeid töötleva Eesti avaliku võimu poolt, lk 551

¹⁷² R. Linask, lk 11

kooskõlas. Autor asub seisukohale, et „elu“ all tuleb mõista nii inimese elu, kui eraelulist sfääri. Samas ei tähenda see autori arvates kohustust hoiduda mitte jälitustoimingute teostamisest, vaid jälitustegevuse käigus inimese eraelu negatiivsetest mõjutustest. Seega erinevalt karistusseadustikust tulenevatest üldistest keeldudest elu, tervise, vara ja keskkonna kahjustamise osas, on sellel põhimõttel teatud eetilise väärtuse. Autor on veendunud, et eetilisus peab jälitustegevuse teostamisel olema väga tähtsal kohal. Tuleb siiski tõdeda, et jälitustegevuse kontrollimise seisukohalt antud põhimõtte järgimine on suuresti vaid jälitusasutuse kontrollida, kuna teiste formaalsete kontrollimehhanismide võimalused on selleks arusaadavalt üsna piiratud. Autor ei välista, et antud põhimõtte järgimise tagamiseks võib teatud survet avaldada avalikkus. Jälitustoimingule allutatud isik ei pruugi selle põhimõtte järgimata jätmisest jälitustegevuse salajasuse tõttu teada saada, mistõttu saladusse võib jääda ka see, et tema eraeluliste ebaõnnestumiste põhjuseks on riigipoolne tegevus.¹⁷³ Salajasuse aspektist tuleb jälitustegevusest tulenevaks ohuks pidada võimatust vaidlustada jälitustoiminguga kaasnenud põhiõiguste riivet. Kuigi seadusandlus näeb ette jälitustoimingutest teavitamise korda, teavitamist võidakse edasi lükata määramatuks ajaks,¹⁷⁴ mistõttu isik ei saagi toimunud riivest teada. Isegi kui jälitustoimingust teavitatakse ja jälitustoiminguga kogutud andmeid tutvustatakse, siis salastatuse tõttu ei pruugi inimene selle jälitustoimingu ajenditest ikkagi teada saada.¹⁷⁵

Eraldi ja omaette väärtusega on põhimõtte, mille kohaselt jälitustegevust ei tohi kasutada erakondade, ühiskondlik-poliitiliste ühenduste ja liikumiste huvides või diskrediteerimiseks (JTS § 5 lg 3). Autor juhib tähelepanu, et uues kriminaalmenetlusseadustiku redaktsioonis seda põhimõtet enam ei ole. Paratamatult tekib küsimus, kas uue regulatsiooni kohaselt taoline tegevus oleks seaduslik?¹⁷⁶ Uuest regulatsioonist kaob samuti põhimõtte, mille kohaselt jälitusasutused ei tohi Eesti kodaniku vaba tahte vastaselt koguda ega talletada andmeid tema veendumuste kohta. Uue regulatsiooni eelnõu seletuskirjast kaotamise põhjustest välja ei loe.¹⁷⁷ ¹⁷⁸ Võib küll väita, et mainitud põhimõtte dubleerib põhiseaduse sätteid¹⁷⁹, mistõttu on see marginaalse väärtusega, kuid autori arvates tegemist on siiski tähtsa sättega, mis lisaks põhiseadusest tulenevale keelule asetab rõhuasutuse jälitustegevuse eetilisele küljele.

¹⁷³ P. Swire. The System of Foreign Intelligence Surveillance Law. - George Washington Law Review, vol. 72, 2004, p 20

¹⁷⁴ Õiguskantsleri 17.05.2011 Ettepanek Riigikogule nr 12.

¹⁷⁵ E. Kergandberg. Jälitustegevus kui riigisaladus ja jälitustegevuse tulemina saadud tõendi spetsiifika, lk 608

¹⁷⁶ R. Linask, lk 11

¹⁷⁷ Eelnõu seletuskiri. 175 SE

¹⁷⁸ R. Linask, lk 10

¹⁷⁹ *Ibid.*, lk 10

Järgnevalt, näitlikustades eelpool mainitud põhimõtete väärtust ja tähtsust ning kontrollimatu jälitustegevusega kaasneda võivaid ohte, pöörab autor tähelepanu USA eelmise sajandi kurbadele kogemustele. Kontrollimatu jälitustegevuse tagajärjel kaasnevate rikkumiste taga võivad olla nii ametnikud ise, kui ametkonna üle võimu omavad poliitikud, kes oma võimu säilitamiseks võivad teha „musti trikke“. ¹⁸⁰ USA avalikkus sai kontrollimatu jälitustegevusega kaasnenud rikkumistest teada vaid erakorraliste skandaalide tõttu, millele järgnes president R. Nixon-i tagasiastumine. Need kurvad kogemused viisid õiguslike reformideni, milliste saavutus oli teatud hinnangute kohaselt ära nullitud 2001. a 11. septembri sündmustele järgnenud muudatustega. ¹⁸¹ 11. septembri sündmuste mõju jälitustegevuse regulatsioonile on kritiseeritud ka Eesti erialases kirjanduses. ¹⁸²

1975. a jälitustegevusega seotud skaandaalide uurimiseks USA-s oli moodustatud nn *Church Committee* (edaspidi Church'i Komitee), ¹⁸³ mis sai oma lühendnimetuse selle komitee esimehe senaator F. Church'i järgi. Oma töö käigus, Church'i Komitee oli avastanud sadu rikkumisi. Jälitustegevusega tegelenud ametnikud tunnistasid, et nad ignoreerisid nii seaduste kui konstitutsiooni nõudeid. Näiteks oli Church'i Komitee saanud tunnistusi ametnikult, kes oli 10 aastat juhtinud *Federal Bureau of Investigation* (edaspidi FBI) Luureosakonda ¹⁸⁴ ja, kes oli kinnitanud, et oma teenistuse ajal ta ei olnud kordagi iseendalt küsinud, kas see, mida nad teevad on ikkagi seaduslik ja eetiline. Selle asemel, et tagada jälitustegevuse seaduslikkust ametnikud keskendusid ebaseadusliku jälitustegevuse avalikkuks tulekuga seonduvate probleemide lahendamisele. ¹⁸⁵

Samuti oli Church'i Komitee tõdenud, et USA-s toimunud jälitustegevuse laiendamise õigustus oli vaieldava põhjendatusega. Peale Teist Maailmasõda potentsiaalse spioneerimise või saboteerimisega seonduvates kriminaalmenetlustes lähtuti objektide valikul pigem poliitilisest ja grupilisest kuuluvusest, mistõttu kriminaalmenetluste seos õiguskaitse otseste eesmärkidega oli sageli kauge ja spekulatiivne. Pealegi oli jälitustegevuse käigus andmete kogumine tekitanud veelgi suuremat vajadust info järele. ¹⁸⁶ Church'i Komitee tuvastas, et iga USA administratsioon president D. Roosevelt'ist kuni president R. Nixon'ini oli lubanud ja

¹⁸⁰ P. Swire. *The System of Foreign Intelligence Surveillance Law*, p 23

¹⁸¹ *Ibid.*, p 20

¹⁸² P. Jõgi. USA terrorismivastane seadus ja jälitustegevuse erivolitused. - *Juridica*, 1/2007, lk 30-40

¹⁸³ United States Senate Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities

¹⁸⁴ FBI's Intelligence Division

¹⁸⁵ P. Swire. *The System of Foreign Intelligence Surveillance Law*, p 20

¹⁸⁶ *Ibid.*, p 19

mõnikord isegi soovitanud tegeleda jälitustegevuse raames sisuliselt poliitilise siseluurega. Nii salajast pealtkuulamist, kui muid jälitustoiminguid teostati USA Kongressi liikmete, kohtunike ja mitmete poliitiliste figuuride suhtes. Näiteks 1972. a oli osa maksuritegude kriminaalmenetlustest suunatud Vietnami sõja vastaste protestijate ja suure osa Demokraatliku partei liikmete vastu.¹⁸⁷

FBI vastuluure programm *Cointelpro* oli algselt käivitatud selleks, et segada erinevate huvigruppide tegevust ja neutraliseerida isikuid, kes kujutasid endast ohtu USA julgeolekule. Programmi sihtmärkide seast võiks ära mainida *Klu Klux Klan*-i. Samas, selle programmi eriliseks sihtmärgiks ajavahemikus 1963. a kuni tema surmani 1968. a oli mustanahaliste inimõiguste eest võitleva liikumise juht M. L. King Jr. FBI oli ametlikuks eesmärgiks seadnud tema kui liidri hävingut ja tema diskrediteerimist ametnike, Kongressi liidrite, välisriikide riigipeade, Ameerika suursaadikute, kirikute, ülikoolide ja ajakirjanduse abil. Ajal, millal M. L. King oli valmistumas minemaks Rootsi Nobeli rahupreemiale järele, saatis FBI talle anonüümse kirja, milles ähvardati avaldada teda diskrediteerivaid materjale, kui viimane ei soorita enesetappu. Lisaks olid *Cointelpro* programmi teiste sihtmärkide seas tuntud oratorid, õppejõud ja kirjanikud. Ühes FBI ametiseses memorandumis kutsuti ametnikke üles viia paranoiani ühe poliitilise partei liikmeid ja saavutama riigis sellise võimu, et FBI agent oleks iga postkasti taga.¹⁸⁸

Pealegi Church'i Komitee oli tuvastanud, et FBI oli süstemaatiliselt moonutanud jälitustegevuse käigus saadud andmeid. Moonutatud andmetega oli mõjutatud nii USA valitsuse julgeolekupoliitika kui avalik arvamus. FBI oli nii eraviisilistes pöördumistes presidendi poole, kui oma avalikes avaldustes tõsiselt liialdanud kommunistliku ideoloogia mõju nii kodanikuõiguslastele kui Vietnami sõja vastastele.¹⁸⁹ Lisaks oli komitee jälitustegevuse kulutuste ja efektiivsuse osas järeldanud, et siseriikliku jälitustegevuse käigus rakendatud mitmete tegevuste kasu ja vajalikkus olid legitiimsete eesmärkide saavutamise kontekstis küsitav. Komitee oli FBI-l soovitanud edaspidi piirduda tegevuste ning mitte ideede ja gruppide uurimisega.¹⁹⁰ Arvestades eelpooltoodud andmeid, jääb autorile arusaamatuks kavandatava jälitustegevuse õigusregulatsioonist erakondade, ühiskondlik-poliitiliste ühenduste ja liikumiste huvides või diskrediteerimiseks jälitustegevuse teostamise keelu välja jätmine.

¹⁸⁷ *Ibid.*, pp 20-21

¹⁸⁸ *Ibid.*, pp 21-22, 87

¹⁸⁹ *Ibid.*, pp 22-23

¹⁹⁰ *Ibid.*, p 23

Kui rääkida kontrollimatu jälitustegevuse kahjulikust mõjust inividile, siis Church'i Komitee poolt oli dokumenteeritud mitmeid juhtumeid, millal inimesed said materiaalselt ja vaimselt kannatada otseselt jälitustegevuse tulemusel. Näiteks võib tuua anonüümse kirja edastamist ühe aktivisti abikaasale, milles talle heideti ette truudusetust. Antud jälitustegevuse võtte, mille ajenditest ja eesmärgist autoril andmed puuduvad, oli viinud abielu lahutamiseni. Ühele teisele isikule oli alusetult ja teadlikult ette heidetud salajast koostööd FBI-ga. Sellegi võtte tagajärjel kannatas inimese eraelu, sest temaga katkestasid suhtlemist tema sõbrad ja töökaaslased. Kokkuvõtvalt oli komitee järeldanud, et FBI tegevusega oli massiliselt rikkunud USA elanikkonna konstitutsioonilisi õigusi ja vabadusi.¹⁹¹

1.5. Riigikohtu praktika jälitustõendite seaduslikkuse hindamisel

Autor on seisukohal, et hindamaks jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli vajalikkust on otstarbekas pöörata tähelepanu kohtupraktikas käsitletud jälitustegevuse käigus aset leidnud õiguslikele probleemidele. Antud alapeatükis keskendutakse Riigikohtu lahendite analüüsile, mis omavad erilist väärtust kriminaalmenetlusõiguse allikatena (KrMS § 2 lg 4).

Riigikohus on märkinud, et hindamaks jälitustoiminguga saadud teabe „/.../ lubatavust kriminaalmenetlusliku tõendina, tuleb eriti rangelt jälgida nende toimingute seaduslikkust.”¹⁹² “Jälitustoimingu käigus aset leidnud mistahes menetlusõiguse rikkumine toob endaga automaatselt kaasa saadud teabe tõendina kasutamise lubamatuse. Jälitustoimingu käigus asetleidnud rikkumise tuvastamisel puudub kohtul tõendi lubatavuse küsimuses kaalumisvõimalus ja see rikkumise tulemina saadud tõend tuleb tõendite kogumist välja jätta.”¹⁹³

Kohtueelses kriminaalmenetluses jälitustegevuse seaduslikkuse kontroll jälitustõendite kogumisel võib kohtumenetluses omada isiku süü otsustamisel otsustavat tähtsust. Süüdistuses kohtunikule altkäemaksu andmises jättis Riigikohus muutmata Tallinna ringkonnakohtu õigeksmõistev otsus, sest kehtinud seadusandlus keelas kaasata kohtunikku jälitustegevusse ja ebaseaduslikeks osutunud tõendid tuli jätta tõendite loetelust välja. „Jälgimisaparatuur paigaldati kohtuniku kabinetti viimase kohalviibides ning nõusolekul. Isiku nõusolekut jälituse erandtoimingu läbiviimiseks tema tööruumis ning tema osavõtul

¹⁹¹ P. Swire. The System of Foreign Intelligence Surveillance Law, p 22

¹⁹² RKKKo 3-1-1-25-03, p 8

¹⁹³ RKKKo 3-1-1-31-11, p 16

käsitleb Riigikohtu kriminaalkolleegium selle isiku kaasamisena salajasele koostööle jälitustegevuses.“¹⁹⁴ Autor juhib tähelepanu, et seadusandja oli praktikas esile kerkinud probleemile koheselt reageerinud ja kohtuniku jälitustegevusele kaasamist keelanud sätted olid muudetud juba enne käesoleva Riigikohtu otsuse jõustumist¹⁹⁵.

Hinnates jälitustoimingu seaduslikkust ühes teises lahendis Riigikohus oli leidnud, et asjaolu, „/.../ et kinnipeetavad omasid pealtkuulatud telefone ebaseaduslikult, ei muuda pealtkuulamise jälitustoimingu ebaseaduslikuks.”¹⁹⁶ Seega jälitustõendi lubatavuse hindamisel on esmatähtis just menetlusõiguse järgimine.

Jälitustoimingu seaduslikkuse hindamisel kinnitas Riigikohus seisukoha õigsust, et „/.../ kohtuliku menetluse ajal materiaalsoiguse normide muutumine ja sellest tulenev vajadus süüdistuse muutmiseks ei anna alust lugeda ebaseaduslikuks seaduse nõudeid järgides kohtueelses menetluses jälitustoiminguga kogutud tõendit.”¹⁹⁷

Hinnates jälitustegevusega kogutud tõendite kasutamist ja nende seaduslikkuse kontrollimist eri kriminaalmenetlustes oli Riigikohus leidnud, et „/.../ ühes kriminaalasjas antud loa alusel jälitustoimingu tulemusena saadud teave on tõendina kasutatav ka teises kriminaalmenetluses tingimusel, et selle kogumisele seadusega seatud nõudeid on järgitud (KrMS §-des 110, 112, 113 ja 114) ja ka jälitustoimingu käigus ilmnenuid uus kuritegu (n-õ juhuleid) vastab KrMS § 110 lg 1 nõuetele. Seejuures peab kohus ka uue kriminaalasja raames ex post kontrollima jälitustoimingu saadud tõendi seaduslikkust ning *ultima ratio* põhimõtte järgimist.”¹⁹⁸

Puutuvalt jälitustõendite sisulisse analüüsi oli Riigikohus sedastanud, et “/.../ ei saa kohus tõendeid hinnates jälitustoimingu saadud teabe puhul piirduda ainuüksi läbiviidud jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolliga, vaid ta peab sel moel kogutud teavet ka sisuliselt analüüsima. Jälitustoimingu saadud teabe suurema tõeväärtuse presümeerimine võrreldes muude tõendiallikatega ainuüksi põhjusel, et selline teave on kogutud jälitustoimingule allutatud isikute eest varjatult, tähendaks KrMS § 63 lg-s 1 loetletud tõendiliikidest ühele a priori suurema tõendusliku jõu omistamist. Taoline arusaam oleks aga täielikus vastuolus

¹⁹⁴ RKKKo 3-1-1-123-97

¹⁹⁵ Halduskohtumenetluse seadustiku, jälitustegevuse seaduse ja kohtuniku staatuse seaduse muutmise seadus, § 2

¹⁹⁶ RKKKo 3-1-1-73-07, p 12

¹⁹⁷ RKKKo 3-1-1-81-08, p 12.1

¹⁹⁸ RKKKo 3-1-1-10-11, p 19

KrMS § 61 lg-s 1 sätestatud kriminaalmenetluse üldpõhimõttega, mille kohaselt ei ole ühelgi tõendil ette kindlaksmääratud jõudu.“¹⁹⁹

Jälitustõendeid vormistatakse vastavalt KrMS §-s 113 esitatud nõuetele, mis omavad tähtsust jälitustoimingu seaduslikkuse kontrollimisel. „Kolleegium nendib, et KrMS § 117 alusel teostatud jälitustoimingu nõuetekohane kajastamine jälitustoimingu protokollis tähendab, et protokollist peab nähtuma, millal on jälitustegevuse luba antud, millal ja mis ajavahemiku suhtes on teostatud teabepäring ning viimaks ka see, millal on koostatud jälitusprotokoll. Nende andmete põhjal on võimalik kontrollida jälitustoimingu seaduslikkust ja põhjendatust.”
/.../ “Reeglina erinevad KrMS §-s 117 kirjeldatud jälitustoimingu puhul teabe valdajale tehtud päringu aeg ja ajavahemik, mille suhtes päringut tehakse. Jälitustoimingu protokoll peab kajastama mõlemaid. Päringu tegemise aeg võimaldab kontrollida, kas päring tehti jälitustegevuse loa alusel; ajavahemik, mille suhtes andmeid nõuti, on aga oluline, tegemaks kindlaks isiku õiguste piiramise kestvust ja ulatust. Kolleegium märgib, et täiendavalt peab jälitustoimingu protokollist nähtuma selle koostamise aeg, mis ei pea aga kokku langema jälitustoimingu teostamise hetkega. Tegemist on jälitustoimingu kui menetlustoimingu protokolliga, mille abil on võimalik kontrollida tõendi usaldusväarsust. Seadus ei kirjuta ette jälitustoimingu protokolliga koostamise tähtaega, kuid kriminaalmenetluses tõendina kasutamisel peab jälitusteave olema reeglina protokollis vormistatud.”²⁰⁰

Riigikohus oli sidunud jälitustõendi vormistamise ajal hetke selle tõendi usaldusväarsusega. ”Seadus ei kirjuta ette jälitustoimingu protokolliga koostamise tähtaega, kuid kriminaalmenetluses tõendina kasutamisel peab jälitusteave olema protokollis vormistatud.
/.../ Kui jälitustoimingu protokoll koostatakse mitu kuud pärast jälitustoimingu läbiviimist, nagu ka juhul, kui protokolliga pinnalt tõusetub kahtlusi selles, kas jälitustoimingu käigus kasutati tehnikavahendeid või mitte, tuleb kohtul kaaluda jälitustoimingu protokolliga usaldusväarsust. See tähendab, et kohtul tuleb vastata küsimusele, kas on alust kahelda, et jälitustoimingu protokoll on koostatud jälitustoimingu käigus ja protokollis kirjeldatud viisil kogutud teabe alusel.”²⁰¹

Jälitusprotokolliga vormistusliku külje hindamisel Riigikohus oli samuti leidnud, et menetleja eksimus jälitusprotokolliga vormistamisel ei ole jälitustõendite seaduslikkuse hindamisel

¹⁹⁹ *Ibid.*, p 24

²⁰⁰ RKKKo 3-1-1-15-10, p 9.3

²⁰¹ RKKKo 3-1-1-23-10, p 10.2

otsustava tähendusega. “Protokolli koostaja ekslik viide § 118 asemel KrMS §-le 117 ei ole sisuline viga ning ei ole käsitatav menetlusnormi sellise rikkumisena, mis välistaks nimetatud tõendi lubatavuse KrMS § 111 alusel.”²⁰²

Kuna salajase pealtkuulamise jälitusprotokoll on nn tuletatud tõend, mistõttu ei saa välistada fikseeritu vormistamisel inimlikke eksitusi, siis peab olema võimalik kontrollida jälitusprotokolli vastavust teabesalvestisele. “Kui kohtumenetluse poolel või kohtul on tekkinud kahtlus jälitustoimingu protokollis kajastatud teabe õigsuses, tuleb kohtulikult arutamisel kontrollida jälitusteabe kirjaliku fikseerimise tulemuse ehk jälitusprotokolli vastavust jälitustoiminguga saadud salvestise sisule, kuulates või muul viisil vahetult uurides teabesalvestist ennast.”²⁰³

Seaduslikkuse põhimõtte valguses Riigikohus oli rõhutanud jälitustõendite kogumise õigusregulatsiooni järgimise vajadust. “Kollegium märgib, et prokuröri kassatsioonivastuses esitatud seisukohta, et käesoleval juhul tagati jälitustoimingule allutatud isikutele kõrgemad põhiseaduslikud garantiid, küsides jälitustoimingu läbiviimiseks politseiasutuse juhi loa asemel eeluurimiskohtuniku suulist luba, ei saa pidada asjakohaseks. Esmalt on kriminaalkollegiumi praktikas korduvalt osutatud sellele, et põhiseaduse § 3 lg 1 esimese lause kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel, ning et riigivõimu teostamine on vaieldamatult ka kriminaalmenetluse läbiviimine selleks määratud ametiisikute poolt, mis põhiseaduse tsiteeritud sättest tulenevalt saab toimuda eranditult kooskõlas seadusega. Seejuures on kohtueelset menetlust toimetav ametiisik seotud kehtiva kriminaalmenetlusõigusega ega saa jätta seda rakendamata. Mõistagi on ka uurimisasutuse ametnik ja prokurör vajadusel õigustatud kohaldatavat õigusnormi tõlgendama, kuid mitte uut õigusnormi looma. Seaduslikkuse põhimõtet tuleb eriti rangelt järgida jälitustegevuses, sest jälitustoimingule allutatute teadmatus nende suhtes läbiviidava toimingu suhtes riivab põhiõigusi intensiivsemalt, kui mis tahes muu uurimistoimingu teostamine. Jälitustegevuse kontrollitavuseks on seadusandja ette näinud kindla menetluskorra, milles kohtul lasub jälitustegevuse seaduslikkuse ja põhjendatuse kontrollija roll. Täitevvõim ei saa kriminaalmenetluses kalduda kõrvale seadusandja kehtestatud menetlusreeglitest ja asuda ise looma uut õigust isegi siis, kui ta tegevust motiveerivad õilsad eesmärgid.”

²⁰² RKKKo 3-1-1-19-08, p 14

²⁰³ RKKKo 3-1-1-119-09, p 24

Riigikohus on rõhutanud jälitustegevuse seaduslikkuse tagamise aluseks olevat põhiõiguste kaitse ja sisejulgeoleku vahelist tasakaalu on pädev otsustama seadusandja. ”Kuigi põhimõtteliselt saab vaid nõustuda prokuröri kassatsioonivastuses tooduga, et jälitustoimingule allutatud isikutele tuleb kindlustada põhiõiguste kaitse maksimaalsel võimalikul viisil, peab kolleegium samas vajalikuks märkida, et sellest ajendatud kehtivate menetlusnormide muutmisele suunatud argumendid saavad olla adresseeritud vaid seadusandjale. Põhiseaduse § 104 lg 2 p-st 14 tulenevalt on viimane pädev otsustama, milline on optimaalne lahendus põhiõiguste kaitse ja kriminaalmenetluse eesmärkide vastandlike huvide vahel.”²⁰⁴

Riigikohus on rõhutanud, et tulenevalt jälitustoimingu salajasusest ja arvestades, et ”Jälitustoimingule allutatute teadmatus nende suhtes läbiviidava toimingu suhtes võib riivata põhiõigusi intensiivsemalt kui mis tahes muu uurimistoimingu teostamine”/.../, siis tuleb süüdistatavale tagada võimalusi jälitustõendi seaduslikkuse kontrollimiseks. “KrMS § 111 nõuete täitmist tõendi kogumisel peab olema võimalik kontrollida kõigil kohtumenetluse pooltel. Sellest tulenevalt ja arvestades jälitustoimingu kirjeldatud eripära, eriti jälitustoimingule kui riigisaladusele juurdepääsuõiguse piiratust silmas pidades, leiab kolleegium, et erinevalt muudest kohtuliku arutamise käigus esitatavatest taotlustest (nt KrMS §-d 276, 297 ja 298) ei saa kohus jätta rahuldamata kohtumenetluse poole taotlust kontrollida jälitustoimingu seaduslikkust. Ausa ja õiglase kohtumenetluse põhimõttega ei ole kooskõlas olukord, kus kohus võib süüdimõistvat kohtuotsust tehes tugineda muuhulgas tõendile, mille saamise seaduslikkust pole süüdistataval ega tema kaitsjal olnud võimalik kontrollida. Seega lasub kohtul vastava taotluse esitamise korral kohustus veenduda eeskätt jälitustoimingu lubatavuse eelduseks oleva kohtu või prokuratuuri loa olemasolus ning selles, et tõendina kasutatav teave on saadud just lubatud toimingute käigus ja loas märgitud ajavahemikul. Mõistagi tuleb kohtul jälitustoimingu seaduslikkust kontrollides tagada seda puudutavate dokumentide kui riigisaladuse kaitstus, millest tuleneb jälitustoimiku materjali avaldamise keeld kohtulikul arutamisel. Kujundanud jälitustoimiku pinnalt oma seisukoha konkreetsetes kriminaalasjas läbiviidud jälitustoimingu seaduslikkuse osas, saab kohus selle kohtulikul arutamisel siiski avaldada. Kohtu sellekohase järelduse avaldamine kohtumenetluse pooltele peab nähtuma istungi protokollist ning vajaduse korral ka kohtuotsusest. Eelöeldu ei välista enesestmõistetavalt jälitustoimingu seaduslikkuse kontrolli kohtu omal algatusel, kui kohtul tekivad sellekohased kahtlused.”²⁰⁵ Seejures jälitustoimingu seaduslikkuse kontrollimiseks

²⁰⁴ RKKKo 3-1-1-22-10, p 14.5

²⁰⁵ RKKKo 3-1-1-63-08, p 13.3

esitatud taotluse rahuldamata jätmine või jälitusprotokollis esineva vastuolu ilmnemisel kohtu omal algatusel kahtluse kontrollimata jätmine ²⁰⁶ on Riigikohtu hinnangul kriminaalmenetlusõiguse oluline rikkumine KrMS § 339 lg 2 mõttes.²⁰⁷

Riigikohus on andnud oma panuse jälitustoimingute mõistete sisustamisel. Hinnates politsei andmebaaside kasutamist isikuandmete kogumisel Riigikohus märkis, et „/.../ isiku kohta andmepäringu tegemine saab olla vaadeldav ka jälitustoiminguna, kuid seda üksnes tingimusel, et päringu objektiks olevad andmed ei ole kättesaadavad avalikest andmebaasidest“ ja „/.../, kui politsei andmebaasi abil on kättesaadavad ka avalikes andmebaasides sisalduvad andmed, saab jälitustoiminguna käsitada vaid sellist päringut, mis on suunatud nende andmete tuvastamisele, mis avalikes andmebaasides ei kajastu.“²⁰⁸

Hinnates isiku enda vestluste lindistamist märkis Riigikohus järgmist. „Enda telefonivestluse kuulamine ja lindistamine ei vasta ühelegi seaduses kirjeldatud jälitustoimingule, sest enda telefonikõnet ei saa isik ise salaja ega varjatult pealt kuulata ega sellel eesmärgil lindistada.“²⁰⁹

Tuginedes analüüsitud lahenditele autor leiab, et Riigikohtu senine praktika samuti kinnitab jälitustegevuse seaduslikkuse kontrollimise vajalikkust. Jälitustegevuse seaduslikkuse tagamine on eriti tähtis isiku süü otsustamisel, kuna ebaseaduslikult kogutud jälitustõend arvatakse tõendite loetelust välja. Samuti kinnitavad Riigikohtu lahendid jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli vajalikkust põhiõiguste kaitse tagamiseks.

²⁰⁶ RKKKo 3-1-1-81-08, p 13.3, 13.4

²⁰⁷ RKKKo 3-1-1-63-08, p 13.4

²⁰⁸ RKKKo 3-1-1-19-09, p 20.2

²⁰⁹ RKKKo 3-1-1-5-09, p 10

2. INFORMAALNE JÄLITUSTEgevuse KONTROLL

2.1. Jälitustegevuse seaduslikkuse kontroll ja selle eripära

Hindamaks avalikkuse võimaliku rolli informaalsete jälitustegevuse seaduslikkuse kontrollimisel, tuleb esmalt pöörata tähelepanu üldisematele küsimustele. Õigusriikluse arenguga jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli suhtes on kaasnenud kõrgendatud nõudmised.²¹⁰ Õigusriigi sisejulgeolek peab tagama ka selliste fundamentaalsete väärtuste kaitset nagu demokraatia ja põhiõigused. Paraku sellised väärtused nagu vabadus ja julgeolek võivad olla tõlgendatud vastandlikeks, mistõttu jälitusasutused võivad olla nii potentsiaalseteks põhiõiguste kaitsjateks kui ka ohustajateks.²¹¹ Tuleb tõdeda, et üksnes tugev riik saab julgeoleku tagamisel kindlustada ka põhiõiguste kaitset, sest ilma julgeolekuta, teiste väärtuste kaitse on võimatu.²¹² Mõiste „julgeolek” lai tõlgendusruum, kõrvuti selle väärtuse tähtsusega riigi jaoks, annab jälitusasutustele laiad volitused. Pealegi, potentsiaal võimu kuritarvitamiseks võib kasvada ka jälitusasutustes endis.²¹³ Seetõttu tekib põhjendatult küsimus: “*Quis custodiet ipsos custodes*” – kes valvab valvurite endi järele?²¹⁴

Jälitustegevuse kontrolli kontekstis tuleb meeles pidada, et andmete varjatud kogumine on kogu jälitustegevuse nurgakivi. Täitmaks oma ülesandeid sisejulgeoleku tagamisel, jälitusasutustel on vaja koguda isikute, kohtade, sündmuste ja tegude kohta informatsiooni, mida ei ole avalikest allikatest hankida võimalik. Ilma varjatud andmete kogumiseta jälitustegevus ei ole midagi enam kui oletamine.²¹⁵ Samas, jälitustegevuse kontrolli vajalikkuse aspektist, on täheldatud, et oma ülesannete täitmisel jälitusasutustel võib esineda kalduvus informatsiooni ülekogumiseks, mistõttu indiviid vajab sellisest liialt koormavast või kohati ebaseaduslikust informatsiooni kogumise ja kasutamise eest kaitset.²¹⁶

²¹⁰ S. Laos, lk 11

²¹¹ I. Cameron, O. Dutheillet de Lamothe, J. Helgesen, I. Leigh, F. Matscher, V. Zorkin. Report on the Democratic Oversight of the Security Services: Adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session. Council of Europe: Strasbourg 2007, p 13

²¹² I. Cameron, at al. Report on the Democratic Oversight of the Security Services, p 12

²¹³ *Ibid.*, p 13

²¹⁴ E. Sisas. Julgeolekusektori parlamentaarne järelevalve Eestis. –Riigikogu Toimetised, 23/2011

²¹⁵ DCAF Intelligence Working Group. Intelligence practice and democratic oversight – a practitioner's view, p 14

²¹⁶ I. Cameron, at al. Report on the Democratic Oversight of the Security Services, p 4

Tasakaalu eri väärtuste vahel tuleb kindlustada õigusregulatsiooni ja õiguspraktikaga ning tõhusate kontrollimehhanismidega tuleb välistada võimu kuritarvitamisi. Mida laiemad on järelevalvete volitused informatsiooni varjatud kogumiseks ja seega ka põhiõiguste riiveks, seda selgemad peavad olema järelevalvetegevust reguleerivad õigusnormid ja rangem kontroll.²¹⁷ Õiguskantsler on märkinud, et tõhusa kontrolli eelduseks on selgelt piiritletud erinevate kontrollimehhanismide pädevus ja omavaheline tööjaotus.²¹⁸ Autor peab nõustuma erialases kirjanduses esitatud seisukohaga, et riigi poolt loodud järelevalvetegevuse kontrollimehhanismide tegeliku toimimise ja selle tõhususe uurimine on raskendatud, kuna salajasuse tõttu on raske hankida kasulikku informatsiooni. Kuigi järelevalvetegevuse töö on reguleeritud õigusaktidega, tulenevalt järelevalvetegevuse olemusest järelevalvetegevuse töökorraldus tugineb siiski ka salastatud reeglitele.²¹⁹ Seetõttu järgnevas analüüsis autor tugineb vaid avalikult kättesaadavatele allikatele.

Järelevalvetegevuse tuleb nende eriliste funktsioonide tõttu selgelt eristada teistest riigiasutustest. Kui riik tahab siiski säilitada maksumaksjate, valijate ja ühiskonna lojaalsust, usaldust ja toetust, siis on esmatähtis tagada kõigi riigiasutuste, sh ka järelevalvetegevuse läbipaistvus. Eestis omavad järelevalvetegevuse staatust Kaitsepolitsei, Politsei- ja Piirivalveamet, Sõjaväepolitsei, Justiitsministeeriumi vanglate osakond ja vanglad ning Maksu- ja Tolliamet (JTS § 6 lg 1). Kõigil mainitud järelevalvetegevustel on õigus koguda kriminaalmenetluses tõendeid järelevalvetoimingute abil. Järelevalvetegevustel, erinevalt teistest riigiasutustest, on teistsugused vajadused, sest saladuse katte all toimub nii informatsiooni kogumine kui selle töötlemine. Salajasus on seega järelevalvetegevuse jaoks väga väärtuslik ressurss. Samas, järelevalvetegevuse liigne läbipaistvus võib vähendada nende töö efektiivsust, eelkõige võimaluste ja huviobjekte avalikustamise kaudu. See ei tähenda aga seda, et järelevalvetegevuse poolt peavad olema salastatud kõik järelevalvetegevust ja selle tulemusi kajastavad andmed.²²⁰

Kuigi üle maailma levitatakse nii faktilisi kui väljamõeldud järelevalvetegevust puudutavaid andmeid, kaldub ühiskond siiski uskuma, et riik salatab liiga palju. Tänapäeva avatud ühiskonnas rahva tahe ei saa olla pikalt tähelepanuta ilma tagajärjedeta. Välismaises erialakirjanduses leitakse, et kõige efektiivsem viis avalikkuse uudishimu rahuldamiseks ja

²¹⁷ U. Lõhmus. Kuriteo matkimisest. Kas riik võib provotseerida kuritegu? lk 223

²¹⁸ Õiguskantsleri 2008. aasta tegevuse ülevaade. Tallinn: Õiguskantsleri Kantslei 2009, lk 13

²¹⁹ I. Cameron, at al. Report on the Democratic Oversight of the Security Services, p 11

²²⁰ DCAF Intelligence Working Group. Intelligence practice and democratic oversight – a practitioner's view, pp 20-21

samal ajal ka teadlikkuse tõstmiseks on jälitustegevuse tulemuste avalik kajastamine. Näiteks, USA-s on levinud jälitustegevust käsitlevad publikatsioonid, mis on müügis ja avalikkusele kättesaadavad. Osad jälitus- ja julgeolekuasutustest peavad üleval järjest suureneva informatsioonilise mahuga internetiressurse. Need riigid, mis kehtestasid jälitusasutustele eetikakoodekseid, tutvustavad neid avalikkusele internetis. Autor nõustub, et arusaadavatel finantsilistel põhjustel ei ole iga riik ja iga eraldi võetud jälitusasutus võimeline eraldama nii suurt ressursi nagu CIA, mis haldab internetis akadeemilises maailmas väga hinnatud Maailma Faktide Raamatut (*The World Fact Book*²²¹).²²² Samas, jälitusasutused võiksid siiski avalikustada osa oma tegevuse tulemustest. Seda eriti siis, kui nende andmete avalikustamine võiks anda vastust ühiskonnas enam vaidlusainet pakkuvatele küsimustele. Antud meede tõstaks demokraatlikus ühiskonnas hädavajalikku rahva usaldust jälitusasutuste vastu ja aitaks parandada jälitusasutuse ja ühiskonna vahelist koostööd.²²³ Autori arvates on Eesti jälitusasutustest avalikkusele avatuse esirinnas on Kaitsepolitsei, mille interneti leheküljelt leiab nii üldist teavet, kui huvitavat lugemist. Samuti järgib Kaitsepolitsei aastaraamatu avaldamise traditsiooni.²²⁴

Välismaises erialases kirjanduses viidatakse, et jälitustegevuse seaduslikkuse tagamisel on väga olulisel, kui mitte esmatähtsal kohal, jälitusametnike enda professionaalsus, mida riik saab tagada hoolika värbamisega, koolitustega, karjäärijuhtimisega ja inspireeriva jälitusasutuse juhtimisega. Autor juhib tähelepanu, et inspireeriva juhtimisega võidakse tagada ametnike kõrgendatud moraalset kohustust ja eetilistust. Samuti on väga olulisel kohal ametnike distsipliin, mida saab tagada adekvaatse ja õigeaegse reageeringuga ametnike poolt jälitustegevuse teostamisel toimepandud rikkumistele.²²⁵

Uurides jälitustegevuse kontrolli süsteemi käsitlevaid allikaid, jõudis autor järeldusele, et objektiivseid vastuseid küsimustele „Kui palju jälitustegevust efektiivselt kuritegude vastaseks võitluseks tegelikult vaja on?“, „Kui palju on vaja jälitustegevust kontrollida?“ ja „Kuidas saavutada tasakaal vabaduse ja julgeoleku vahel?“ pole võimalik anda.²²⁶ Jälitus- ja julgeolekuasutuste üle demokraatliku kontrolli teostamiseks on üle maailma kasutusel

²²¹ The World Fact Book. Central Intelligence Agency.

²²² DCAF Intelligence Working Group. Intelligence practice and democratic oversight – a practitioner's view, pp 21-22

²²³ *Ibid.*, pp 21-22

²²⁴ Aastaraamatu väljaandmise traditsiooni ajalugu ja eesmärk. Arvuti võrgus: <http://www.kapo.ee/est/aastaraamatud>, 03.04.2012.

²²⁵ DCAF Intelligence Working Group. Intelligence practice and democratic oversight – a practitioner's view, pp 66-67

²²⁶ *Ibid.*, p 38

mitmeid sh ka innovaatilisi kontrollimudeleid. Nende mudelite omavaheline kombineerimine võimaldab igal riigil rahuldada oma spetsiifilist seadusandliku ja poliitilist konteksti ning ka sisejulgeoleku vajadust. Eri mudelite analüüsi tulemused on näidanud, et kontroll ja saladusega kaetud jälitustegevus ei välista teineteist. Vastupidiselt, kontroll on vajalik nii jälitustegevuse seaduslikkuse kui jälitusasutuste töö efektiivsuse tagamiseks.²²⁷ Iga eraldivõetud demokraatliku riigi jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli süsteem on selle riigi enda ülesehituse, poliitika, ajaloo ja kultuuri tulemus. Kuna on erinevaid poliitilisi süsteeme ja kultuure, on palju ka erinevaid õigusnorme ja tavadid, mis moodustavad jälitustegevuse kontrolli regulatsiooni tervikut. Ainuõiget jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli süsteemi mudelit ei ole olemas. Ei ole olemas ka normatiivset definitsiooni mõistele „jälitustegevuse seaduslikkuse kontroll“. Samas, kontrolli süsteemide ülesehituses esineb ka sarnasusi. Kuigi erinevate riikide poolt on kehtestatud erinevaid kontrollimehhanisme, siiski tuleb otsemateks ja peamisteks kontrolli vormideks lugeda kontrolli, mida teostavad täidesaatev, seadusandlik ja kohtuvõim. Võimude lahususe põhimõtte kohaselt on need ju ometi seatud üksteist tasakaalustama ning on seega teatud mõttes vastandlike huvidega.²²⁸

Kõrvalmärkusena autor juhib tähelepanu kontrolli mõiste sisuga seonduvale küsimusele. Nimelt, kontrolli üheks komponendiks tuleb pidada aruandlust. Kontroll ja aruandlus, vaatamata teatud vastandlikkusele, täiendavad üksteist. Aruandlus on oma olemuselt informatsiooniline protsess, mis tähendab jälitusasutuse kohustust andma tõeseid ja täiuslikke vastuseid küsimustele, mida päritakse võimuorgani poolt, kelle ees ollakse aruandekohuslane. Aruandlus peab alati olema suunatud välise võimuorgani vastu. Kui ollakse aruandekohustuslik ainult endale, siis arusaadavalt ei olda aruandekohustuslik üldse. Kontroll aga viitab meetmetele sh reformidele ja sanktsioonidele, mida rakendatakse tuginedes jälitusasutuse poolt edastatud informatsioonile. Kontrollimehhanismide käsitlemise lihtsustamiseks tuleb neid üksteist täiendavaid mõisteid liita ja käsitleda kontrollina. Autor pöörab tähelepanu, et veelgi laiemalt saab jälitustegevuse kontrolliks pidada kõiki faktoreid, mis takistavad põhiõiguste õigustamata rivet.²²⁹ Autor leiab, et nende faktorite hulka võib arvata ka avalikkuse rolli jälitustegevuse seaduslikkuse tagamisel, mille tähtsusele on, autori arvates, Eestis siiani pööratud üsna vähest tähelepanu.

²²⁷ I. Cameron, at al. Report on the Democratic Oversight of the Security Services, p 56

²²⁸ RKPJKo III-4/1-6/94, p 2

²²⁹ J.P. Brodeur, at al. Democracy, law, and security: internal security services in contemporary Europe. Aldershot: Ashgate Publishing 2003, p 19

Eesti erialases kirjanduses on viidatud kontrollisüsteemide kirjeldamise võimalustest lähtudes kas ajalisest kriteeriumist: 1) *ex ante* ehk kontroll enne toimingut, nt loa andmise kaudu, 2) kontroll toimingute tegemise ajal, 3) *ex post* ehk järelekontroll pärast toimingut²³⁰ või lähtudes institutsionaalsest liigitamisest: - kohtulik kontroll, - haldusesisene kontroll, - parlamentaarne kontroll, - ekspertkontroll, - sõltumatu ametiisiku ehk *ombudsman*'i kontroll ja - kaebuste süsteem.²³¹ Erialases kirjanduses hoiatatakse, et kontrollimehhanismide vahel võib esineda konfliktsust, mis võib tekkida üksteist täiendavate ja omavahel konkureerivate kontrolli vormide puhul. Pidades silmas sissejuhatuses püstitatud hüpoteesi, tuleb tõdeda, et avalikkuse võimalik informaalne roll ei konkureeri formaalsete kontrollimehhanismidega. Samuti erialases kirjanduses hoiatatakse, et jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli süsteemi eri kontrollimehhanismidega mitmekesistamine matemaatiliselt küll võimedab teostatavat kontrolli, kuid nende omavaheline konkurents võib põhjustada nende tõhususe langust.²³² Kuna formaalseid jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli vorme on Eestis S. Laose poolt põhjalikult analüüsitud, siis nende sisulisele käsitlemisele autor eraldi tähelepanu ei pööra. Samas, autorile teadaolevalt, ei ole Eestis analüüsitud jälitustegevuse seaduslikkuse informaalset kontrolli. Autor peab võimalikuks, et avalikkuse rolli jälitustegevuse seaduslikkuse üle informaalsete kontrolli teostamisel on seni põhjendamatult alahinnatud. Selle alahinnatuse põhjus võib peituda tõdemuses, et avalikkusel puudub juurdepääs jälitustegevuse riigisaladusega kaitstud operatiivtasandile²³³, mis aga autori arvates ei ole jälitustegevuse seaduslikkuse tagamise võimalikkuse seisukohalt määravaks faktoriks.

Autor viitab, et eelpool viidatud jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli süsteemi käsitleused ei ole ammendavad. Välismaises erialakirjanduses jälitustegevuse seaduslikkuse kontrollimise süsteemi käsitletakse kolmedimensionaalse lähenemise abil, milles on oma kindel roll eraldatud ka informaalsetele jälitustegevuse seaduslikkuse kontrollile. Selle käsitlemise kohaselt tuleb eristada vertikaalset, horisontaalset ja kolmandat dimensiooni. Kolmanda dimensioonina toimivad rahvusvahelised institutsioonid, sh teised riigid, riikidevahelised organisatsioonid ja rahvusvahelised valistusvälised organisatsioonid. Horisontaalne kontroll tugineb riigi institutsioonide poolt avaldatavale mõjule. Horisontaalse kontrolli mehhanisme eristab subordinatsioonisuhte puudumine. Erinevalt horisontaalsest, vertikaalne kontroll eeldab hierarhilist subordinatsiooni suhet. Vertikaalse kontrolli osaks peetakse ka eelpool mainitud informaalsete kontrolli vormi, mida teostavad eraisikud, meedia ja erasektori organisatsioonid.

²³⁰ S. Laos, lk 26

²³¹ *Ibid.*, lk 26

²³² J.P. Brodeur, at al. Democracy, law, and security: internal security services in contemporary Europe, p 20

²³³ S. Laos, lk 26

Ka informaalne kontroll avaldab teatud mõju jälitusasutustele. Vertikaalne kontroll toimib piltlikult ülevalt alla, kui see tugineb hierarhilisele täitevvõimu ametnike subordinatsioonile ja alt ülesse informaalset kontrolli puhul.²³⁴ Autor leiab, et informaalset kontrolli kontseptsiooni toetab ka teoreetiline alus, et riigivõim lähtub rahvast ja tugineb rahvale²³⁵. Seetõttu rahval on õigus nõuda riigilt jälitustegevuse seaduslikkust ja anda selle eesmärgi saavutamiseks ka enda panus.

Erialases kirjanduses rõhutatakse, et jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli süsteemis otsustavat rolli formaalse kontrolli teostamisel mängib täidesaatva võimu poolt teostatav kontroll. Mida tõhusam on haldusesisene kontroll, seda väiksem on tõenäosus, et hiljem tekib probleeme kohtuliku, parlamentaarse või muu sh informaalset kontrolli teostamisel. Just täidesaatev võim vastutab jälitusasutustele ülesannete püstitamise ja kontrolli korrektse korraldamise eest.²³⁶ Haldussisese kontrolli puudusena nähakse võimalikku probleemina jälitusasutuste politiseeritust, mida võib põhjustada liialt tihe suhtlus jälitusasutuse ja valitsuse vahel. Selliselt esineb oht, et jälitusasutusi võidakse ära kasutada poliitiliste oponentide diskrediteerimiseks või oma isiklikes, parteilistes ja muudes huvides. Jälitusasutuse poliitilist sõltumatust saab tagada kehtestades õigulikke mehhanisme, mis võimaldaks jälitusasutuse personalil juhtida võimalikele kuritarvitamistele tähelepanu.²³⁷ Autor peab võimalikuks, et oma panust liigse poliitilise surve vältimiseks võib anda ka informaalset kontrolli teostav avalikkus.

Vertikaalne kontroll toimib ka jälitusasutusesiseselt. Oma kindel roll rikkumiste ennetamisel ja vastutusele võtmisel on eraldatud jälitusasutuse sisekontrollile. Samas, erialases kirjanduses märgitakse, et ühtedeks tugevamateks mehhanismideks jälitusasutusesiseselt jälitustegevuse seaduslikkuse tagamisel on ametnike väljaõppe, täiendkoolitused, sotsialiseerimine, võrdne kohtlemine, efektiivne värbamine, õigusaktide ja põhimõtete tundmine ning jälitusasutuse juhtimise üldine kvaliteet ja terviklikkus. Nende mehhanismide kaudu avaldatakse otsest mõju ametnike väärtustele ja põhimõtetele, millistest viimased oma igapäevases töös juhivad. Jälitusasutusesisese kontrolli tõhususe takistuseks peetakse puudulike vahendeid, nt töökohustuste detailse regulatsiooni puudumine või rikkumistele reageerimata jätmine, mis

²³⁴ M. Caparini. Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States. –Bom, H., Caparini, M. (eds). Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants. Hampshire: Ashgate 2007, p 10

²³⁵ H. Schwemer, lk 447

²³⁶ DCAF Intelligence Working Group. Intelligence practice and democratic oversight – a practitioner's view, pp 36-37

²³⁷ M. Caparini. Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States, p 11

loob karistamatuse õhkkonda.²³⁸ Erialases kirjanduses tuuakse esile sedagi, et kõrgemad ametnikud võivad avaldada oma alluvatele liialt suurt survet, mis mitte ainult ei toeta isikute põhiõiguste austamist, vaid võib selles kontekstis olla isegi kahjuliku mõjuga. Näiteks võidakse avaldada ametnikele survet saavutama paremaid töötulemusi iga hinnaga, millega aga võivad kaasneda ulatuslikumad põhiõiguste riived²³⁹ ja, mis on pigem kooskõlas Jesuiitide ordu deviisiga „Eesmärk pühitseb abinõu“ – ladinakeelsest „*Finis sanctificat media*“²⁴⁰, kui õigusriigi põhimõttega.

Teine, antud töö kontekstis tähelepanu vääriv jälitustegevuse seaduslikkuse vertikaalse kontrolli vorm on seotud rahvaga, kodanikuühiskonnaga ning vastutustundliku ja sõltumatu meediaga, mis kõik annavad oma panuse teostades informaalset kontrolli. Siinkohal autor peab vajalikuks märkida, et informaalset ja formaalset kontrolli vormide olemuslikuks erinevuseks on nende institutsionaalsus. Kui formaalset kontrolli teostavad põhiseaduse ja seaduste alusel loodud riiklikud institutsioonid, kelle kontrolli pädevust kehtestab seadusandja, siis informaalne kontroll tugineb kodanikuühiskonna aktiivsusel ja initsiatiivil. Tuleb tõdeda, et erinevalt formaalsetest kontrollimehhanismidest kodanikuühiskonna võimekus jälitustegevuse seaduslikkuse mõjutamiseks on küllaltki piiratud, sest efektiivsemad mõjutusvahendid on riigi kontrolli all.^{241 242}

Seadusandlik võim, mis kuulub horisontaalse kontrolli alla, täidab üldjuhul oma kontrolli funktsiooni tegutsedes selleks otstarbeks moodustatud spetsiaalse komitee või komisjoni kaudu. Hästi arenenud jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli süsteem kindlustab komisjonile vajalikke ressursse – rahalist, informatsioonilist ja personaliressursi. Peale komisjoni poolt teostavat kontrolli seadusandlik võim saab jälitusasutustele avaldada mõju eelarvete vastuvõtmise kaudu ja isegi radikaalsemalt ministrile või valitsusele tervikuna umbusalduse avaldamise teel. Võimalike riskidena erialases kirjanduses nähakse rahvaesindajate poolseid info lekkeid, mis võivad kahjustada julgeolekut ja põhjustada usalduse kaotamist. Samuti on komisjonide efektiivsus küsitav, kui liikmetel puuduvad jälitustegevusalased teadmised ja seega ka selge arusaam nendepoolset uurimist vajavatest probleemidest.²⁴³

²³⁸ *Ibid.*, p 12

²³⁹ J.P. Brodeur, at al. Democracy, law, and security: internal security services in contemporary Europe, pp 19-20

²⁴⁰ Velikovitš. L. Tšornaja gvardija Vatikan. 2-e izd., dop. Moskva: Mõsl 1985, str 19

²⁴¹ DCAF Intelligence Working Group. Intelligence practice and democratic oversight – a practitioner's view, pp 56-57

²⁴² M. Caparini. Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States, pp 11-12

²⁴³ M. Caparini. Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States, p 13

Erialases kirjanduses märgitakse, et seadusandlikku võimu jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli on erinevad riigid kaasanud väga erineval määral. Mõnede riikide parlamendid on õigustatud teostama aktiivset järelvalvet, nõudes aruandeid ja ettekandeid, samal ajal kui teiste kasutuses on ministriumide igaaastased raportid eelarve kinnitamiseks või üldse mitte midagi. Erialases kirjanduses leitakse, et osa demokraatlikest riikidest on jõudnud parlamentaarse kontrolli arengus päris lähedale Saksamaale ja USA-le, samas kui Prantsusmaa ei ole jälitus- ja julgeolekuasutuste järelvalves parlamendile siiani õigust andnud. Norras kontrolli teostav sõltumatu komitee, mille liikmeid valitakse parlamendi poolt, raporteerib parlamendile spetsiaalsete ettekannete vormis ja tegeleb ka isikute kaebustega. Kanadas parlamentaarne sekkumine on piiratud, seal teostab kontrolli 3-5 parlamendi liikmest koosnev komitee.²⁴⁴ Euroopalikku traditsiooni järgides on Eestiski loodud jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolliks Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjon.²⁴⁵

Horisontaalset kontrolli teostab ka kohtuvõim, mis mängib erilist rolli põhiõiguste kaitsel. Erialases kirjanduses märgitakse, et kohtutepoolse kontrolli efektiivsus on otseses seoses kohtuvõimu sõltumatusena teistest võimuharudest. Jälitustegevusega kaasnevat põhiõiguste riivet, mis kaasneb nt salajase pealkuulamisega, otsustamine ei tohi olla vaid täitevvõimu otsustada. Konkreetse sekkumise õigustatust on pädevad hindama Kohtud.²⁴⁶ Kohtuliku kontrolli tähtsust teistest riikidest enam rõhutatakse riikides, mis on mõjutatud *Common Law* õiguse traditsioonidest. Mandri-Euroopa õigussüsteemiga riikides, mis oma hiljutises ajaloos kogesid julgeolekuteenistuste repressiivset võimu, rõhutatakse enam seadusandliku võimu poolt teostatava kontrolli tähtsust.²⁴⁷ Kuigi Eesti kuulub viimaste riikide hulka, autor on märganud, et Eestis avalikkuse tähelepanu on enam keskekendunud siiski kohtuvõimu kontrolli funktsioonile.²⁴⁸

Teistest horisontaalset kontrolli teostajatest tuleks kindlasti ära märkida ka *ombudsman*-i ja riigikontrolli. Eestis on õiguskantslerile antud pädevus kontrollida jälitus- ja julgeolekuasutuste tegevuse seaduslikkust ning põhiõiguste ja -vabaduste tagamist.

²⁴⁴ DCAF Intelligence Working Group. Intelligence practice and democratic oversight – a practitioner's view, p 37

²⁴⁵ S. Laos, lk 10

²⁴⁶ M. Caparini. Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States, p 15

²⁴⁷ DCAF Intelligence Working Group. Intelligence practice and democratic oversight – a practitioner's view, p 37

²⁴⁸ *Infra*, ptk 2.3.

Õiguskantsler võib menetlust alustada ka omal algatusel, ilma isiku pöördumiseta (ÕKS²⁴⁹ § 34 lg 1). Riigikontrolör või tema poolt määratud Riigikontrolli ametnik teostab finantsilist kontrolli jälitustegevuseks eraldatud vahendite üle (JTS § 19 lg 5).²⁵⁰

Kolmanda dimensioonina erialases kirjanduses käsitletakse näiteks EIK, mis õiguse tõlgendamise kaudu avaldab mõju EIÕK-ga liitunud riikide teistele jälitustegevuse seaduslikkust tagavatele mehhanismidele. Samas, erialases kirjanduses on rõhutatud, et seadusandlus, mille kooskõla EIÕK-ga EIK analüüsib, on vaid teisene mehhanism. Esmasteks ja tähtsaimateks peetakse riigi peamisi poliitilisi väärtusi: austus eriarvamuste vastu, põhiõiguste kaitse ja ühiskonna huve teeniv julgeoleku kontseptsioon.²⁵¹

Erialases kirjanduses viidatakse, et jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli süsteemis võivad esineda struktuursed probleemid. Üheks selliseks probleemiks on jälitustegevuse salajasus, mis teeb nii jälitusasutuste juhtimist, kui kontrolli eriliseks väljakutseks.²⁵² Kuna jälitusasutused omavad sellist erilist staatust, siis efektiivne kontroll on väljakutse isegi „küpsemate“ riikide jaoks. Demokraatliku jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli üldeesmärk on võimaldada jälitusasutustel efektiivselt tegutseda samaaegselt kindlustades, et tegutsetakse seaduse piires ja viisil, mis on kooskõlas demokraatiale omaste väärtuste, õigusaktide ja eetikaga.²⁵³

2.2. Informaalse jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli roll

„Julgeolek pole midagi sellist, mida saab luua lühikese aja jooksul ning lõplikult. /.../ Julgeolekuga ei saa tegelda edukalt vaid väike osa riigiametnikest. Tõeliselt turvalise riigi loomiseks on vaja arendada ametnike seas julgeolekualast mõtlemist ning tihedat riigiasutuste ja kodanike koostööd”.²⁵⁴ Autor leiab, et ka jälitustegevuse seaduslikkuse tagamisel kodanike ja riigi vaheline koostöö on olulise tähtsusega. Eelmises alapeatükis autor juhtis tähelepanu, et jälitustegevuse seaduslikkuse kontroll võib olla nii formaalne kui informaalne. Kõrvalmärkusena vajab lisamist, et avalikkuse poolt teostatavat informaalset kontrolli tuleb

²⁴⁹ Õiguskantsleri seadus. - RT I, 08.07.2011, 60.

²⁵⁰ S. Laos, lk 29

²⁵¹ M. Caparini. Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States, p 17

²⁵² *Ibid.*, p 17

²⁵³ *Ibid.*, p 9

²⁵⁴ Ülevaade Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni tegevusest 2008 aastal. Tallinn: Riigikogu Kantselei 2009, lk 9

eristada jällitusasutustes ja kontrolli teostatavates institutsioonides toimivast sisesest informaalset kontrollist, mis keskendub eetikale, väärtustele ja juhtimisele.²⁵⁵

Erialases kirjanduses mööndakse, et seadusandlik võim ei ole üksinda võimeline tõhusat jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli teostama. Autor leiab, et lisaks teistele formaalse kontrolli vormidele antud ülesanne täitmisel võivad olla abiks kodanikuühiskond ja meedia, mis täidavad informaalset kontrolli rolli. Piltlikult kodanikuühiskond paikneb riigi institutsioonide ja indiviidi vahel ning mängib suurt rolli demokraatia funktsioneerimises.²⁵⁶ Informaalne kontroll peab aitama tagada, et sisejulgeoleku eesmärkidest on kasu ühiskonnale tervikuna, mitte ainult teatud grupidelle.²⁵⁷ Informaalsete kontrollimehhanismide kohta leidub erialases kirjanduses ka põhjalikum käsitus - nende hulka kuuluvateks võib pidada lobbitööd, propageerimist ja muud informatsioonilist survet avaldavaid eraisikuid, inimõiguste kaitsjaid, poliitilised partied, professionaalse või kultuurse seotusega gruppe ning muid kolmanda ja erasektori organisatsioone.²⁵⁸

Jällitusasutustuste üle teostatava kontrolli kontekstis erialases kirjanduses käsitletakse jälitusasutuste, valitsuse, avalikkuse, meedia ja kontrollorganite vahelist võimu ja informatsiooni suhet, milles kõik osalised omavat teatud informatsioonilist mõju teistele. Kõigil selles suhtes osalejatel on oma eriline huvi ja kõik on teiste osalejate poolt eraldatava informatsiooni poolt mõjutatavad.²⁵⁹ Meedia roll seisneb informatsiooni vahendamises riiklike institutsioonide ja avalikkuse vahel. Samas, olles mõlemalt poolt mõjutatav talle eraldatud informatsiooni kaudu, omab meedia ka iseseisvat informatsioonilist mõju nii avalikkusele kui institutsioonidele. Demokraatia jaoks nähakse fundamentaalset ohtu selles, et selles informatsioonilises võrgus toimuvad protsessid võivad kontrolli alt väljuda. Ohtu seostatakse eelkõige sellega, et informatsioonile suhe, mis tugineb informatsiooni hankimisele, sünteesile ja avalmisele või vastupidi kinni hoidmisele, võib viia ebakindluseni, usaldamatuseni ja üldini paranoiani. Taolise situatsiooni ära hoidmiseks osapooled peavad andma oma panuse avalikkuse teadlikuse tõstmisel jälitustegevuse õigusregulatsioonide ja

²⁵⁵ DCAF Intelligence Working Group. Intelligence practice and democratic oversight – a practitioner's view, p 39

²⁵⁶ H. Born, P. Fluri, A. Johnson (eds). Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, mechanisms and practices. Geneva: DCAF 2003, p 36

²⁵⁷ J. Derdzinski. Internal security services in liberalizing states: transitions, turmoil, and (in)security. Farnham: Ashgate 2009, p 33

²⁵⁸ DCAF Intelligence Working Group. Intelligence practice and democratic oversight – a practitioner's view, p 56

²⁵⁹ P. Gill. The Politicization of Intelligence: Lessons from the Invasion of Iraq. – Born, H., Leigh, I., Johnson, K. (eds). Who's Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability. Washington DC: Potomac Books 2005, pp 14-16

volituste osas. Vastupidisel juhul avalikkus muutub jälitustegevuse otstarbekuse suhtes küüniliseks ja keeldub tunnistamast isegi reaalseid ja tõsiseid julgeoleku ohte.²⁶⁰

Informaalse kontrolli peamist puudust nähakse erialases kirjanduses selles, et selle teostajad omavad vaid väga piiratud juurdepääsu andmetele jälitustegevuste kohta. Informaalse kontrolli teostajate kasutuses olevad andmed on reeglina tulnud avalikuks kas seaduslikus korras avalikustamise kaudu, infolekkega või uuriva ajakirjanduse vahendusel. Siinjuures vajab märkimist, et informaalse kontrolli täienduseks tuleb pidada ka „vilistaja“ (nn „*whistle-blower*“) rolli ehk ametnikku, kes avalikustab informatsiooni, eirates riigisaladuse hoidmise kohustust. „Vilistaja“ aktsepteeritavaks eesmärgiks peetakse võimalust juhtida tähelepanu korrupsioonile, juhtimisvigadele või muudele rikkumistele. Taoline informaalse kontrolli vorm võib olla kontrolli tagamisel kasulik, mistõttu erialases kirjanduses on viidatud „vilistajale“ riigi poolt tagatud kaitse vajadusele, vabastamaks seadusest tulenevast vastutusest.²⁶¹ Samas, avalikkuse juurdepääs avalikule informatsioonile on interneti arenguga kasvanud, mis tagab avalikkuse informeeritust ja seekaudu ka avaliku diskussiooni paremat kvaliteeti jälitustegevuse küsimustes.²⁶²

Järgnevalt pöörab autor tähelepanu informaalse kontrolli eri osalejate võimalikule panusele jälitustegevuse seaduslikkuse tagamisel. Eraisikud, tuginedes nende kasutuses olemasolevale informatsioonile, võivad oma avalduste kaudu nõuda õigusregulatsioonide muutmist ja muutuseid jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli süsteemis.²⁶³ Erinevad grupid teenivad jälitustegevuse seaduslikkuse tagamise eesmärki informeerides avalikkust ja mõjutades valitsuse poliitilisi otsuseid.²⁶⁴ Inimõiguste kaitsjad peavad hoidma ennast kursis jälitustegevuse küsimustes, jälgima seadusemuudatusi, vajadusel avaldama seadusandjale survet, informeerima meediat ja avalikkust, tõstes teadlikust ja hoiatades jälitustegevuse ohtudest.²⁶⁵ Kodanikuühiskonda kuuluvad akadeemilised institutsioonid ja mõttekojad võivad samuti aktiivselt mõjutada poliitilisi otsuseid sisejulgeoleku küsimustes.²⁶⁶ Eesti erialases kirjanduses on viidatud, et jälitustegevuse õiguse ja seega ka jälitustegevuse seaduslikkuse

²⁶⁰ *Ibid.*, pp 14-16, 29

²⁶¹ M. Caparini. Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States, pp 11-12

²⁶² H. Born, P. Fluri, A. Johnson (eds). Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, mechanisms and practices, p 40

²⁶³ DCAF Intelligence Working Group. Intelligence practice and democratic oversight – a practitioner's view, p 56

²⁶⁴ *Ibid.*, p 57

²⁶⁵ *Ibid.*, p 57

²⁶⁶ H. Born, P. Fluri, A. Johnson (eds). Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, mechanisms and practices, p 36

kontrolli regulatsioonide arengus on väga olulisel kohal uurimis- ja teadustööd.²⁶⁷ Samuti erinevad informaalsete kontrolli teostajad võivad anda oma panuse koostades seadusandja, meedia ja avalikkuse jaoks sõltumatuid analüüse ja ülevaateid ning korraldades jälitustegevuse valdkonnas koolitusi ja seminare.²⁶⁸

Meedia mängib kahte rolli. Esiteks, meedia kajastab jälitustegevuse seaduslikkuse problemaatikat, seda enamasti skandaalsusest lähtudes. Meedia saab mängida olulist rolli kuritarvitamiste paljastamisel. Kajastatavate andmete kaudu meedia võib mõjutada avalikkust, sundimaks avaldama survet formalsetele jälitustegevuse seaduslikkuse kontrollimehhanismidele.²⁶⁹ Paraku uuriva ajakirjandusega võib kaasnedä oht riigisaladuse avaldamisele. Kuigi seda olukorda ei saa pidada riigi huvidega kooskõlas olevaks, võib mõni ajakirjanik jälitustegevuse valdkonna uurimise käigus siiski pääseda ligi ka salastatud andmetele.²⁷⁰ Teiseks, meedia täidab nn „valvekoera“ funktsiooni valitsuse tegevuse jälgimisel, mida tagatakse vaba ajakirjandusega. Vaba ajakirjanduse üheks eelduseks on sõltumatus poliitilisest kontrollist.²⁷¹ Sõltumatu meedia aitab avalikkust ja ka rahvaesindajaid informeeritud otsuste tegemisel. Vaba meedia on demokraatia võtmekomponent ja ajakirjanikke turvalisuse tagamine on *sine qua non* vaba ajakirjanduse jaoks. Nendes riikides, kus meedia vabadus on küsitav esineb oht, et meediat võidakse ära kasutada poliitilise propaganda eesmärkidel. Taolistel juhtudel ei ole alust rääkida meediast kui demokraatliku järelevalve teostajast.²⁷² Meediale tuleb tagada õigus koguda ja avalikustada andmeid ka jälitustegevuse küsimustes. Samas, meedia kajastus peab vastama õigsuse ja aususe standarditele. Riik võib kaasata meediat jälitustegevust puudutavate poliitiliste otsuste põhjendamiseks.²⁷³ Avalikkuse informeeritusega sisejulgeoleku ohtudest kaasneb usaldus jälitusasutuste suhtes.²⁷⁴ Erialakirjanduses leitakse, et teatud juhtudel meedia võib jälitustegevuse seaduslikkuse tagamisel olla isegi tõhusam, kui formaalsed riigi poolt kehtestatud mehhanismid.²⁷⁵ Seega juurdepääs informatsioonile ja vaba meedia omavad jälitusasutuste üle kontrolli teostamisel suurt tähtsust.

²⁶⁷ T. Järvet. Jälitustegevuse õpetamine muutavas õigusolustikus, lk 72

²⁶⁸ *Ibid.*, p 36-37

²⁶⁹ DCAF Intelligence Working Group. Intelligence practice and democratic oversight – a practitioner's view, pp 57-58

²⁷⁰ *Ibid.*, p 58

²⁷¹ M. Caparini. Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States, pp 12, 20

²⁷² H. Born, P. Fluri, A. Johnson (eds). Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, mechanisms and practices, p 39

²⁷³ *Ibid.*, p 40

²⁷⁴ DCAF Intelligence Working Group. Intelligence practice and democratic oversight – a practitioner's view, pp 22-23

²⁷⁵ J. Derdzinski. Internal security services in liberalizing states: transitions, turmoil, and (in)security, p 33

Erialases kirjanduses kriitiliselt märgitakse, et riik võib luua eeskujuliku jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli süsteemi, kuid see võib olla täiesti väärtusetu, kui kontrolli eest vastutavad isikud näevad oma rolli vaid selles, et anda rahvale kindlustunnet eelnevalt üleskerkinud probleemide lahendamise osas.²⁷⁶ Autor leiab, et informaalset kontrolli ülesandeks on seega juhtida riigi tähelepanu formaalse jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli probleemidele, võimalikele õigusregulatsiooni puudustele ja lahendust vajavate eetilistele küsimustele.

Seega informaalne jälitustegevuse seaduslikkuse kontroll saab täiendada formaalseid kontrollimehhanisme. Haldusesisesene kontroll vajab tuge, kuna salastatus, mis kaasneb jälitustegevusega ja on samas selgelt vajalik, loob võimalusi kuritarvitamiseks. Pealegi, ebapiisav tähelepanu võib luua võimalusi eelarverahade põhjendamatuks kulutamiseks.²⁷⁷ Parlamentaarset jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli teostajad vajavad oma ülesannete täitmiseks nii avalikkuse kui jälitusasutuste usaldust.²⁷⁸ Usalduse säilitamiseks peab erikomisjon olema vajadusel suuteline kohandama avalikkuse moonutatud ettekujutust, kuid ei tohi muutuda jälitusasutuste „advokaadiks“. ²⁷⁹ Kuna jälitusasutus tugineb oma töös seadusandlusele, siis nende tööd saab mõjutada läbi seadusemuudatuste. Autor leiab, et avalikkus võib juhtida parlamendi tähelepanu taoliste muudastuste vajadustele. Kohtuliku kontrolli tõhusus sõltub paljuski kohtu rollist jälitustegevuse kontrollimisel. Osades riikides, sh UK ja ka Eestis, kohtunikud on kaasatud jälitustegevusse vaid jälituslubade andmisel ja kontrollimisel. Teistes riikides on erikohtunikel õigus teostada väga ranget järelvalvet kohtueelse kriminaalmenetluse ja sh ka jälitustegevuse üle.²⁸⁰ Kohtuliku kontrolli tegelik väärtus jälituslubade väljastamisel sõltub kohtunike sõltumatusel täidesaatvast võimust, nii õiguslikult kui faktiliselt. See sõltub omakorda riigi konstitutsioonilisest õigusest ja tavadest, ning õiguslikust ja poliitilisest kultuurist.²⁸¹ Jälitusluba väljastav kohtunik peab väärtustama fundamentaalset vajadust tagada tasakaalu põhiõiguste kaitsele ja sisejulgeoleku vahel, eriti siis, kui isik ei saa ennast ise õigustamata riive eest kaitsta.²⁸² Autor leiab, et informaalne kontroll võib juhtida tähelepanu kohtuliku kontrolli sõltuvusele teistest võimuharudest.

²⁷⁶ *Ibid.*, p 141

²⁷⁷ DCAF Intelligence Working Group. Intelligence practice and democratic oversight – a practitioner's view, pp 45-46

²⁷⁸ *Ibid.*, p 50

²⁷⁹ *Ibid.*, p 51

²⁸⁰ I. Cameron, at al. Report on the Democratic Oversight of the Security Services, p 43

²⁸¹ *Ibid.*, p

²⁸² *Ibid.*, p

Avalikkuse võimekust jälitustegevuse seaduslikkuse tagamisel võib illustreerida Rumeenia näitega, kus avalikkuse poolt oli algatatud julgeoleku sektori reformimine. Valitsus ja jälitusasutused olid meedia ja avalikkuse survele sunnitud üle minema väga kõrgetele kontrolli ja läbipaistvuse standarditele. Rumeenias toimunud jälitus- ja julgeoleku asutuste reformimise protsess ei olnud ei kiire ega kerge, samas riik oli avalikkuse survele sunnitud reformimist kiirendama. Lisaks oli avalikkus juhtinud tähelepanu mitmetele õigusrikkumistele ning jälitusasutuste sisesele korrupsioonile ja seostele organiseeritud kuritegevusega. Kriitika alla sattus ka jälitusasutuste arv. 2004. a alustas Rumeenia parlament debatte, eesmärgiga leida lahendust dubleerimiste vältimiseks ja seaduslikkuse kontrolli tõhususe parandamiseks. Juba 2006. a oli jälitustegevust teostavate asutuste arv vähenenud 9-st 6-le.²⁸³

Avalikkuse aktiivsust jälitustegevuse informaalset kontrolli teostajana on märgata ka UK-s, kus kodanikuühendus *Statewatch* oli kutsunud üles „mõtekale ja laiaulatuslikule diskussioonile“ jälitustegevuse teemal. UK-s, mis on juba praegu suurima arvu turvakaameratega riik, on kohalikele omavalitsustele antud õigus jälgida, kas isikud panevad prügi õigesse prügikasti, ning uurida, kes kellega koos elab, juhul kui üksi elav tavakodanik taotleb kohaliku maksu vastavat alandamist.²⁸⁴ Välismaises erialases kirjanduses on täheldatud, et Venemaa kodanikuühiskond tundub olevat tugeva autoritaarsest valitsemisest tuleneva surve all. Venemaa president V. Putin on kritiseerinud kodanikuühiskonna organisatsioone väites, et nad ei kaitse inimeste tegelikke huve, vaid teenivad kahtlaste gruppide eesmäärke ja ärihuve. Seetõttu Venemaa poliitika on suunatud sellele, et takistada nende organisatsioonide tööd, eriti neid, mis on valitsuse suhtes kriitilised. On hulgaliselt dokumenteeritud juhtumeid, mis viitavad sellele, et Venemaa õiguskaitseorganid on autoritaarse võimu ustav vahend ja isegi kui nad ei ole poliitikute poolt otseselt survestatud sotsiaalsete jõudude repressioonideks, siiski vastutavad nad igapäevaste inimõiguste rikkumiste eest. Kuid isegi Venemaal kehtiva autoritaarse valitsemise juures on täheldatud ühiskonna aktiivsust, mis püüab keerulises olustikus leida oma nišši.²⁸⁵

²⁸³ C. Matei. Romania's transition to democracy and the role of the press in intelligence reform. - Bruneau, T., Boraz, S. Reforming intelligence: obstacles to democratic control and effectiveness. Austin: University of Texas Press 2007, pp 219-236

²⁸⁴ A. Albi, lk 459

²⁸⁵ B. Taylor. Law enforcement and civil society in Russia. - Europe-Asia Studies, 2/2006, Vol. 58, p 1

2.3. Informaalne jälitustegevuse seaduslikkuse kontroll Eestis

Erialases kirjanduses leitakse, et Eestis avalikkuse kontroll riigi sellise tegevuse üle nagu isikuandmete salajane kogumine on oluliselt piiratud või lausa välistatud.²⁸⁶ Autori arvates on Eestiski siiski märgata jälitustegevuse seaduslikkuse informaalset kontrolli ilminguid. Autor leiab, et erilist aktiivsust on märgata juriidilist külge puudutavatel teemadel. Magistritöö sissejuhatuses on autori poolt viidatud, et juristid ise on kritiseerinud riigi vähest reageerimist nende kriitikale.²⁸⁷ Järgnevalt autor viitab mõningatele konkreetsetele informaalsete kontrolli näidetele ja analüüsib nende põhjendatust ja objektiivsust. Autori analüüsitud näidete põhjal saab väita, et suure tähelepanu all on jälitustegevuse seaduslikkuse kohtulik kontroll ja väiksemal määral parlamentaarne kontroll. Kuigi täidesaatva võimu poolt teostatavat kontrolli peetakse esmaseks ja otseseks jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli vormiks, selle kohta käivaid analüüsi vajavaid kriitilisi märkusi autor magistritöö kirjutamise käigus ei leidnud. Küll oli autor märganud jälitusasutuste tööd reguleeriva õigusregulatsiooni puudustele viitavat kriitikat. Autor leiab, et erinevalt teistest kontrolli liikidest haldusesisest kontrolli kajastavale informatsioonile juurdepääs on enam piiratud.

Informaalsete jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli heaks näiteks on vandeadvokaadi L. Glikman'i poolt avaldatud jälitustegevust puudutavad kriitilised tähelepanekud²⁸⁸. Autor leiab, et antud kriitika on jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli tagamise seisukohalt kindlasti väärtuslik ja vajalik, kuna võib viidata tõsistele probleemidele. Samas nagu oli eelpool mainitud, peab kriitika olema objektiivne ja põhjendatud ning kokkuvõttes peab olema suunatud põhiõiguste kaitse ja julgeoleku vahelise tasakaalu saavutamisele. Autor leiab, et mõningate Glikman'i seisukohtade tagamaad vajavad täiendavat analüüsi.

Analüüsides *ultima ratio* põhimõtte materiaalsel külge leidis L. Glikman järgmist. Eesti seadusandlus on puudulik osas, mis reguleerib jälitustoimingute kohtulubade väljaandmise korda. Kohtuluba andmise alused on liialt formaalsed, mis on viinud 97-98% taotluste rahuldamiseni. Glikman viitas ka EIK lahendile *Moldova vs Iordachi*, milles kohus leidis, et taoline statistika viitab EIÕK art 8 rikkumisele.²⁸⁹ Antud seisukohta on analüüsinud ka teised autorid. Kui mõni autor leiab, et Eestis, teatud mõõndustega, *ultima ratio* põhimõtet

²⁸⁶ S. Laos, lk 26

²⁸⁷ E. Kergandberg. *Per aspera ad fair trial*, lk 73

²⁸⁸ L. Glikman, lk 251-254

²⁸⁹ *Ibid.*, lk 253

järgitakse,²⁹⁰ siis teine arvab, et enesepettuslik oleks pidada Glikmani väiteid vaid advokaadile omaseks suitsuks²⁹¹. Samuti on erialases kirjanduses viidatud Eestis valitsevale olukorrale, kus eri kohtunikud, prokurörid ja kohtueelsed menetlejad mõistavad jälitustoiminguteks lubade taotlemise ja andmisega seotud üksikuid küsimusi väga erinevalt,²⁹² mis autori arvates viitabki liialt formaalstele jälitusloa andmise alustele. Olukorra lahendamiseks on juba välja pakkunud muuta kriminaalmenetluse jälitusregulatsiooni senisega võrreldes oluliselt tihedamaks,²⁹³ mistõttu õigusregulatsiooni liigset formaalsust autor eraldi ei kontrolli. S. Laos oli osutanud ja temaga on erialases kirjanduses ka selles osas nõustunud, et jälitustegevuse alase kontrolli tõhustamiseks on oluline kohtulubade andmise praktika analüüs ja sõltumatu eksperdi hinnang sellele analüüsile.^{294 295}

Tuleb tõdeda, et jälitustegevuse puhul on tegemist valdkonnaga, kus suuremate eesmärkide nimel võib tekkida kiusatus eirata tavapäraseid moraalseid ja juriidilisi piire²⁹⁶, mistõttu autori arvates vajavad eraldi analüüsi võimalikule kohtuvõimu täitevvõimust sõltuvusele viitavad statistilised näitajad. Salajase pealkuulamise osakaal kõikidest jälituslubadest oli 2007. a vaid 10%, 2008. a, 2009. a ja 2010. a osakaal oli 11%.^{297 298} Vahemikus 2008. a - 2010. a andsid kohtud salajaseks pealkuulamiseks aastas keskmiselt 800 luba ja taotluste rahuldamisest keeldumise protsent oli stabiilselt 1-2%. 2010. a oli registreeritud kokku 48 340 ja 2009. a 48 359 kuritegu.²⁹⁹ Tuginedes statistilistele näitajatele saab väita, et ca 50 000 registreeritud kuriteo lahendamiseks antakse Eesti kohtute poolt salajaseks pealkuulamiseks 800 luba, mis numbriliselt moodustab vaid 1,6% kogu registreeritud kuritegude arvust. Arvestada tuleb ka latentse kuritegevusega, mis statistikas ei kajastu.³⁰⁰ Firma „Emor“ poolt 1995. a läbiviidud uurimuse kohaselt jäetakse politseile teatamata 42% korterivargustest, 63% vargustest autodest, 66% röövimistest ja 94% seksuaalintsidentidest.³⁰¹ Värskemate ohvriuringutega tehti kindlaks, et kuritegudest teatamise üldtase on alates iseseisvuse taastamisest olnud

²⁹⁰ R. Linask, lk 39

²⁹¹ E. Kergandberg. *Per aspera ad fair trial*, lk 73

²⁹² *Ibid.*, lk 76

²⁹³ *Ibid.*, lk 76

²⁹⁴ *Ibid.*, lk 76

²⁹⁵ S. Laos, lk 34

²⁹⁶ DCAF Intelligence Working Group. *Intelligence practice and democratic oversight – a practitioner's view*, p 42

²⁹⁷ Ahven, A jt (koost). *Kriminaalpoliitika uuringud. Kuritegevus Eestis 2010*, lk 42

²⁹⁸ Ülevaade jälituslubade andmisest ja jälitusmenetlustest 2007. aastal. Tallinn: Justiitsministeerium 2008, lk 3

²⁹⁹ Ahven, A jt (koost). *Kriminaalpoliitika uuringud. Kuritegevus Eestis 2010*, lk 9

³⁰⁰ T. Pärn. *Kriminaalpreventsiooni teoreetilised lähtekohad ning kriminaalpreventsiooni rakendamine Eesti – Rootsi ühisprojekti Kilingi-Nõmme piirkondliku projekti aruande näitel*. Magistritöö. Tartu: TÜ sotsiaalteaduskond 2007, k 38

³⁰¹ H. Kiviloo. *Kuritegevuse olukorrast*. - *Juridica*, 9/1995, lk 409

stabiilne, kõikudes kuriteoliigiti 35–37% vahel.³⁰² Seega salajaseks pealtkuulamiseks antavate kohtulubade arv, arvestades kuritegevuse vastase võitluse tähtsust riigi jaoks, ei ole väga suur.

Objektiivsuse tagamiseks vajab märkimist, et Eestis oli kohtuvõimu kritiseeritud sarnast kõrget taotluste rahuldamise taset kajastava vahistamisaotluste statistika pärast. 2004. a teisest poolaastast kuni 2006. a lõpuni esitas prokuratuur 5649 vahistamise taotlust, millest rahuldati 5393, mis teeb rahuldamata jäetud taotluste osakaaluks 5%. Erialases kirjanduses leitakse, et esiteks, see on tingitud prokuratuuri taotluste seaduse nõuetele vastavusest. Teiseks, kõrget rahuldamisprotsenti seostatakse sellega, et kohtud lähtuvad formaalsetest kriteeriumidest ega süvene konkreetse juhtumisse – ei kontrolli ega hinda põhjenduste olemasolu ja kaalukust.³⁰³

Eestile sarnast salajast pealtkuulamist kajastavat statistikat on avaldatud ka USA-s. 2010. a USA-s anti kokku 3194 luba, keelduti vaid ühel korral. Huvipakkuv on asjaolu, et USA-s oli ühe jälitusloa alusel pealtkuulatud keskmiselt 118 inimest,³⁰⁴ mis autorile tundub küllatki suureks numbriks. Kõrget jälituslubade rahuldamise taset oli täheldatud ka teistes riikides. Saksamaal oli läbi viidud salajast pealtkuulamist käsitlev empiiriline uuring, mille käigus uuriti Saksamaal ja veel 17 riigis kogutud andmeid. Peale Euroopa riikide uuriti Austraalia, Kanada, Uus Meremaa ja USA andmeid. Leiti, et 1990. aastates kõigis uuritud riikides salajase pealtkuulamise mahus oli tekkinud kasvutendents. Samuti tuvastati, et samal ajal kasvas ka kuriteokoosseisude arv, mis võimaldavad koguda tõendeid salajase pealtkuulamisega.³⁰⁵

Vaatamata rahvusvaheliselt tunnustatud kohtuliku kontrolli tähtsusele jälituslubade väljastamisel jõuti eelpool viidatud uuringus tõdemuseni, et kohtud keelduvad salajaseks pealtkuulamiseks luba andmast väga harva. Šveitsi kohtud oli 1998. a rahuldanud kõik 1951 taotlust. Ajavahemikus 1991. a kuni 2001. a USA kohtute poolt oli tagasi lükkatud vaid 3 taotlust. Sarnaseid statistilisi andmeid saadi Austraaliast, Kanadast ja Saksamaalt. Saksamaal oli intervjuudega kogutud andmeid selle kohta, et kohtunikud ja prokurörid vahest arutavad jälitustoimgute teostamise võimalikkust ka mitteametlikult. Üks intervjuueeritud kohtunik oli

³⁰² Ahven, A jt (koost). Kriminaalpoliitika uuringud. Kuriteoohvrite uuring 2009. Tallinn: Justiitsministeerium 2010, lk 62

³⁰³ T. Reinthal. Vahistamised Eestis – kas liiga palju või liiga vähe? - *Juridica*, 10/2007, lk 676

³⁰⁴ Report of the Director of the Administrative Office of the United States Courts on Applications for Orders Authorizing or Approving the Interception of Wire, Oral, or Electronic Communications. June 2011, p 5

³⁰⁵ Schwartz, P. Evaluating Telecommunications Surveillance in Germany: The Lessons of the Max Planck Institute's Study. - *George Washington Law Review*, 6/2004, Vol. 72, pp 1244-1247

isegi tunnistanud, et prokurör võib helistada ja küsida tema arvamust võimalikku pealkuulamise kohta, kui kohtuniku arvates taotlemine oleks põhjendamatu, siis ametliku taotlust prokurör ei esitagi. Samas teised kohtunikud väitsid, et tegelikkusele see ei vasta. Autor ei tea, et selline mitteametlike keeldumiste praktika oleks Eestis. Arusaadavalt võib taoline mitteametlik taotlemine jälituslubade andmise statistikat oluliselt moonutada.³⁰⁶

Arvestades, et salajase pealtkuulamise puhul on tegemist põhiõigusi enam riivava jälitustoiminguga, siis vajab autori arvates märkimist, et sama uuringu tulemusena selgus, et mõnedes demokraatlikes riikides seadusandja oli uurimisorganitele andnud õigust teostada salajast pealtkuulamist preventiivsetel eesmärkidel. Erinevalt kriminaaljälituslikust eesmärgist preventiivsel eesmärgil puudub side konkreetse kuriteoga ja keskendutakse andmete kogumisele kuritegeliku taustaga gruppide kohta. Taolist jälitustegevust teostatakse nt Prantsusmaal, Itaalias ja Madalmaades, kusjuures Prantsusmaal ei vaja see isegi kohtuluba.³⁰⁷ Eesti jälitusasutustel preventiivsetel eesmärkidel salajaseks pealtkuulamiseks volitused puuduvad (JTS § 12).

Viidatud uuringus võrreldi ka salajaseks pealtkuulamiseks antud kohtulubade arvu 100 000 elaniku kohta. Selgus, et kõige rohkem antakse pealtkuulamiseks lube Itaalias - 76 ja Madalmaades - 62 ning USA-s ja Kanadas kõige vähem, vastavalt 0,5 ja 0,4 kohtuluba 100 000 elaniku kohta. Võrdluseks, Eestis ca 1 330 000³⁰⁸ elaniku kohta väljastatakse aastas keskmiselt 800 kohtuluba, mis teeb ca 60 luba 100 000 elaniku kohta. Saksamaa tulemuseks oli 15 kohtuluba, mis on uuringu läbiviijate hinnangul Euroopa riikide seas keskmine näitaja. Samas autor juhib tähelepanu uuringus tõdetule, et eri riikide andmete võrdlus ei ole objektiivne. Esiteks eri riikides koostati statistikat erinevatel alustel, lähtudes, kas pealtkuulamise lubade arvust (nt USA), pealkuulatavatest suhtlusvahenditest (nt Saksamaa) või muudest arvudest. Teiseks on riikides erinevad õigusregulatsioonid.³⁰⁹

Kõrge rahuldatud pealtkuulamistaotluste osakaal võib autori arvates olla samuti mõjutatud taotlemisele eelnenud menetlusotsustest ja kaalutlustest. Eesti kontekstis lähtutakse kolmetasandilisest otsustusprotsessist.³¹⁰ Nii jälitustoimiku avamisel, kui iga jälitustoimingu otsustamise ja kaalutlemise protsessist võtavad osa jälitusasutus ja prokuratuur, mis juhib

³⁰⁶ *Ibid.*, p 1248- 1250

³⁰⁷ *Ibid.*, p 1248

³⁰⁸ Loendatud elanike arv ja osatähtsus rahvastikus. REL2011. Statistikaamet. – Arvuti võrgus: <http://www.stat.ee/58604>, 11.04.2012.

³⁰⁹ *Ibid.*, p 1248-1251

³¹⁰ XI Riigikogu stenogramm III istungjärg.

jälitusmenetlust kriminaalmenetluse juhina ja teostab ka jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli. Alles siis, kui osutub, et muul moel tõendite kogumine on oluliselt raskendatud, siis võidakse otsustada kasutada põhiõigusi enam riivavaid toiminguid sh salajast pealtkuulamist, milleks küsitakse kohtu luba (KrMS § 112 lg 3). Seega ei piisa jälitustoimingu läbiviimiseks uurija soovist, vaid selleks peab ta eelnevalt veenma jälitustoimingu vajalikkuses ja otstarbekuses oma juhti, seejärel prokuröri ja prokurör omakorda kohtuniku.³¹¹

Sarnane mitmetasandiline otsustusprotsess toimib ka USA-s, kus statistika järgi rahuldati 2010. a 3194 taotlusest 3193.³¹² USA kohtulike jälituslubade väljastamise temaatikal oli läbi viidud diskrimineerimisele keskendunud uuring, millest autor leidis huvitavaid fakte ka jälitusloa taotlemise protsessist. USA-s on taotlemise protsess jaotatud 4 staadiumi. Esiteks prokurör peab veenma peaprokuröri, kes vaatab taotluse läbi ja kui peaprokurör leiab, et taotlus ei ole põhjendatud või puudulik, siis lükkab selle tagasi. Seejärel liigub taotlus üksusesse, mis tegeleb elektroonilise jälgimisega. Üksuse ametnikud põhjalikult ja hoolikalt analüüsivad taotlust ning suure tõenäosusega leiatakse selles puuduseid. Puuduste esinemise korral võetakse prokuröri ühendust ja arutatakse võimalikku lahendust. Sellele üksusele omistatakse taotluste tagasilükkamise reputatsiooni. Kolmandaks, kui elektroonilise jälgimise üksuse ametnikud on taotluse kooskõlastanud, siis üksuse direktor koostab peaprokuröri asetäitjale memorandumi vastava soovitusena, kas taotlus tuleks tagasi lükata või kooskõlastada. Alles peale eelpool kirjeldatud etappe prokurör saab taotleda salajaseks pealtkuulamiseks kohtu luba. Autor juhib tähelepanu uuringus tõdetule, et madal keeldumiste protsent on tingitud taotlemise protseduuri keerukusest.³¹³

Tuginedes eelpool toodud andmetele, autor leiab, et kõrge taotluste rahuldamise protsent võib olla seotud mitme erineva faktoriga. Pealegi on salajase pealtkuulamise tõendite kogumine jälitusasutuse ja prokuratuuri kriminaalmenetlus tõe väljaselgitamiseks tehtud kaalutusotsus, mis on võimude lahususe põhimõtte kohaselt täidesaatva võimu, mitte kohtuvõimu pädevuses. Kuna otsuse tegemine kuulub täitevvõimu pädevusse, siis kohtud ei tohi püüda läbi suruda oma ettekujutust jälitustegevusest, vaid võivad ainult kontrollida, kas uurimisasutused peavad kinni kehtiva õigusega sätestatud piiridest.³¹⁴ Samas tuleb arvestada, et igal kohtuniku otsusel

³¹¹ R. Linask, lk 32

³¹² Report of the Director of the Administrative Office of the United States Courts, p 5

³¹³ Miles, T. Racial Disparities in the Allocation of Wiretap Applications across Federal Judges. - Stanford Law School. Law and Economics Seminar, Winter 2010, pp 6-9, 11

³¹⁴ E. Hien. Planeerimisotsuse õiguslik iseloom ja selle kohtulik kontroll. - Juridica, 7/2006, lk 455

ja teol on autoriteet.³¹⁵ Kuigi kohtusaali ukсед on kõigile avatud, siis avalikkuseni jõuavad kohtute poolsed otsused, sh jälitustoimingute lubasid kajastav teave, meedia vahendusel. Kohtu tegelikkuse loob meedia, vastavalt, kas suurendades või vähendades kohtu legitiimsust.³¹⁶ Autor on seisukohal, et kui avalikkuse teadlikkust meedia vahendusel jälituslubade temaatikal ei tõsteta, siis kohtute poolt väljastatud jälituslubasid kajastavad statistilised numbrid võivad põhjustada avalikkuse usaldamatust kohtuvõimu suhtes.³¹⁷ Samas, kohtunikud ei peaks oma otsuseid ajakirjanduses selgitama, sest kohtunikud väljendavad end otsuste kaudu.³¹⁸ Lisaks, jälitustegevuseks lubasid andvad Eesti kohtunikud on isegi kinnitanud, et seaduse regulatsioon on napp, otsustused on väga vastutusrikkad ja hõlmavad mitmesuguseid pisidetaile ning samas salajasuse tõttu praktika ühtlustamine on raskendatud.³¹⁹ Puuduliku Eesti õigusregulatsiooni tõttu on vaid kohtunike otsustada, millise kvaliteediga ja millises koguses teavet ning põhjendusi peab ta vajalikuks, otsustamaks jälitustegevuse loa andmise kasuks.³²⁰

Samuti on L. Glikman juhtinud tähelepanu, et EIK heitis Moldovale³²¹ ette, et Moldova jälitustegevuse regulatsioon võimaldas pealt kuulata umbes 60% karistusseadustiku kuriteokoosseisude puhul. Glikman on väitnud, et Eestis moodustavad sellised kuriteod 68% kuriteokoosseisude üldarvust.³²² Teisedki autorid on leidnud, et kuritegude ring, mille menetlemisel on lubatud koguda tõendeid jälitustoimingutega, on põhjendamatult avar.³²³ Seega Eestis kehtiv tasakaal julgeoleku ja vabaduste vahel on kahtluse alla seatud.

Eestis kehtiva seadusandluse kohaselt jälitustegevust võimaldavate paragrahvide ringi määratletakse karistumäära järgi - kriminaalmenetluse esemeks peab olema esimese astme kuritegu või tahtlikult toimepandud teise astme kuritegu, mille eest on karistusena ette nähtud vähemalt kuni kolm aastat vangistust (KrMS § 110 lg 1). Samas statistilised näitajad viitavad sellele, et jälitustegevust aktiivsemalt kasutatakse raskemate kuritegude uurimiseks. Näiteks 2009. a kohtus lahendi saanud kriminaalasjadest narkokuritegude uurimisel oli jälitustoiminguid tehtud vähemalt igas kolmandas kriminaalasjas, röövimiste puhul igas neljandas, 14 pistise ja altkäemaksu juhtumi lahendamisel üheteistkümnes, peaaegu sama

³¹⁵ G. Suumann. Teenistuslik järelevalve kohtunike üle. - *Juridica*, 3/2006, lk 184

³¹⁶ A. Truu. Kohtu käsitus ajakirjanduses. - *Juridica*, 3/2006, lk 193

³¹⁷ *Ibid.*, lk 193-198

³¹⁸ J. Laffranque. Sõltumatu ja demokraatlik õigusriik Riigikohtu praktikas Eesti Euroopa Liidu liikmesuse kontekstis. - *Juridica*, 8/2009, lk 483

³¹⁹ E. Kergandberg. *Per aspera ad fair trial*, lk 76

³²⁰ *Ibid.*, lk 76

³²¹ EIKo 10.02.2009, 25198/02, *Iordachi vs. Moldaavia*, p 22

³²² L. Glikman, lk 253

³²³ U. Lõhmus. Pealtkuulamine ja Eesti põhiseaduses sätestatud õigus sõnumite saladusele, lk 471

suhe oli ka prostitutsiooni vahendamise juhtumite puhul, kus jälitustoiminguid tehti neljas kriminaalasjas kuuest.³²⁴

Saksamaal on kuritegude ring ammendavalt loetletud, mille puhul on tõendite kogumiseks lubatud kasutada jälitustoiminguna salajast pealtkuulamist. Nende kuritegude ring ei piirdu vaid narkokuritegudega või organiseeritud kuritegevusega seostatavate muude kuriteokoosseisudega nagu relvakaubandus ja prostitutsioon. Salajast pealtkuulamist lubatakse Saksamaal teostada ka raha võltsimise, avalikku korra vastaste kuritegude, seksuaalse enesemääramise vastaste, rahapesu, maksupettuste ja teiste kuritegude uurimiseks (*StPO*³²⁵ § 100a). Eestile sarnane õigusregulatsioon kehtib Madalmaades, kus seadusandlus võimaldab kriminaalmenetluses kasutada salajast pealtkuulamist tõsiste kuritegude uurimisel, kui karistusena on ettenähtud vähemalt 4 aastat vangistust. Austraalia seadusandlus näeb salajase pealtkuulamise võimalust kui viimast abinõu, kui muud toimingud pole võimalikud, kaaludes seejures põhiõiguse riive ulatust ja kuriteo raskusastet.³²⁶ Soome seadusandja jälitustegevust võimaldavate koosseisude piiritlemisel on lähtunud nii karistuse alammäärast kui ammendavast kuriteokoosseisude loetlelusest. Soome uus õigusregulatsioon eristab kõiki jälitustoiminguid sh salajast pealtkuulamist võimaldavaid kuriteokoosseise ja põhiõigusi vähem riivavaid jälitustoiminguid võimaldavaid kuriteokoosseise (*PKL*³²⁷ 10 luku §§ 1-66). Autor leiab, et Eesti võiks võtta eeskujuks Soome õigusregulatsiooni. Taoline eraldamine võimaldab selgelt piiritleda riigi poolt raskeimateks kuritegudeks peetavaid koosseise, säilitades samas jälitusasutuste võimekust ka teiste kuritegude uurimisel. Seisukohta, et jälitustoimingute teostamist võimaldavate kuritegude ring tuleks üle vaadata ja moodustada ammendava loetelu on avaldanud ka KrMS uut redaktsiooni analüüsinud töörühm³²⁸. Töörühm oli samuti leidnud, et nende kuritegude kataloogi saaks koostada arvestades välisriikide praktikat ning teinud riigikogule ka ettepaneku vastava loetelu sätestamiseks³²⁹.

Samuti avaldas L. Glikman oma rahulolematust, et Eesti advokaatidele ei võimaldata tutvuda jälitustoimikutega, mistõttu pole võimalik teostada reaalselt kaitseõigust.³³⁰ Kaitsjatele ei võimaldata tutvuda jälituslubade, taotluste, jälitustegevuse alustamise otsustega ja muude

³²⁴ Ahven, A jt (koost). Kriminaalpoliitika uuringud. Kuritegevus Eestis 2010, lk 43

³²⁵ Strafprozeßordnung. V. 7.4.1987. Bundesministerium der Justiz. - <http://www.gesetze-im-internet.de/stpo>

³²⁶ Privy council review of intercept as evidence report to the Prime Minister and the Home Secretary, p 35

³²⁷ Pakkokeinolaki. 22.07.2011/806. Finlex. – www.finlex.fi

³²⁸ Jälitustegevuse õigusliku regulatsiooni analüüsi töörühma töö järelused ja ettepanekud. Tallinn:

Justiitsministeerium 2011, lk 4, 8

³²⁹ *Ibid.*, lk 8-9

³³⁰ L. Glikman, lk 251

jälitustoimikus sisalduvate dokumentidega. L. Glikman leiab, et kohus ei pruugi tuvastada seaduserikkumisi, milliseid oleks leidnud kaitsja. EIÕK art 6 tuleneva võistleva menetluse aluseks ning mille imperatiivseks kriteeriumiks on võrdsete teadmiste ja menetluslike võimaluste olemasolu, muuhulgas õigus seada kahtluse alla süüdistuse tõendite lubatavust ja usaldusväärust, autentsust, kvaliteeti, saada teavet, mis on vajalik selliste õiguste teostamiseks.³³¹

Eesti kohtud L. Glikman'i eelpool mainitud seisukohta ei poolda, leides, et jälitusload ja taotlused ei pea olema kriminaaltoimikus, kuna tegemist ei ole tõenditega ja need dokumendid ei oma tõendamiseseme seisukohalt tõenduslikku tähtsust. Seni kuni prokurör ei ole võistlevas menetluses kasutanud süüstava tõendina temale teadaolevat infot, mis ei ole kriminaaltoimikus ja mis ei ole kaitsjale kättesaadav, seni ei ole rikutud ka võistlevat menetlust reguleerivaid norme. Olukorras, kus kohus kontrollib kogutud jälitustõendite seaduslikkust väljaspool kohtuistungit, tuleb kaitsjal lähtuda kohtu korralikkuse ja aususe presumptsioonist.³³² Jälitustoimikus sisalduvate dokumentide saladuses hoidmist tagatakse ka julgeoleku kaalutlustel.³³³ Tuleks märkida, et Eesti erialases kirjanduses nähakse jälitustoiminguks kohtu poolt antud loa õiguspärasuse kontrolli ühe õiguskantsleri funktsioonina.³³⁴ Samas riigiti esineb ka alternatiivseid lähenemisi. Võrdluseks, Kanadas ja UK-s jälitustegevuse seaduslikkuse kohtulikus kontrollis osaleb advokaat-nõunik, kes assisteerib kohut, mistõttu jälitustõendite seaduslikkuse otsustamine on teatud hinnangutel objektiivsem. Antud süsteem pärineb algselt Kanada õiguskorrast ja selle eesmärk oligi tagada tasakaalu võistleva kohtumenetluse ja sisejulgeoleku huvide vahel. Selliselt võimaldatakse kaitjal kontrollida jälitustoimikus sisalduvaid dokumente isegi juhul kui temal ja süüdistataval sellist võimalust ei ole. EIK leidis, et taoline protseduuriline innovatsioon rahuldab EIÕK art 6 nõudeid. Samas on erialases kirjanduses märgitud, et UK-s on antud innovatsiooni juba kritiseeritud.³³⁵

Mõõduka kriitika alla on sattunud ka seadusandliku võimu poolt teostatav jälitustegevuse seaduslikkuse kontroll. Eestis parlamentaarse jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli institutsionaalseks väljenduseks on Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjon.³³⁶ Erikomisjoni suhtes on olnud kriitikat jälitustegevuse seaduslikkuse kontrollile eraldatava

³³¹ *Ibid.*, lk 251

³³² TlnRnKo 19.03.2008, 1-06-5729, p 2.2, 2.3

³³³ *Supra*, ptk 1.3.

³³⁴ M. Ernits. Õiguskantsler. - *Juridica*, 1/2003, lk 25

³³⁵ H. Born, I. Leigh. *Democratic Accountability of Intelligence Services*, pp 6-7

³³⁶ E. Sisas. Julgeolekusektori parlamentaarne järelevalve Eestis

ressursi tõttu. Kuigi Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve komisjoni on erialases kirjanduses nimetatud ainsaks sõltumatuks organiks jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli süsteemis, on samas leitud, et komisjoni kompetents ja olemasolevate vahendite piisavus on tõhusaks kontrolliks küsitav.³³⁷ Erikomisjoni kuuluvad 7 riigikogu liiget ja kaks ametnikku³³⁸ ning komisjon töötab vaid mõned tunnid nädalas.³³⁹ Lisaks on formaalsuse ja üldsõnalisuse tõttu kritiseeritud erikomisjoni aastaaruandeid. Kuna julgeolek puudutab igat inimest, siis leitakse, et sisulisemad erikomisjoni aruanded aitaksid tõsta avalikkuse teadlikust ja looks aluse laiemaks debatiks.³⁴⁰

Erialases kirjanduses viidatakse, et põhjalikumad erikomisjoni aruanded võivad teha jälitustegevuse valdkonda läbipaistvamaks. Samas tuleb erikomisjonil jälgida, et läbipaistvus ei kahjustaks jälitusasutuste operatiivset võimekust ja efektiivsust.³⁴¹ Autori arvates 2012. a julgeolekuasutuste erikomisjoni aruanne on eelnevatega võrreldes põhjalikum. Samas, autor juhib tähelepanu, et julgeolekuasutuste erikomisjon peab kontrollima ka jälitusasutuste tegevust (JAS § 36 lg 1), kuid 2008. a komisjon kontrollis vaid Kaitsepolitsei ameti ja Keskkriminaalpolitsei jälitustoimikuid³⁴², 2010. a vaid Kaitsepolitsei ameti jälitustoimikuid³⁴³ ja 2011. a aruandes jälitustoimikute kontrolli enam ei mainita.³⁴⁴ Seega on märgata erikomisjoni distantseerumist jälitustegevuse operatiivtasandilt. Seda võib õigustada sellega, et kuna operatiivtasand keskendub konkreetsetele jälitustoimingutele, siis salajase andmekogumise seaduslikkuse ja eesmärgipärasuse peab tagama eelkoige täidesaatev võimise.³⁴⁵ Probleemaatiliseks tuleks pidada olukorda, kui erikomisjon vastupidi keskendub ainult või valdavalt operatiivtasandile.³⁴⁶

Samuti juhib autor tähelepanu, et jälitustegevuse operatiivtasandi üle kontrolli teostamine eeldab head jälitustegevuse valdkonna tundmist, sest vastasel juhul erikomisjon ei oleks võimeline avastama rikkumisi. Selles kontekstis väärib märkimist Kaitsejõudude Peastaabi

³³⁷ U. Lõhmus. Pealtkuulamine ja Eesti põhiseaduses sätestatud õigus sõnumite saladusele, lk 472

³³⁸ Julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjon.

Arvuti võrgus: http://www.riigikogu.ee/index.php?op=ems&page=view_pohiandmed&pid=90617&u=20070514094002, 03.04.2012.

³³⁹ E. Sisas. Julgeolekusektori parlamentaarne järelevalve Eestis

³⁴⁰ E. Sisas. Julgeolekusektori parlamentaarne järelevalve Eestis

³⁴¹ DCAF Intelligence Working Group. Intelligence practice and democratic oversight – a practitioner's view, p 49

³⁴² Ülevaade Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni tegevusest 2008 aastal, lk 8

³⁴³ Ülevaade Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni tegevusest 2010. aastal. [Tallinn: Riigikogu Kantselei 2012], lk 6

³⁴⁴ Ülevaade Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni tegevusest [2011 aastal]. [Tallinn: Riigikogu Kantselei 2012]

³⁴⁵ S. Laos, lk 26

³⁴⁶ *Ibid.*, lk 32

jälitusvolituste kaasus, mis kasvas üle kriminaalmenetluseks. Asjakohaste jälitustoimikute materjalidega olid tutvunud ka Riigikogu julgeolekuasutuste erikomisjoni liikmed, leides, et jälitustoimikud on vormistatud ja jälitustoimingud on läbi viidud vastavuses kehtiva seadusega. Kuigi prokuratuur oli tuvastanud seadusega vastuolus olnud jälitustegevust, lõpetati kriminaalasi eksimuse ettekäändel: “seaduses puudub selgus ja sisemine regulatsioon lubab seda või vähemalt annab võimaluse seda selliselt tõlgendada, kus kaitseministeeriumile esitatakse teostatud jälitustoimingute kohta aruandeid ning ka mainitud jõus olev käskkiri on kaitseministeeriumile teada, kus kontrolli teostab kvartaalselt ka parlamendi komisjon ning keegi pole kunagi märkinud ega kahelnud sellise tegevuse seaduslikkuses, tuleb uskuda, et kuriteo tunnustele vastava teo toimepanijad eksisid teo keelatuses.”³⁴⁷

Erialases kirjanduses, tuginedes Argentina, Kanada, Norra, Poola, Lõuna Aafrika, Lõuna Korea, USA ja UK kontrollisüsteemide analüüsile, leitakse, et parlamentaarse kontrolli tõhusust tingivad järgnevad eeldused: sõltumatus täidesaatvast võimust, iseseisvate uurimisvolituste olemasolu, juurdepääs salastatud andmetele, liikmete usaldusväärsus ja ekspertteadmised. Puutuvalt sõltumatusse, analüüsis märgitakse, et mõne uuritud riigi kontrollorgani liikmed on ise olnud kontrollitavas jälitusasutuses tööl ja on siiani tugevasti seotud asutustega, mistõttu nende sõltumatus on küsitav. Kuigi vahest heidetakse parlamendi liikmetele nende suutmatust hoida neile teatavaks saanud saladusi, siis antud analüüsiga jõuti vastupidisele järeldusele. Selgus, et USA-s on infolekete taga palju sagedamini täidesaatev võim ise. Samuti jõuti analüüsiga järeldusele, et tõhus parlamentaarne kontroll ei sõltu ainult võimust ja võimekusest, vaid ka parlamendi liikmete suhtumisest ja tahtmisest olla sellesse kontrolli kaasatud. Tuginedes vaadeldud riikide praktikale, selgus, et liikmed on eriti huvitatud skandaalidest, millistele pöörab tähelepanu meedia. Rutiinse kontrolli teostamiseks on kontrollis osalejad motiveeritud vähem. Samas just rutiinne kontroll on väärtuslikum, kuna selle käigus tuvastatakse vigu enne seda, kui nendele pöörab tähelepanu avalikkus.³⁴⁸

Eelpool analüüsitud kriitilised seisukohad on autori arvates kinnitanud avalikkuse võimalikku panust jälitustegevuse seaduslikkuse tagamisse. Kriitika annab märku võimalikest probleemidest ja täiendavat põhjalikku analüüsi vajavatest jälitustegevuse valdkonna küsimustest. Informaalse jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli väljenduseks võib autori

³⁴⁷ Kriminaalmenetluse lõpetamise määrus kriminaalasjas nr 07700000019, KarS § 315. Tallinn: Riigiprokuratuur 2008.

³⁴⁸ Born, H., Johnson, L. *Balancing Operational Efficiency and Democratic Legitimacy*. – Born, H., Leigh, I., Johnson, K. (eds). *Who's Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability*. Washington DC: Potomac Books 2005, pp 225-239

arvates pidada ka muud kriitikat jälitustegevust puudutavates küsimustes, kuid lähtudes käesoleva töö mahulistest piirangutest, saab autor nendele küsimustele vaid viidata: jälitustegevuse vahendusel salajaste andmebaaside loomine³⁴⁹, kaebemenetluse problemaatika jälitustegevusega riivatud põhiõiguste kaitseks³⁵⁰ jt.

Kokkuvõtvalt autor leiab, et informaalne kontroll, olles jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli süsteemi osa, peab sarnaselt teiste kontrollimehhanismidega keskenduma julgeoleku ja põhiõiguste kaitse vahel tasakaalu saavutamisele. Selle suunitluse tagamiseks kriitiline sõnum peab olema argumenteeritud ja tuginema objektiivsetele andmetele ning kõrvuti kriitikaga tehakse ka ettepanekuid olukorra parandamiseks. Nii nagu on formaalse kontrolli mehhanismide puhul nõutav vastutustundlikkus, nii peaks see iseloomustama ka informaalset kontrolli sõnumeid. Tuginedes analüüsitle autor leiab, et informaalset kontrolli näol on tegemist täiendava iseseisva jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli liigiga, mille väärtus seisneb selle kontrolli liigile iseloomulikes sõltumatuses ja kriitilisuses ning mis võib dubleerimata formaalse kontrolli ülesandeid aidata riigil tagada jälitustegevuse seaduslikkust. Tuleb siiski meeles pidada, et tugev jälitustegevuse kontroll ei garanteeri jälitusasutuste tõhusust nendele püstitatud ülesannete täitmisel. Ungaris, kus on kehtestatud tugevad jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli mehhanismid sh ka inimõiguste kaitse osas, olid samal ajal Euroopa kõrgeimad organiseeritud kuritegevuse ja korrupsiooni näitajad.³⁵¹ Arvestades, et erialases kirjanduses on viidatud formaalsete kontrollimehhanismide omavahelisele koordineerimatusele³⁵², ei tohiks riik ignoreerida informaalset kontrollilt pärinevat kriitikat ja ettepanekuid. Riik ja ühiskond ei ole vastandu üksteisele, sest riigivõim lähtub rahvast ja tugineb rahvale.³⁵³ Vastutustundeline suhtumine oma riiki ja selle julgeolekusse on õigusriikluse eelduseks, sest õiguskorda tuleb tagada ühiste pingutustega³⁵⁴. Pealegi on selgunud, et jälitustegevuse kontrollimise vajadus on tingitud ajalooliselt tekkinud vajadusest vältida kuritarvitamisi, vajadusest tagada põhiseaduses sätestatud garantiid, vajadusest järgida kriminaalmenetluse eripärast tulenevaid nõudeid, õiglase õigusemõistmise tagamise vajadusest ja üldisest vajadusest vältida jälitustegevuse kahjulikke mõjusid inimesele ja ühiskonnale.

³⁴⁹ E. Kergandberg. *Per aspera ad fair trial*, lk 75

³⁵⁰ T. Järvet. Kaebemenetlus kriminaalmenetlusliku jälitustegevusega riivatud õiguste kaitseks, lk 70-82

³⁵¹ V. Zorkin. Comments on democratic oversight of special services In Eastern Europe. European Commission for Democracy Through Law. Strasbourg: Council of Europe 2007, p 5

³⁵² S. Laos, lk 35

³⁵³ H. Schwemer, lk 447

³⁵⁴ F. Neate, Interlex Õigustõlkebüroo. Haruldane väärtkaup. - *Juridica*, 3/2006, lk 220

KOKKUVÕTE

Sissejuhatuses püstitatud hüpoteetilise seisukoha paikapidavuse kontrollimiseks oli autor seadnud magitritöö eesmärkideks uurida avalikkuse ehk informaalse kontrolli rolli jälitustegevuse seaduslikkuse tagamisel ja jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli tingivaid eri faktoreid. Mõlemad eesmärgid saavutati töö käigus ja kinnitust leidis hüpotees, et jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli vajalikkus on tingitud mitmest faktorist ja avalikkusele jälitustegevuse seaduslikkuse kontrollimehhanismide süsteemis on eraldatud kindel roll.

Uurimistulemusena selgus, et jälgimine, mille taga võib olla nii avaliku sektori kui erasektori initsiatiiv, on tänapäeva lahutamatu osa. Jälgimise potentsiaali on võimendanud tehnoloogilised arengud. Pöörates tähelepanu jälgimise varasematele arengu etappidele autor leidis, et spioneerimist oli riiklikes huvides kasutatud kaugelt enne meie aja algust. Juba nendel arengu etappidel oli pööratud tähelepanu spioonide kontrollimise vajalikkusele. Jälitustegevuse kontrolli vajalikkuse probleemiga on kokku puutunud ka maailma esimene kriminaalpolitsei *Sûreté*. Samas maailma hiljutises ajaloos oli ilmekaid näiteid nii jälitustegevuse piiramise kahjulikust mõjust julgeolekule kui ka jälitustegevuse kasutamist rahva üle sundkontrolli kehtestamisel. Jälitustegevuse seaduslikkuse tagamiseks süsteemsete kontrollimehhanismide loomine leidis aset eelmise sajandi teisel poolel, mida omakorda tingisid erakorralised skandaalid jälitustegevuse seaduslikkuse küsimustes. Taasiseseivunud Eesti üleminek demokraatiale oli samuti nõudnud jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli süsteemi reformimist. Kuna ebapiisav jälitustegevuse kontroll soodustab kuritarvitamisi ja põhiõiguste rikkumisi ning üleliigne ei soodusta jälitusastuste ülesannete täitmist julgeoleku tagamisel, siis nende eriväärtuste vahelise tasakaalu saavutamist on nimetatud 21. saj suurimaks väljakutseks. Tasakaalu püsivuse teevad keerulisemaks julgeoleku ohuhinnangutest tulenevad poliitilised otsused.

Tänapäeva kuritegevus on organiseeritum ja raskelt avastatav. Seetõttu raskemate kuritegude uurimisel kasutatakse jälitustoiminguid, millega kaasnevad aga suuremad põhiõiguste riived. Põhiõiguste riive peab olema põhiseadusega kooskõlas. Õigustamata jälitustegevusele on karistusseadustikus ettenähtud sanktsioonid. Jälitustegevusega kaasnev põhiõiguste riive toimub kahes laines. Esimene laine tähendab sekkumist inimese privaatsfääri jälitustegevuse

teostamisel. Sõltuvalt jälitustoimingu eripärast ja teostamise seaduslikkusest võidakse piirata era- ja perekonnaelu puutumatus, õigust sõnumisaladusele, õigust omandi puutumatusle, isiku eneseteostusvabadust ja enesemääramisõigust, südametunnistuse-, usu- ja mõttevabadust, õigust jääda truuks oma arvamustele ja veendumustele ja rikkuda keeldu koguda andmeid veendumuste kohta. Proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt peab jälitustoiminguga kaasnev põhiõiguse riive olema kriminaalmenetluses tõendite kogumiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas. Riive teine laine seisneb rünnakus informatsioonilise enesemääramisõigusele, mida põhjustab jälitustegevuse salastatusest tulenev võimatus kontrollida põhiõiguste riivete õigustatust.

Jälitustegevuse kontrolli vajalikkuse seisukohalt on olulised jälitustegevuse eesmärk ja ulatus. Magistritöös oli käsitletud kriminaaljälituslikul eesmärgil teostatavat jälitustegevust. Kriminaaljälituslikul eesmärgil teostatava jälitustegevuse arengu alguseks on Pariisis modernse politsei loomine 17. saj lõppus. Eesti taasisesivsbumisel säilitati Nõukogude Liidus arendatud kriminaaljälitust ja alles sajandi viimase kümnendi lõpus leidsid aset mõjutused Lääne Euroopast, USA-st ja Skandinaaviast. Jälitustegevuse salastatuse ulatuse vähenemine, mis sai alguse Eesti esimese Jälitustegevuse seaduse redaktsiooni jõustamisega, oli tingitud kriminaalmenetluses jälitustõendite kasutamise võimalusest. Jälitustõendite kasutamisega kaasnes kriminaalmenetluses problemaatika nende seaduslikkuse hindamisel. Ühelt poolt süüdistataval ja tema kaitsjal on põhjendatud vajadus kontrollida jälitustõendite seaduslikkust tutvudes jälitustoimiku materjalidega, teiselt poolt seab jälitustoimiku tutvustamine ohtu julgeolekule salajaste meetodite ja taktika avalikustamisega. Üldiselt on aksepteeritav, et jälitustõendite kogumine on lubatud vaid raskemate kuritegude uurimisel, mis on tingitud sellest, et algselt varjatud andmete kogumist kasutati võitluses välisohtude vastu, alles hiljem kaaskodanikest kurjategijate vastutusele võtmiseks. Mingil määral annavad tegelikkust jälitustegevuse mahust ettekujutust statistilised andmed. Tagamaks jälitustegevuse seaduslikkust peab olema kehtestatud täpne ja selge õigusregulatsioon, mille miinimumstandarditele on viidanud EIK.

Jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli vajalikkus on samuti tingitud Riigikohtu praktikast. Jälitustoimingute seaduslikkusest sõltub jälitustõendite lubatavus kriminaalmenetluses, iga menetlusõiguse rikkumine toob automaatselt kaasa nende lubamatuse. Samas lubatavuse hindamisel on oluline just menetlusõiguse järgimine, nt ei ole salajasel pealtkuulamisel määravaks pealtkuulatava telefoni omamise ja kasutamise seaduslikkus (nt vanglas karistust kandval inimesel). Kui ühe kriminaalasja raames kogutud jälitustõendi kasutatakse tõendina

teises kriminaalmenetluses, siis lasub kohtul kohustus kontrollida jälitustõendi seaduslikkust uuesti. Vaatamata jälitustõendile esitatavatele nõuetele ei oma see *a priori* teistest tõenditest suuremat tõendusliku jõudu. Jälitusprotokollist peavad nähtuma andmed, mille põhjal on võimalik kontrollida jälitustoimingu seaduslikkust ja põhjendatust. Näiteks, jälitusprotokolli usaldusväärsus on seotud jälitustoimingu tulemuste vormistamisega toimingu teostamise ajast alles mitme kuu möödudes. Seejuures ei pea Riigikohus silmas seaduslikkuse hindamisel menetleja pisemaid vormistuslikke eksimusi. Jälitustoimingu seaduslikuks teostamiseks on seadusandja kehtestanud kindla menetluskorra, mis muuhulgas kajastab seadusandja otsustust põhiõiguste kaitse ja kriminaalmenetluse eesmärkide vastandlike huvide suhte osas. Jälitustoimingu seaduslikkuse kontrolli teostab asja arutav kohus, süüdistatav ja kaitsja vastavalt ausa ja õiglase kohtumenetluse põhimõttele saavad kahtluse korral esitada kohtule vastava taotluse, millest kohtul puudub keeldumise õigus.

Kontrollimatust jälitustegevusest tuleneda võivad ohud saavad oma alguse õigusregulatsioonidest, sest liialt avar tõlgendusruum jättab võimalusi kuritarvitamiseks. Kui üks riik jälgib põhiõiguste kaitset väga kohusetundlikult, siis teine võib otsustada laiendada jälitustegevust kuritegevuse arengule viidates vastavate empiiriliste tõenditeta. See, mis on ühes riigis käsitletav jälitustoiminguna, on teises tavapärane päring. Kuigi inimesed on turvalisuse nimel nõus loobuma osaliselt oma vabadusest, ei õigusta see põhjendamatu ja kontrollimatut jälitustegevust. Avalikkusel on jälitustegevuse laiendamist selle salajasuse tõttu jälgida keeruline, rahva kasutuses on vaid avalikud lakooniliselt koostatud õigusaktid ja kohati eksitavad statistilised numbrid. Jälitustegevusest tuleneda võivate ohte saab määratleda jälitustegevuse põhimõtete abil. Ühe keske põhimõte kohaselt jälitustegevus ei tohi kahjustada elu, tervist, vara ega keskonda. Autor leiab, et selles kontekstis elu mõiste haarab ka eraelu. Eraelu kahjustamise keeld ei tähenda keeldu koguda eraelulisi andmeid vaid keeldu kahjustada jälitustegevuse käigus isiku eraelu. Põhimõtete olulisust ja nende eiramisest tulenevaid ohte autor illustreeris USA eelmise sajandi kurbade kogumistega kontrollimatu jälitustegevusega. Lisaks poliitikale olid kuritarvitamiste tulemustena otseselt kannatada saanud ka eraisikud.

Kuigi demokraatliku riigi sisejulgeolek peab tagama ka põhiõiguste kaitset, need eriväärtused on vastandliku iseloomuga. Põhiõiguste kaitset saab tagada vaid tugev riik, sest ilma sisejulgeolekuta põhiõiguste kaitse on võimatu. Paraku tekib küsimus, kes valvab valvurite endi järelle. Mida laiemad on volitused, seda rangem peab olema kontroll. Riik ei saa tagada jälitustegevuse läbipaistvust teiste riigiasutustega sarnaselt. Samas tuleks avalikkuse huvi

rahuldamiseks ja teaduslikkuse tõstmiseks kajastada jälitustegevuse tulemusi, milleks on erinevaid võimalusi. Jälitustegevuse seaduslikkuse tagamisel on väga olulisel kohal jälitusametnike värbamine, koolitus, distsipliin ja eetilised tõekspidamised. Ideaalset jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli mudelit ei ole olemas. Demokraatlikes riikides kontrollimehhanismid tuginevad traditsioonilise võimu kolmikjaotusele. Eesti ei olnud siiani suurt tähelepanu pööranud avalikkuse rollile jälitustegevuse kontrollis ehk informaalsetele kontrollile, erialases kirjanduses oli kirjeldatud vaid formaalseid kontrollimehhanisme. Välismaises erialakirjanduses käsitletakse kontrollimehhanisme kolme dimensiooni kaudu: vertikaalne, horisontaalne ja kolmas dimensioon. Vertikaalse kontrolli alla kuulub nii haldusesisene kontroll, kui ka informaalne kontroll, kuna riigivõim tugineb rahvale. Haldusesisest kontrolli peetakse üheks tähtsamaks kontrolli liigiks, mida tõhusam see on, seda väiksem tõenäosus, et hiljem tekib probleeme teiste kontrolli vormide puhul. Haldusesisese kontrolli teostamise võimalikuks takistuseks peetakse politiseeritust. Horisontaalse kontrolli alla liigitatakse parlamentaarset ja kohtuliku kontrolli, samuti ombudsmani ja riigikontrolli. Parlamentaarset kontrolli rakendatakse eri riikides erineval määral, selle efektiivsus sõltub paljuski sellele eraldatud ressursist. Kohtuliku kontrolli efektiivsus sõltub kohtuvõimu sõltumatusest teistest võimuharudest. Kolmanda dimensiooni kontrollijana esineb näiteks EIK, mis avaldab riikidele mõju õiguse tõlgendamise kaudu. Jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli üldine eesmärk on võimaldada jälitusasutustel oma ülesannete täitmist, kindlustades nende tegevuse kooskõlas demokraatia väärtustega, õigusaktiga ja eetikaga. Selle üldeesmärki saavutamisel mängib olulist rolli ka informaalne kontroll.

Riigiasutuste ja rahva koostöö on oluline nii julgeoleku loomisel, kui jälitustegevuse seaduslikkuse tagamisel. Jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli teostamine on keeruline ülesanne, mistõttu lisaks formaalsetele kontrolli vormidele saavad abiks olla kodanikuühiskond ja meedia. Riigiasutused, avalikkus ja meedia moodustavad informatsioonilise võrgu, milles kõik osapooled avaldavad üksteisele mõju. Kuna toimub pidev informatsiooni hankimise, kinni hoidmise ja sünteesi protsess, siis sellele tuginev omavaheline mõju võib viia ebakindluseni ja usaldamatuseni. Selleks, et avalikkus ei muutuks küüniliseks jälitustegevuse üldise vajalikkuse suhtes kõik osapooled peavad panustama avalikkuse teadlikkuse tõstmisesse. Informaalsete kontrolli põhiline puudus on piiratud juurdepääs jälitustegevust puudutavale informatsioonile, tuginetakse vaid sellele, mis on avalikustatud seaduslikkus korras või tulnud avalikuks infolekkega. Akadeemilised institutsioonid ja mõttekojad saavad mõjutada sisejulgeoleku poliitika otsuseid, inimõiguste kaitsele orienteeritud grupid saavad jälgides seadusmuudatusi tõsta avalikkuse teadlikkust.

Avalikkuse informeeritusega kaasneb usaldus jätitusasutuste suhtes. Kuna formaalsete mehhanismide loomine automaatselt ei välista eetiliste ja muude probleemide ning õigusregulatsiooni puuduste teket, siis informaalne kontroll saab juhtida nendele tähelepanu. Täiendavat tuge vajab haldusesisene jätitustegevuse seaduslikkuse kontroll, sest salajasus loob võimalusi kuritarvitamiseks. Parlamentaarne kontroll vajab oma ülesannete täitmiseks nii avalikkuse kui jätitusastuste usaldust, milleks erikomisjon peab olema võimeline mõjutama avalikkuse moonutatud ettekujutust olemata seejuures jätitusasutuste “advokaadiks”. Informaalne kontroll saab juhtida parlamendi tähelepanu seadusmuudatuste vajadusele. Kuna kohtuliku kontrolli väärtus jätitustegevuse seaduslikkuse tagamisel sõltub paljuski kohtuvõimu sõltumatusest ja kaasatusest jätitustegevusesse, siis informaalne kontroll võib juhtida tähelepanu võimalikele sõltuvuse märkidele. Informaalse kontrolli võimekuse kohta on autor toonud välja Rumeenia näite, kus meedia ja avalikkus survestasid riiki reformima jätitusasutusi ja muutma õigusregulatsioone. Kõrget kodanikuühiskonna kaasatust on märgata UK-s. Isegi Venemaal, kus ametlik võim ei aktsepteeri kodanliku aktiivsust, on täheldatud ühiskonna aktiivsust. Informaalne kontroll saab harida avalikkust ja teha muudatusteks ettepanekuid. Kriitika peaesmärgiks peab olema julgeoleku ja põhiõiguste kaitse vahlise tasakaalu saavutamine.

Autor leiab, et informaalse kontrolli ilminguid on märgata Eestiski. Hindamaks informaalset kontrollilt pärinevat kriitikat, mis võib viidata võimalikele probleemidele jätitustegevuse valdkonnas, on autor analüüsinud mõningaid märkusi. Eesti erialases kirjanduses on viidatud väga kõrgele jätitustoimingu taotluste rahuldamise protsendile, mis võib viidata õigusregulatsiooni puudustele ja kohtuvõimu sõltumatuse küsitavusele. Autor on uurinud avalikult kättesaadavaid statistilisi andmeid ja leidnud, et kohtuluba nõudvateks jätitustoiminguteks antakse vaid 800 luba aastas. Arvestades latentse kuritegevusega ja registreeritud kuritegude arvuga 50 000 aastas, autor tõdes, et kõrvuti kuritegevuse vastase võitluse tähtsusega, ei ole tegemist piiramatult jätitustegevusega. Selgus, et sarnase statistika pärast on kritiseeritud ka kohtuluba nõudvat vahistamist. Kõrge jätitustoimingu taotluste rahuldamise protsent iseloomustab ka teiste riikide statistilisi andmeid. Näiteks USA-s anti 2010. a 3194 kohtuluba ja keelduti vaid ühel korral. Kõrge rahuldamise protsent on iseloomulik ka Šveitsile, Austraaliale, Kanadale ja Saksamaale. Uuringus tuvastati võimalikku mitteametliku keeldumise võimalust, mis võib mõjutada statistilisi numbreid. Eri riikidest pärineva statistika võrdlus on problemaatiline, erineb nii õigusregulatsioon kui statistika koostamise alused. Autor nõustub arvamusega, et kõrge rahuldamise protsent võib olla seotud taotlemise protseduri keerukusele, mida on põhjendamisel argumendina kasutatud

ka USA-s. Samuti oli autor analüüsinud märkust, et Eestis jälitustegevust võimaldavate kuriteokoosseisude osakaal on liialt suur, mis võib viidata piiramatule jälitustegevusele. Kui Eestis on nende kuritegude määratlemist reguleeritud karistusmäära kaudu, mis on lähedane Madalmaade regultasioonile, siis näiteks Saksamaal on jälitustegevust võimaldavat kuriteod välja toodud ammendava loeteluna. Soomes on karistuse määra järgi piiritletud kuriteokoosseisude ring, mis võimaldavad põhiõigusi vähem riivavaid jälitustoiminguid ja lisaks on ammendavalt loetletud raskemad kuriteod, mis võimaldavad ka raskemate jälitustoimingute teostamist. Autor analüüsis samuti tähelepanekut, et kaitsjale ei võimaldata tutvuda jälitustoimikuga, mis takistab jälitustõendite seaduslikkuse kontrollimist ja õigustavate tõendite leidmist. Eestis kontrollib jälitustõendite seaduslikkust kohtunik, seda kas kaitja või süüdistatava taotlusel või enda initsiatiivil kahtluse korral. UK-s ja Kanadas kasutatakse advokaadi-nõuniku abi, kes on kohtunikust sõltumatu ja kelle vahendusel saab süüdistatav kontrollida jälitustõendite seaduslikkust. Samuti oli autor analüüsinud tähelepanekuid Eesti julgeolekuasutuste järelvalve erikomisjoni pädevuse osas. Erikomisjoni pädevuse probleeme iseloomustab kaitsevaelaste poolt teostatud ebaseadusliku jälitustegevuse juhtum, mida erikomisjon jättis kontrolli käigus tähelepanuta. Efektiivse parlamentaarse kontrolli jaoks on oluline nii ressurss kui rahvasaadikute tahtmine olla kontrolli kaasatud ja tegeleda skandaalide uurimise asemel rutiinsete küsimustega. Kokkuvõtvalt on autor leidnud, et informaalne kontroll peab keskenduma põhiõiguste ja julgeoleku vahelise tasakaalu saavutamisele, andma märku võimalikest probleemidest ja ohtudest. Informaalse kontrolli lisaväärtus seisneb selle sõltumatuses ja kriitilisuses. Informaalne kontroll võib dubleerimata formaalset jälitustegevuse seaduslikkuse kontrolli, aidata tagada jälitustegevuse seaduslikkust.

Tuginedes uurimistulemustele saab autor väita, et kui seni oli Eestis avalikkuse rolli osas valitsenud ebamäärasus ja ebakindlus, siis magistritöö käigus selgus avalikkuse rolli tähtsus. Jälitustegevuse seaduslikkust, arvestades selle kontrollimise vajalikkust tingivaid väga erinevaid faktoreid ning põhiõiguste ja julgeoleku vahelise tasakaalu saavutamise vajadust, on ainuüksi formaalsete kontrollimehhanismidega tagada küllaltki keeruline, mistõttu riik peab aktsepteerima ka informaalset kontrolli võimekust kriitiliselt viidata probleemsetele kohtadele ja teha ettepanekuid olukorra parandamiseks.

THE ROLE OF THE PUBLIC IN ENSURING THE LEGALITY OF SURVEILLANCE ACTIVITIES

SUMMARY

In recent years the issue of police surveillance legality has been a subject of wide discussion. The aspects of this issue were analysed in a large number of researches, articles and other materials. If on the one hand the discussion was caused by drafting new Criminal Procedure Code, then on the other the public recently witnessed surveillance-related corruption and illegal surveillance activities conducted by agency officials. The effectiveness of formal control mechanisms on ensuring the legality of surveillance activities established by Estonian authorities was criticised by the public. At the same time, there were expressed opinions that changes in the field of surveillance law can be expected only if “the critics are really tightened up a bit”. Thus, it is found that the state does not pay enough attention to the public debate and critics and this is what the author sees a problem in.

Researching the functionality and effectiveness of formal control mechanisms on surveillance activities S. Laos found that their tasks and extent of responsibility are not completely clear yet. S. Laos considered that it is important to contribute mechanism without duplicating their activities. With regard to the role of the public, S. Laos admitted that while it plays a significant role in a democratic society, the public access to the operational level of surveillance is unfortunately very limited due to confidentiality, and focused on analysing the formal mechanisms. Thus, the public role in ensuring the legality of surveillance activities is unclear. The President of Estonia, contrary to the opinion that the criticism of surveillance is to fall on deaf ears, had stressed the role of public: “ If we are talking about the involvement of many years, then today the public wants to be involved and take part in the responsibility. I think it is just a sign of a good society, even if someone feels uncomfortable that people care about how our laws are made and how they affect us.”

The European Court of Human Rights had found that in exceptional circumstances and in the interests of national security or the crime prevention, even in a democratic society, the

surveillance is necessary. But, the secret surveillance of persons may be tolerated only in extent that is essential for the protection of democratic institutions. Thus, it is very important to ensure the balance between security and the protection of fundamental rights. The author finds that regarding to the contrariness of these values, the fulfilling of this task only by the formal control mechanisms is very complicated.

Therefore, current research is motivated by a need of analyzing the possible role and the ability of the public to ensure the legality of surveillance activity. Inherently the control is not an independent phenomenon, it is always justified due to the specific need. Thus, it is separately necessary to analyze historical reasons of surveillance control, constitutional guarantees, problems of criminal procedural law, Supreme Court practice and the risks arising from uncontrolled surveillance activity.

Thus, the main objective of the research was to investigate the possible role of the public as informal control of the legality of surveillance activity and ensuring balance between security and fundamental rights. To this end, the author examined the theoretical material as well as the critical observations in the context of Estonia, analyzing the objectivity and value of critical comments. Secondary objective of the research was to examine various factors that cause the need of control. To achieve these objectives the author based his research on Estonian and foreign literature, Estonian and foreign laws, professional conferences, presentations and empirical research results. The author used historical and chronological methods describing developments in different periods, comparative method analyzing the law of different countries, qualitative and quantitative methods designing opinion, and systematic method analyzing the critical observations.

Research results showed that surveillance, which may derive from public or private initiative, is an integral part of today. Surveillance potential is amplified by technological advances. Paying attention to surveillance earlier development stages, the author found that the spying was used in the state interest, long before the beginning of our time. Already in these stages of development a necessary focus on the faithfulness of spies was understood. The problem with necessity of control of the surveillance arised even with the world first criminal police *Sûreté*. At the same time in the world's recent history there were expressive examples of harmful effects of limiting the surveillance and also of forcing surveillance activities to establish control on the public. Surveillance legality systemic control ensuring mechanisms were developed in the second half of the last century, which in turn was caused by extraordinary

intelligence scandals in the legality issues. With regaining the independence, Estonia passed to democracy which also called the reforming of the system of control on surveillance activities. Since inadequate control of surveillance promotes abuses and violations of fundamental rights and redundant control does not contribute the fulfilling of security tasks, the achievement of balance between different values is even called the greatest challenge of the 21st century. Achieving the stability of this balance is more complicated due to policy decisions in security issues.

Today's crimes are more organized and more difficult to detect. Therefore, the investigation of serious crimes involves surveillance activities that entail higher infringements into fundamental rights. Infringement of fundamental rights must be constitutional. There are even provided sanctions by The Penal Code for unjustified surveillance. Infringements that accompany surveillance occur in two waves. The first wave means an interference into privacy by conducting the surveillance. Depending on the surveillance operation peculiarities and performance legitimacy, interference may limit the right to private and family life, the right to secrecy of the message, the right to property, personal fulfillment and freedom of self-determination, conscience, religion and freedom of opinion, the right to remain true to opinions and beliefs, prohibition to collecting data on convictions. According to the principle of proportionality the surveillance activities conducted to gather the evidence in criminal proceedings must be appropriate, necessary and reasonable. The second wave of infringement attacks the right to informational self-determination which is caused by the inability to control justification of the infringements.

To assess the necessity of control over surveillance, it is relevant to define the purpose and scope of surveillance activities. The research was focused on surveillance type that is carried out in aim to collect evidence of a crime. That type of surveillance activities arose in Paris in the 17th century with development of modern police forces. By regaining independence, Estonian police forces stayed using surveillance base that was developed and maintained by the Soviet Union until the end of the decade when Western influences from Europe, USA and Scandinavia occurred. Extent of secrecy of the surveillance began decreasing with the first Estonian Surveillance Act due to the opportunity to use surveillance pursued evidence in criminal proceedings. The use of such type of evidence in criminal proceedings was accompanied with problems associated with assessment of their legality. On one hand, the accused and his/her counsel have legitimate reason to check the legality of the surveillance evidence, examining the surveillance file documents, but on the other hand this brings the

security risk by introducing and disclosing secret methods and tactics. It is generally accepted that surveillance evidence gathering is permitted only in the most serious offenses, which is due to the fact that the original surveillance methods were used in the fight against external threats, and only later in prosecution of citizens. To some extent, surveillance statistics are giving an image of its real volume. To ensure the legality of the surveillance activity there must be a precise and clear legal regulation according to the minimum standards that were referred by ECHR.

The Necessaty of controlling the surveillance is also relevant due to the judicial practice of the Supreme Court. The admissibility of evidence in criminal proceedings depends on the legality of the surveillance activities, by the procedural law each violation will automatically make that type of evidence inadmissible. While assessing the permissibility it is important to observe the procedural law, for example, the fact that a wiretapped telephone was owned and used unlawfully is not the determining factor. If surveillance evidence gathered in one criminal case is used as evidence in other criminal proceedings, then the court has the obligation to verify the legality of the surveillance evidence again. Despite strict requirements, the surveillance evidence does not have *a priori* greater probative force than other evidence. A surveillance record must set out the details, which make it possible to check the legality and justification of the surveillance activities. For example, the reliability of the surveillance report of the surveillance activities is related to the formalization of the results of an action only several months later. The Supreme Court does not consider the smallest formalization mistakes decisive in assessing the legality. Legislature has established a specific procedure to conduct lawful surveillance, which also reflects the legislature judgment on competing interests of protection of fundamental rights and purposes of criminal proceedings. The contol of legality of the surveillance evidence is carried out by the court, the accused and defense counsel, in accordance with the principle of fair and equit proceedings, may file a request to the court and the court has no right of refusal.

Threats that arouse from uncontrolled surveillance activities may have started from regulations, as too broad an interpretation space leaves room for misuses. If one country will be scrupulous on protection of fundamental rights, the other may decide to extend the surveillance refering to crime trends without the empirical proof. What is regarded as surveillance activities in one country, may be customary request in the second one. Although the people are willing to give up part of their freedom in the name of security, it does not justify the uncontrolled and unjustified surveillance. It is difficult for the public to monitor the

expansion of the surveillance due to its confidentiality, only concisely written legislation and at times misleading statistical numbers are in public use there. Defining potential risks of surveillance is possible through the principle of surveillance. One fundamental principle of surveillance activities is not to harm life, health, property or the environment. The author argues that in this context, the term life also captures the private life. The prohibition of damaging the private life does not mean prohibition of collecting private data but prohibition to harm personal private life. The importance of the principles and risks arising by disregarding are illustrated by the United States experience of great uncontrolled surveillance activities in the last century. In addition, as a result of abuses there were directly affected individuals beside the policies.

While the democratic national security must also ensure the protection of fundamental rights, they are opposite values in nature. Protection of fundamental rights can be ensured only by a strong state because without the security the protection of fundamental rights is impossible. However, the question of who guards the guards themselves arises. The more extensive the powers, the tighter the control has to be. The state can not guarantee the transparency of the surveillance, like as other governmental activities. However, the state must satisfy the public interest and increase awareness on surveillance issues by reflecting the results using various alternatives. In the issue of ensuring the legality of surveillance, the right recruitment of surveillance officers, training, discipline and ethical standards are essential. A perfect model of controlling the legality of surveillance activity does not exist. In most democracies control mechanisms are based on traditional trichotomy of powers. So far in Estonia the role of the public in controlling the legality of surveillance has not received great attention, in professional literature only the formal control mechanisms have been described. In foreign literature the mechanisms of control are described through the three-dimensional approach: vertical, horizontal, and the third dimension. Vertical control means both the administrative control as well as informal control, because the power relies on the people. Control of administrative authorities is considered as one of the most important, because the more effective it is, the less likely the problem arises later in other forms of control. A possible obstacle of managing the administrative control is considered to be its politicization. Under the horizontal control a parliamentary and judicial control, as well as the Ombudsman and the Audit Office are classified. The extent of applying the parliamentary control is varying by country, its efficacy depends much on allocated resources. Efficacy of judicial control depends on the independence of the judiciary from other branches of power. ECHR is a part of the third dimension, which has impact on the countries through the interpretation of the law. The

overall objective of controlling the legality of surveillance is to enable surveillance authorities to perform their duties while ensuring that their operations are in accordance with democratic values, ethics and legislation. Informal control also plays an important role in achieving that objective.

The cooperation of the state and the people is essential for creating security and ensuring the legality of the surveillance activity. Ensuring legality of surveillance is a difficult task, so in addition to formal forms of control also civil society and media can assist. State agencies, public and media are all a part of informational network in which all parties have impact on each other. Since a continuous supplyment of information, retention and synthesis processes that are based on the inter-relationship take place, it can lead to uncertainty and mistrust. In order to avoid that the public does not become cynical to general need for surveillance, all parties must contribute to increase the public awareness. The main drawback of informal control is the limited access to information on surveillance activities. It is based on what has been disclosed through legal procedures or informational leaks. Academic institutions and think-tanks can affect the internal security policy decisions, human rights-oriented groups can follow the law changes to raise the awareness of public. The awareness of the public brings a confidence of surveillance agencies. Since the establishment of formal mechanisms does not automatically rule out the ethical and legal issues and other regulatory deficiencies formation, informal control may draw them out. The administrative control of the legality of surveillance activity needs additional support, because the secrecy creates opportunities for abuses. To perform his duties, Parliamentary control must obtain a trust of the public and agencies. The special committee must be able to influence distorted public opinion without being a "lawyer" of surveillance agencies. Informal control may draw attention to the need of law changes. As the value of judicial control depends largely on judiciary independence and involvement into surveillance, then informal control can draw attention to any signs of dependence. To illustrate the capabilities of informal control, the author brought out the example of Romania, the country where the media and public pressured the reform of surveillance agencies and law changes. The high involvement of civil society is seen even in Russia, where officials do not accept the power of bourgeois activity, and social activity is observed. The main aim of criticism must be a balance between security and protection of fundamental rights.

The author found that appearance of informal control is seen in Estonia. To assess the criticism that may indicate potential problems in the field of surveillance, the author has

analyzed some of the comments. In Estonian professional literature it was referred to a very high percentage of satisfied applications for surveillance activity, which may indicate a lack of legal regulation and judicial dependence. A high percentage of satisfied applications for surveillance activity is also characterizing the statistics of other countries. For example, in 2010 the U.S. courts satisfied 3194 applications, and refused only once. The high satisfaction rate is also characteristic for Switzerland, Australia, Canada and Germany. Comparison of statistics from different countries is problematic, due to difference in legal regulations and in compilation of statistics. The author agrees with the notion that a high percentage of satisfaction may be related to the complexity of the application procedure, which is used as a justifying argument in the U.S.. Also the note, that in Estonia proportion of criminal offenses that permit surveillance is too high was analyzed, this may indicate unlimited surveillance activities. For example in Germany, the offenses that permit surveillance activities are set out in an exhaustive list. Also, other comments were analyzed, for example the legal issues of controlling surveillance evidence. In Canada the issue of independency is solved by using the attorney-adviser, who is independent from the judge and who can in accused request check the legality of the surveillance evidence. Also, the comments on the powers of the Parliament Special Committee were analyzed. Problems of competence of the Special Committee are characterized by the case of soldiers who conducted illegal surveillance, and the Special Committee did not notice the illegality. In summary, the author has found that the informal control must focus on achieving a balance between rights and security, and indicate potential problems and risks. Value of informal control is its independence and criticality. Informal control may assist without duplicating the formal control to ensure the legality of the surveillance activity.

Based on the research results, it can be argued that the hypothesized role of the public ensuring the legality of surveillance was confirmed. If yet the public role was unclear and uncertain, the research showed the importance of the role of the public. Taking into consideration the very different factors of control necessity and balance between fundamental rights and security, then ensuring legality of surveillance is fairly complex merely with formal control mechanisms. So the state must accept the capabilities of informal control critically refer to problematic points and make suggestions for improvement.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Aas, N. Kes vastutab kohtueelse menetluse eest? - *Juridica*, 9/2000.
2. Adler, T. Privacy implications of commercial office building security technology in the post-9/11 era. – *The Columbia science and technology law review*, 8/2007.
Arvutivõrgus: <http://www.stlr.org/html/volume8/adler.pdf>, 01.04.2012.
3. Albi, A. Eesti õigusteadus, globaliseeruv maailm ja äärmusliberaalne majandusideoloogia. - *Juridica*, 7/2008.
4. Born, H., Caparini, M. (eds). *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*. Hampshire: Ashgate 2007.
5. Born, H., Leigh, I. *Democratic Accountability of Intelligence Services*. Geneva: DCAF 2007.
Arvutivõrgus: http://www.dcaf.ch/content/download/35401/526019/file/PP19_Born_Leigh.pdf, 31.03.2012.
6. Born, H., Leigh, I., Johnson, K. (eds). *Who's Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability*. Washington DC: Potomac Books 2005.
7. Born, H., Fluri, P., Johnson, A. (eds) *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, mechanisms and practices*. Geneva: DCAF 2003.
Arvutivõrgus: www.ipu.org/PDF/publications/decaf-e.pdf, 01.04.2012.
8. Brodeur, J.P., at al. *Democracy, law, and security: internal security services in contemporary Europe*. Aldershot: Ashgate Publishing 2003.
9. Bruneau, T., Boraz, S. *Reforming intelligence: obstacles to democratic control and effectiveness*. Austin: University of Texas Press 2007.
10. Cameron, I., Dutheillet de Lamothe, O., Helgesen, J., Leigh, I., Matscher, F., Zorkin, V. *Report on the Democratic Oversight of the Security Services: Adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session*. Council of Europe: Strasbourg 2007.
Arvutivõrgus: [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)016-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)016-e.pdf), 01.04.2012.
11. Cameron, I. *National security and the European Convention on Human Rights*. Hague: Kluwer Law International 2000.
12. Danilov, E. Kontrazvedōvatelnōe funktsii *agentes in rebus*. – Aktualnōe problemō istoritšeskoj nauki: Meždunarodnōi sbornik nautšnōh trudov molodōh utšonōh, 6/2009.

- Arvutivõrgus:<http://elar.uniyar.ac.ru/jspui/bitstream/123456789/1077/1/Danilov%20E.S.%20Counterintelligence%20Functions%20of%20agentes%20in%20rebus.pdf>,
23.03.2011.
13. Derdzinski, J. Internal security services in liberalizing states: transitions, turmoil, and (in)security. Farnham: Ashgate 2009.
 14. Ernits, M. Õiguskantsler. - Juridica, 1/2003.
 15. Giles, L. Sunzi on the art of war. The oldest military treatise in the world. Toronto: Global language press 2007.
 16. Ginter, J. Compatibility of the Estonian Rules of Evidence in Criminal Procedure to the Needs for Protection of the Financial Interests of the European Community. - Juridica international, 7/2002.
 17. Glikman, L. Põhjendamatu sekkumine majandustegevusse ja jälitustegevus. - Juridica, 4/2011.
 18. Hien, E. Planeerimisotsuse õiguslik iseloom ja selle kohtulik kontroll. - Juridica, 7/2006.
 19. Hier, S. P. (edit) at al. Surveillance: Power, Problems, and Politics. British Columbia: UBC Press 2009.
 20. Jaanimägi, K. Politsei sisemise rahu tagajana. - Juridica, 7/2004.
 21. Jõgi, P. USA terrorismivastane seadus ja jälitustegevuse erivolitused. - Juridica, 1/2007.
 22. Jõks, A. Austatud lugeja! - Juridica, 1/2007.
 23. Järvet, T. Kaebemenetlus kriminaalmenetlusliku jälitustegevusega riivatud õiguste kaitseks. -Sisekaitseakadeemia toimetised. Liikuv julgeolek. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 9/2010.
 24. Järvet, T. Jälitustegevuse õpetamine muutavas õigusolustikus. -Sisekaitseakadeemia toimetised. Turvalisem Eesti hariduse toel. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 7/2008.
 25. Kergandberg, E. Menetlustoimingute süsteem kui kohtumenetluse sisu. - Juridica, 7/1995.
 26. Kergandberg, E. Natuke privaatsusest ja mõnevõrra enam selle jälitustegevuslikust riivist isikuandmeid töötleva Eesti avaliku võimu poolt. - Juridica, 8/2005.
 27. Kergandberg, E. Organiseeritud kuritegevus ja jälituslikud erimeetmed: Operatiivjälitustegevuse seaduse eelnõust ajendatud kirjutis. - Juridica, 6/1993.
 28. Kergandberg, E. *Per aspera ad fair trial*. - Juridica, 1/2011.
 29. Kergandberg, E. Jälitustegevus kui riigisaladus ja jälitustegevuse tulemina saadud tõendi spetsiifika. - Juridica, 9/2000.
 30. Kergandberg, E., Järvet, T., Ploom, T., Jaggo, O. Kriminaalmenetlus. 2.tr. Tallinn: Sisekaitseakademia 2004.

31. Kiviloo, H. Kuritegevuse olukorrast. - *Juridica*, 9/1995.
32. Korody, P. Satellite Surveillance Within U.S. Borders. - *Ohio State Law Journal*, 65/2004. Arvutivõrgus: <http://www.scribd.com/doc/31401130/Satellite-Surveillance-Within-U-S-Borders>, 01.04.2012.
33. Laffranque, J. Sõltumatu ja demokraatlik õigusriik Riigikohtu praktikas Eesti Euroopa Liidu liikmesuse kontekstis. - *Juridica*, 8/2009.
34. Laos, S. Sisemise rahu tagamiseks teostatava jälitustegevuse legitiimsed eesmärgid ja seaduslikkuse kontroll. – *Õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade*. Tallinn: Õiguskantsleri Kantselei 2008.
35. Linask, R. Jälitustegevuse alustamine Eestis läbi Euroopa õigusruumi prisma. Bakalaureusetöö. Tallinn: TÜ õigusteaduskond 2011.
36. Lõhmus-Ein, K. Eraelu ja elementide õiguslik kaitse. Magistritöö. Tartu: TÜ õigusteaduskond 2004.
37. Lõhmus, U. Kuriteo matkimisest. Kas riik võib provotseerida kuritegu? - *Juridica*, 4/2005.
38. Lõhmus, U. Pealtkuulamine ja Eesti põhiseaduses sätestatud õigus sõnumite saladusele. - *Juridica*, 7/2008.
39. Miles, T. Racial Disparities in the Allocation of Wiretap Applications across Federal Judges. - Stanford Law School. Law and Economics Seminar, Winter 2010. Arvutivõrgus: http://www.law.stanford.edu/display/images/dynamic/events_media/Thomas%20Miles%20%20Racial%20Disparities%20in%20the%20Allocation%20of%20Wiretap%20Applications%20across%20Federal%20Judges.pdf, 01.04.2012.
40. Neate, F., Interlex Õigustõlkebüroo. Haruldane väärtkaup. - *Juridica*, 3/2006.
41. Pradel, J. Mõned tähelepanekud Eesti kriminaalmenetluse seadustiku eelnõu kohta. - *Juridica*, 9/2000.
42. Pärn, T. Kriminaalpreventsiooni teoreetilised lähtekohad ning kriminaalpreventsiooni rakendamine Eesti – Rootsi ühisprojekti Kilingi-Nõmme piirkondliku projekti aruande näitel. Magistritöö. Tartu: TÜ sotsiaalteaduskond 2007.
43. Rask, R. Terrorismi koht rahvusvahelises õiguses ja tema karistusõiguslik määratlus. - *Juridica*, 6/2006.
44. Reinthal, T. Vahistamised Eestis – kas liiga palju või liiga vähe? - *Juridica*, 10/2007.
45. Schwartz, P. Evaluating Telecommunications Surveillance in Germany: The Lessons of the Max Planck Institute's Study. - *George Washington Law Review*, 6/2004, Vol. 72.
46. Schwemer, H. Põhiseaduse nõuded politseiõigusele. - *Juridica*, 7/2004.

47. Sisas, E. Julgeolekusektori parlamentaarne järelevalve Eestis. –Riigikogu Toimetised, 23/2011. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=14440&op=archive2>, 01.04.2012.
48. Sootak, J., Kont, E., Miil, M. Eesti kriminaalõigusreform: välismaine kogemus ja edasised arenguteed. - *Juridica*, 9/1995.
49. Sootak, J., Pikamäe, P. Karistusseadustik. Komm vlj., 3 tr. Tallinn: Juura 2009.
50. Suumann, G. Teenistuslik järelevalve kohtunike üle. - *Juridica*, 3/2006.
51. Swire, P. The System of Foreign Intelligence Surveillance Law. - *George Washington Law Review*, vol. 72, 2004.
Arvutivõrgus: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=586616, 01.04.2012.
52. Tammiste, B., Kaing, H. Psüühikahäiretega isikute sundravile suunamise kiirus ja korraldus. - *Juridica*, 9/2008.
53. Taylor, B. Law enforcement and civil society in russia. - *Europe-Asia Studies*, 2/2006, Vol. 58.
Arvutivõrgus: <https://kb.osu.edu/dspace/bitstream/handle/1811/30222/TaylorPaper.pdf?>, 01.04.2012.
54. Thorwald, J. Vek kriminalistiki. Moskva: Progress 1991.
55. Truu, A. Kohtu käsitusl ajakirjanduses. - *Juridica*, 3/2006.
56. Truuväli, E.-J., Kask, O., Lehis, L., Lindpere, H., Lõhmus, U., Madise, Ü., Merusk, K., Narits, R., Olle, V., Põld, J., Schneider, H. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. Tallinn: Juura 2002.
57. Tšasovskih, D. Eraviisiline jälitustegevus. Bakalaureusetöö. Tallinn: TÜ õigusteaduskond 2010.
58. Tzanou, M. The EU as an emerging „Surveillance Society“. - *Vienna Online Journal on International Constitutional Law* 3/2010, Vol 4.
Arvutivõrgus: http://www.international-constitutionallaw.net/download/3cfc9dc8bab2837b52b43428259005ce/ICL_Journal_Vol_4_3_10.pdf, 30.03.2012.
59. Velikovitš. L. Tšornaja gvardija Vatikana. 2-e izd., dop. Moskva: Mõsl 1985.
60. Vidocq, F. E., Gile, E. (trans), Ruhland, B. (edit). *Memoirs of Vidocq: master of crime*. Oakland: Nabat 2003.
61. Zorkin, V. Comments on democratic oversight of special services In Eastern Europe. *European Commission for Democracy Through Law*. Strasbourg: Council of Europe 2007. Arvutivõrgus: [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL\(2007\)051-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL(2007)051-e.pdf), 01.04.2012.

62. Wildhaber, L., Diggelmann, O., Ernits, M., Paliale, H. Euroopa inimõiguste konventsioon ja eraelu kaitse. Uuemad arengusuunad. - Juridica, 1/2007.

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

63. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. RT II, 01.06.2010, 14, 54
64. Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT I, 27.04.2011, 2.
65. Halduskohtumenetluse seadustiku, jällitustegevuse seaduse ja kohtuniku staatuse seaduse muutmise seadus. - RT I 1997, 93, 1557.
66. Julgeolekuasutuste seadus. - RT I, 22.12.2011, 36.
67. Jällitustegevuse seadus. - RT I, 31.01.2012, 6.
68. Karistusseadustik. - RT I, 29.12.2011, 190.
69. Kriminaalmenetluse seadustik. - RT I, 29.12.2011, 20.
70. Kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, nr 286 SE, seisuga 23.02.2011.
Arvutivõrgus:http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&u=20120418153240&file_id=1314504&file_name=286s_XI_Krmk_m_s_2011.doc&&file_size=120832&mnsent=286+SE&fd=16.05.2011,18.04.2012
71. Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus. - RT I, 22.12.2011, 24.
72. Õiguskantsleri seadus. - RT I, 08.07.2011, 60.
73. Pakkokeinolaki. 22.07.2011/806. Finlex. – <http://www.finlex.fi>
74. Regulation of Investigatory Powers Act 2000 (c. 23). - <http://www.legislation.gov.uk>
75. Strafprozeßordnung. V. 7.4.1987. Bundesministerium der Justiz. - <http://www.gesetze-im-internet.de/stpo>
76. The USA PATRIOT Act. Public Law 107–56 107th Congress. – <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ56/pdf/PLAW-107publ56.pdf>

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

77. RKPJKo III-4/1-6/94
78. RKKKo 3-1-1-31-11
79. RKKKo 3-1-1-10-11
80. RKKKo 3-1-1-23-10
81. RKKKo 3-1-1-22-10

82. RKKKo 3-1-1-15-10
83. RKKKo 3-1-1-119-09
84. RKKKo 3-1-1-19-09
85. RKKKo 3-1-1-5-09
86. RKKKo 3-1-1-81-08
87. RKKKo 3-1-1-63-08
88. RKKKo 3-1-1-19-08
89. RKKKo 3-1-1-73-07
90. RKKKo 3-1-1-85-04
91. RKKKo 3-1-1-25-03
92. RKKKo 3-4-1-1-02
93. RKKKo 3-1-1-123-97
94. TlnRnKo 19.03.2008, 1-06-5729.
95. EIKo 10.02.2009, 25198/02, *Iordachi vs. Moldaavia*.
96. EIKo 06.06.2006, 62332/00, *Segerstedt-Wiberg ja teised vs. Rootsi*.
97. EIKo 24.04.1990, 11801/85, *Kruslin vs. Prantsumaa*.
98. EIKo 06.09.1978, 5029/71, *Klass ja teised vs. Saksamaa*.

MUUD KASUTATUD ALLIKAD

99. Aastaraamatu väljaandmise traditsiooni ajalugu ja eesmärk. Arvutivõrgus:
<http://www.kapo.ee/est/aastaraamatud>, 03.04.2012.
100. Ahven, A jt (koost). Kriminaalpoliitika uuringud. Kuritegevus Eestis 2010. Tallinn: Justiitsministeerium 2011.
Arvutivõrgus:http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=54700/KuritegevusEestis2010_web.pdf, 03.04.2012.
101. Ahven, A jt (koost). Kriminaalpoliitika uuringud. Kuriteoohvrite uuring 2009. Tallinn: Justiitsministeerium 2010.
Arvutivõrgus:<http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=52487/14.+Kuriteoohvrite+uuring+2009.pdf>, 05.04.2012.
102. DCAF Intelligence Working Group. Intelligence practice and democratic oversight – a practitioner's view. Geneva: DCAF 2003.
Arvutivõrgus:http://www.dcaf.ch/content/download/34926/525069/file/op03_intelligence-practice.pdf, 01.04.2012.

103. European police and judicial systems. Arvutivõrgus:
<https://www.interpol.int/Public/Region/Europe/pjsystems/Default.asp>, 03.04.2012.
104. Jälitustegevuse õigusliku regulatsiooni analüüsi töörühma töö järeldused ja ettepanekud.
Tallinn: Justiitsministeerium 2011.
Arvutivõrgus:http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_pub_dynobj_file&pid=1422681&file_id=1422724&content_type=application/pdf&file_name=J%C3%A4litustegevuse%20t%C3%B6%C3%B6r%C3%BChma%20kokkuv%C3%B5te%2010_10_2011.pdf&file_size=534194&wdtid=180403&u=20120105200126, 18.04.2012
105. Julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjon.
Arvutivõrgus:http://www.riigikogu.ee/index.php?op=ems&page=view_pohiandmed&pid=90617&u=20070514094002, 03.04.2012.
106. Kaitsepolitsei tegevuse järelevalve. Arvutivõrgus:
<http://www.kapo.ee/est/asutusest/jarele-valve>, 03.04.2012.
107. Kriminaalmenetluse lõpetamise määrus kriminaalasjas nr 07700000019, KarS § 315.
Tallinn: Riigiprokuratuur 2008.
Arvutivõrgus:<http://www.prokuratuur.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=38308/Krim.asja+1%F5ptemise+m%E4%E4rus.pdf>, 03.04.2012
108. Kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. Eelnõu nr 175 SE.
Arvutivõrgus:http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&u=20120322152834&file_id=1474085&file_name=175_kriminaalmenetluse_jt_muutmise_seaduse_eelnou_seletuskiri.doc&file_size=217600&mnsensk=175+SE&etapp=06.02.2012&fd=06.03.2012, 02.04.2012.
109. Kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. Eelnõu nr 123 SE.
Arvutivõrgus:[http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&u=20120418152621&file_id=1428236&file_name=\(123_kriminaalmenetluse_jt_seaduste_muutmise_seaduse_eelnou_seletuskiri.doc&file_size=29696&mnsensk=123+SE&etapp=26.10.2011&fd=22.12.2011](http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain&content_type=application/msword&u=20120418152621&file_id=1428236&file_name=(123_kriminaalmenetluse_jt_seaduste_muutmise_seaduse_eelnou_seletuskiri.doc&file_size=29696&mnsensk=123+SE&etapp=26.10.2011&fd=22.12.2011), 18.04.2012
110. Loendatud elanike arv ja osatähtsus rahvastikus. REL2011. Statistikaamet. –
Arvutivõrgus: <http://www.stat.ee/58604>, 11.04.2012.
111. Ottender-Paasma, S. Pilv: jälitustegevuse seaduslikkuse kontroll on puudulik. – Eesti Rahvusringhääling 16.01.2011.

- Arvutivõrgus: <http://uudised.err.ee/index.php?06222606>, 03.04.2012.
112. Privy council review of intercept as evidence report to the Prime Minister and the Home Secretary. Presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department by Command of Her Majesty. Norwich: Crown Copyright 2008. Arvutivõrgus: <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm73/7324/7324.pdf>, 02.04.2012.
113. Report of the Director of the Administrative Office of the United States Courts on Applications for Orders Authorizing or Approving the Interception of Wire, Oral, or Electronic Communications. June 2011.
Arvutivõrgus: <http://www.uscourts.gov/uscourts/Statistics/WiretapReports/2010/2010WireTapReport.pdf>, 03.04.2012.
114. Surveillance: Citizens and the State. Volume II: Evidence. House of Lords. Select Committee on the Constitution. 2nd Report of Session 2008–09. London: Authority of the House of Lords 2009.
Arvutivõrgus: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200809/ldselect/ldconst/18/18ii.pdf>, 03.04.2012.
115. The World Fact Book. Central Intelligence Agency.
Arvutivõrgus: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook>, 05.04.2012.
116. T. H. Ilves kõne Eesti Vabariigi 94. aastapäeval. Tallinn: Vabariigi Presidendi Kantslei 24.02.2012.
Arvutivõrgus: <http://www.president.ee/et/ametitegevus/koned/7130-vabariigi-president-toomas-hendrik-ilves-eesti-vabariigi-94-aastapaeval-tartu-vanemuises-24-veebruari-2012/index.html>, 03.04.2012.
117. Valitsus tutvus ettepanekutega võitluse tõhustamiseks maksupettustega. Tallinn: Vabariigi Valitsus 8.03.2012.
Arvutivõrgus: <http://valitsus.ee/et/valitsus/tegevusprogramm/konkurentsivoimeline-majanduskeskkond/valitsuse-tegevused-majanduskeskkond/8032012-Valitsus-tutvus-ettepanekutega-voitluse-tohustamiseks-maksupettustega->, 08.04.2012.
118. Õiguskantsleri 12.07.2010 kiri nr 6-1/081527//1004166.
Arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_pub_dynobj_file&pid=1098941&file_id=1098946&content_type=application/pdf&file_name=201012071543.pdf&file_size=235915&wdtid=180403&u=20110402000159, 02.04.2012.
119. Õiguskantsleri 17.05.2011 Ettepanek Riigikogule nr 12. Jälitustoimingust teavitamise ja selle kontrolli kohta.
Arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?page=pub_ooc_file&op=emsplain&content_typ

- e=application/pdf&file_name=ettepanek%20nr%2012.pdf&file_size=466653&u=20110721185201&file_id=1353658&mnsmk=02.06.2011&fd=02.06.2011, 02.04.2012.
120. Õiguskantsleri 2008. aasta tegevuse ülevaade. Tallinn: Õiguskantsleri Kantselei 2009. Arvutivõrgus:http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri_2008._aasta_tegevuse_ylevaade.pdf, 03.04.2012.
121. Ülevaade järeituslubade andmisest ja järeitusmenetlustest 2007. aastal. Tallinn: Justiitsministeerium 2008. Arvutivõrgus:<http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=44701/%FClevaade%2Bj%E4lituslubade%2Bandmisest%2B2007.pdf>, 03.04.2012.
122. Ülevaade järeitustegevusest. Tallinn: Justiitsministeerium 2010. Arvutivõrgus:<http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=53343/J%E4litustegevuse+anal%FC%FCs+2009+avalik.pdf>, 05.04.2012.
123. Ülevaade Riigikogu julgeolekuasutuste järeilvalve erikomisjoni tegevusest 2008 aastal. Tallinn: Riigikogu Kantselei 2009. Arvutivõrgus:http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Dokumendid/kapoaruanne_2008.pdf, 03.04.2012.
124. Ülevaade Riigikogu julgeolekuasutuste järeilvalve erikomisjoni tegevusest 2010. aastal.[Tallinn: Riigikogu Kantselei 2012]. Arvutivõrgus:http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Dokumendid/Jul-Kom__levaade_2011.pdf, 03.04.2012.
125. Ülevaade Riigikogu julgeolekuasutuste järeilvalve erikomisjoni tegevusest [2011. aastal].[Tallinn: Riigikogu Kantselei 2012]. Arvutivõrgus:http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Dokumendid/Kokkuvote_2012-2__2_.pdf, 03.04.2012.
126. XI Riigikogu stenogramm III istungjärk. Esmaspäev, 14. jaanuar 2008, kell 15:00. Arvutivõrgus:http://www.riigikogu.ee/index.php?op=roller§ion=5&group=search_complex&c_group=238&+op=steno&c_mod_from%5Bday%5D=12&c_mod_from%5Bmonth%5D=12&c_mod_from%5Byear%5D=1995&c_mod_to%5Bday%5D=12&c_mod_to%5Bmonth%5D=12&c_mod_to%5Byear%5D=1995&c_ems_steno_toim=1&c_ems_steno_untoim=&stcommand=stenogramm&op2=print&date=1200312300&toimetatud=0&toimetamata=1, 03.04.2012.