Lisa eelnõu 920 SE juurde

Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (920 SE) punktide 28, 30 ja 31 põhiseaduspärasuse analüüs

1. Eelnõu § 1 punkt 28 (teatamiskohustusega välisriigi kodakondsus)

Muudatuse põhiseaduslik eesmärk

Eelnõu § 1 punktiga 28 täiendatakse riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse (edaspidi RSVS) § 32 lõiget 1 punktiga 11, mille kohaselt ei anta riigisaladusele juurdepääsuluba füüsilisele isikule, kellel on sellise välisriigi kodakondsus, mille kohta kehtib teatamiskohustus.

Muudatuse eesmärk on ennetada välisriigi kodakondsusest tuleneda võivaid julgeolekuriske ning tagada riigisaladuse kaitstus.

Sätte hindamisel on oluline eristada kodakondsust kui isiku väärtushinnangut või lojaalsuse presumptsiooni ja kodakondsust kui objektiivset õiguslikku sidet välisriigiga.

Kodakondsusega kaasneb eriline õiguslik ja poliitiline suhe isiku ja riigi vahel, millest võivad tuleneda muu hulgas lojaalsus- ja sõjaväekohustus. Mitme riigi kodakondsuse olemasolul võivad isikul tekkida kohustused erinevate riikide ees, mis teatud olukordades võivad omavahel konkureerida. Teatamiskohustusega välisriigi kodakondsus võib suurendada isiku mõjutatavust välisriigi ametivõimude poolt ning sellest tulenevalt kujutada endast täiendavat riski riigisaladuse kaitsele.

Kodakondsusest tekkiv õiguslik side on asjaolu, mida seadusandja võib salastatud teabele juurdepääsu riski hindamisel arvesse võtta, kui sellel on objektiivne seos võimaliku välisriigipoolse mõjutamise või muu julgeolekuriskiga. Seetõttu ei lähtu regulatsioon eeldusest, et teatava riigi kodanik oleks isikuna vähem usaldusväärne. Regulatsiooni objekt on salastatud teabele juurdepääsuga kaasnev riigi julgeolekurisk, mitte hinnang isiku omadustele.

Võrdsuspõhiõigus

PS § 12 seisukohalt koheldakse erinevalt isikuid, kellel on teatamiskohustusega välisriigi kodakondsus, ja isikuid, kellel seda ei ole.

Erineval kohtlemisel on aga otsene seos regulatsiooni eesmärgiga.

Juurdepääs riigisaladusele ei ole üldine hüve, mida riik peab andma kõigile isikutele samadel tingimustel sõltumata julgeolekuriskist. Juurdepääsu andmine tähendab, et riik usaldab isikule teabe, mille avalikuks tulemine võib kahjustada riigi julgeolekut või välissuhtlemist.

Seetõttu võib seadusandja määratleda tunnused, mille esinemisel peab julgeolekukaalutlus prevaleerima isiku huvi ees saada juurdepääs salastatud teabele.

Erinev kohtlemine ei ole seega meelevaldne, vaid põhineb juurdepääsuloa olemusega seotud objektiivsel riskitunnusel.

Sobivus

RSVS § 1 kohaselt on seaduse eesmärk tagada Eesti Vabariigi julgeolek ja välissuhtlemine, kaitstes riigisaladust ja salastatud välisteavet avalikuks tuleku ja juurdepääsuõiguseta isikule teatavaks saamise eest.

Riigi julgeoleku ja riigisaladuse kaitse tagamine on põhiseaduslikult legitiimne ja kaalukas eesmärk.

Kodakondsusest tulenevad võimalikud lojaalsus- ja muud õiguslikud kohustused võivad teatud juhtudel suurendada riski, et isik satub välisriigi mõjutustegevuse või surve alla. Selliste riskide ennetamine aitab kaasa riigisaladuse kaitsele.

Kui eesmärk on vältida olukorda, kus kõrgendatud julgeolekuriskiga õiguslikus seoses olev isik pääseb juurde riigisaladusele või salastatud välisteabele, vähendab sellisele isikule juurdepääsuloa andmata jätmine selle riski realiseerumise võimalust.

Sobivuse kontroll ei eelda, et abinõu kõrvaldaks kogu riski. Piisab sellest, et see aitab eesmärgi saavutamisele kaasa. Juurdepääsu puudumisel väheneb võimalus, et kaitstav informatsioon satub vastava riskikanali kaudu teatamiskohustusega välisriigi käsutusse.

Eelnevat arvesse võttes on meede eesmärgi saavutamiseks sobiv, sest see välistab riigisaladusele juurdepääsu ühe seadusandja poolt kõrgendatud julgeolekuriskiga seostatud isikute kategooria puhul.

Vajalikkus
Piirangu vajalikkuse hindamisel tuleb arvestada, kas sama eesmärki oleks võimalik saavutada isiku põhiõigusi vähem piiravate meetmetega.

Kodakondsusest tulenev võimalik lojaalsuskonflikt ei tähenda tingimata, et konkreetne isik oleks välisriigi mõjutustele vastuvõtlik või kujutaks endast julgeolekuohtu.

Näiteks võib isik olla omandanud välisriigi kodakondsuse sünniga, ilma et tal oleks asjaomase riigiga sisulisi sidemeid. Samuti ei pruugi isikul olla võimalik sellest kodakondsusest loobuda.

Võimalik alternatiiv oleks lubada topeltkodakondsuse olemasolul individuaalset riskihindamist, s.o teha RSVS-is järgmised muudatused:

x) paragrahvi 32 lõiget 1 täiendatakse punktiga 11 järgmises sõnastuses:
„11) kellel on sellise välisriigi kodakondsus, mille kohta kehtib teatamiskohustus“;

x) paragrahvi 32 lõiget 2 täiendatakse punktiga 22 järgmises sõnastuses:
22) kellel on mitu kodakondsust, millest vähemalt üks on sellise välisriigi kodakondsus, mille kohta kehtib teatamiskohustus.“;

Selline alternatiiv ei ole eesmärgi saavutamiseks sama efektiivne. RSVS teeb teadlikult vahet § 32 lg 1 absoluutsetel keeldumisalustel ja lg 2 kaalutlusõiguslikel riskidel. Punktiga 28 on seadusandja käsitanud teatamiskohustusega välisriigi kodakondsusest tulenevat formaalset õiguslikku sidet riskina, mille aktsepteerimist riigisaladuse juurdepääsuloa puhul ei peaks haldusorgan igal üksikjuhul uuesti otsustama.

Samas tuleb arvestada, et riigisaladuse kaitses ei ole võimalik lähtuda üksnes juba realiseerunud ohust. Salastatud teabe avalikuks tuleku tagajärg võib olla tagasipöördumatu ning sellest tulenevalt on põhjendatud ennetavate piirangute kehtestamine ka olukorras, kus konkreetne julgeolekuoht ei ole veel realiseerunud. Kui teave on jõudnud juurdepääsuõiguseta isiku või välisriigini, ei ole võimalik teabe konfidentsiaalsust tagantjärele taastada. Seetõttu peab juurdepääsusüsteem toimima ennetavalt.

Individuaalne julgeolekukontroll ei ole kõigi riskide puhul samaväärne alternatiiv abstraktsele välistavale alusele. Individuaalne kontroll hindab teadaolevaid ja kontrollitavaid asjaolusid, samas kui välisriigi kodakondsusest tulenev õiguslik side eksisteerib objektiivselt sõltumata sellest, kas konkreetses menetluses on juba tuvastatud välisriigi mõjutamiskatse.

Just riigi julgeoleku kaitse ennetava olemuse tõttu võib seadusandja sellises kitsas ja julgeolekutundlikus valdkonnas määrata teatud riskitaseme vastuvõetamatuks juba seadusega.

Mõõdukus
Kaalukausil PS § 29 kaitstud õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta ning riigi julgeolek. Meetme kaalumisel tuleb seega ühelt poolt arvestada isiku huvi töötada ametikohal või täita ülesandeid, mille puhul on nõutav salastatud teabele juurdepääs. Teisel kaalukausil paikneb aga Eesti Vabariigi julgeolek ning sellise teabe kaitse, mille salajas hoidmise vajalikkus tuleneb just võimalikust kahjust riigi julgeolekule või välissuhtlemisele.

Juurdepääsuloa eesmärk ei ole anda isikule üldist hinnangut tema lojaalsuse või usaldusväärsuse kohta. Otsuse õiguslik tagajärg piirdub konkreetse erirežiimiga, s.o võimalusega pääseda juurde kaitstavale salastatud teabele.

Seetõttu saab seadusandja hinnangut, et teatamiskohustusega välisriigi kodakondsusest tulenev objektiivne risk ei ole selle teabe puhul aktsepteeritav, pidada kaitstava õigushüve erakordset kaalu arvestades proportsionaalseks.

Järeldus punkti 28 kohta
Punkti 28 alusel tekkiv erinev kohtlemine on seotud objektiivse julgeolekuriskiga ning teenib Eesti Vabariigi julgeoleku ja riigisaladuse kaitse eesmärki. Seadusandja võib sellises ennetava iseloomuga ja kõrgendatud ohupotentsiaaliga valdkonnas määrata kindlaks riskid, mille aktsepteerimist ei saa riigilt nõuda.

Eeltoodule tuginevalt on põhjendatud seisukoht, et punkt 28 on kooskõlas PS §-dega 11 ja 12 ning sellega kaasnev võimalik PS § 29 riive on põhiseaduslikult õigustatud.

2. Eelnõu § 1 punkt 30 (regulaarne suhtlemine teatamiskohustusega riigis elava lähedasega)
Muudatuse põhiseaduslik eesmärk
Eelnõu § 1 punktiga 30 täiendatakse RSVS § 32 lõiget 2 punktiga 21, mille kohaselt võib riigisaladusele juurdepääsuloa andmisest keelduda isikule, kes suhtleb regulaarselt julgeolekukontrolli teostavale asutusele esitatud ankeedis märgitud sugulase, hõimlase või muu lähedase isikuga, kes elab välisriigis, mille suhtes kehtib teatamiskohustus.

Muudatuse eesmärk on võimaldada julgeolekukontrolli käigus arvestada isiku võimalikku mõjutatavust või survestatavust tema lähedaste kaudu.

Kavandatav muudatus riivab eelkõige PS §-st 26 kaitstud eraelu, sest inimese perekondlikud, sõprus- ja muud suhted kuuluvad tema eraelulisse sfääri. Samuti võib juurdepääsuloast keeldumine teatud juhtudel mõjutada PS §-st 12 tulenevat võrdsuspõhiõigust ja PS §-s 29 tulenevat õigust vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta.

Välisriigi luureteenistustel on teatud olukordades võimalik kasutada isiku lähedasi tema mõjutamiseks või surve avaldamiseks. Selline risk võib olla eriti oluline juhul, kui lähedane elab välisriigis, mille ametivõimudel on võimalus tema suhtes survemeetmeid rakendada.

Kavandatav muudatus ei tähenda, et iga kontakt teatamiskohustusega riigi kodaniku või selle riigiga seotud isikuga tooks kaasa juurdepääsuloast keeldumise.

Just kaalutluslik konstruktsioon võimaldab hinnata mh suhte olemust, selle regulaarsust ja intensiivsust, suhte konteksti, kontaktist lähtuva võimaliku mõjutamise tegelikku tähendust jms. See võimaldab eristada julgeolekuliselt tähtsusetut (nt ühekordset) kontakti sellisest seosest, mis võib suurendada isiku mõjutatavust.

Muudatus on kooskõlas NATO personalijulgeoleku põhimõtetega, mille kohaselt tuleb salastatud teabele juurdepääsu andmisel arvestada isiku võimalikku haavatavust või survestatavust tema sugulaste või lähedaste kaudu.

Oluline on, et kavandatav muudatus sätestab kaalutlusõigusliku keeldumisaluse. Seega ei too regulaarne suhtlemine välisriigis elava lähedasega automaatselt kaasa juurdepääsuloa andmisest keeldumist.

Sobivus
Riigisaladuse kaitse ning välisriikide võimaliku mõjutustegevuse ennetamine on põhiseaduslikult legitiimsed eesmärgid.

Lähedaste kaudu avaldatav surve võib teatud olukordades suurendada isiku mõjutatavust ja seeläbi ohtu riigisaladuse kaitstusele.

Seetõttu on kavandatav meede sobiv, sest selliste sidemete arvessevõtmine võimaldab tuvastada juurdepääsuloaga kaasnevaid mõjutusriske.

Vajalikkus
Meede on vajalik, sest mõjutatavuse hindamisel ei ole võimalik piirduda üksnes isiku enda käitumise või minevikus toimepandud rikkumistega. Vastuluure seisukohalt võib risk seisneda just selles, et välisriigil on isiku mõjutamiseks või temalt informatsiooni saamiseks toimiv kanal.

Kavandatava meetme vajalikkust toetab ka asjaolu, et tegemist on kaalutlusõigusliku keeldumisalusega.

See võimaldab hinnata iga juhtumit eraldi ning arvestada muu hulgas isikutevahelise suhte tugevust, konkreetse välisriigi eripära ning võimaliku mõjutamise või survestamise ohu olemasolu.

Mõõdukus

Meede on ka mõõdukas, kuna kontakt ise ei põhjusta automaatselt negatiivset otsust. Otsustaja peab kasutama kaalutlusõigust ning seostama tuvastatud asjaolu juurdepääsuloa eesmärgi ja julgeolekuriskiga. Määrava tähtsusega on just individuaalse kaalumise võimalus.

Järeldus punkti 30 kohta
Kavandatav muudatus on suunatud põhiseaduslikult legitiimse eesmärgi saavutamisele ning võimaldab ennetada riigisaladuse kaitsele avalduvaid võimalikke julgeolekuriske.

Kuna muudatus näeb ette kaalutlusõigusliku keeldumisaluse ning võimaldab hinnata konkreetseid asjaolusid, on põhiõiguste riive proportsionaalne ning seega on eelnõu punkt 30 on põhiseaduspärane. See ei võrdsusta teatamiskohustusega riigiga seotud isikuga suhtlemist automaatselt julgeolekuohuga, vaid annab võimaluse arvestada seda ühe julgeolekuriski näitajana konkreetses menetluses.

Selline individualiseeritud riskihindamine loob piisava tasakaalu PS §-dega 12, 26 ja 29 kaitstud õiguste ning riigi julgeoleku ja salastatud teabe kaitse vahel.

3. Eelnõu § 1 punkt 31 (viimase viie aasta Eestis elamise nõue)

Muudatuse põhiseaduslik eesmärk
Eelnõu § 1 punktiga 31 täiendatakse RSVS § 33 lõikega 5^1, mille kohaselt võib julgeolekukontrolli teostav asutus jätta riigisaladusele juurdepääsuloa taotluse läbi vaatamata, kui taotleja ei ole Eestis püsivalt elanud vähemalt viimased viis aastat.

Erand on ette nähtud riigiasutuse poolt pikaajalisse välislähetusse saadetud ametnikele ja töötajatele.

Eelnõu punkt 31 puhul keskne küsimus julgeolekukontrolli tegelik teostatavus ja kontrollitava informatsiooni piisavus.

Juurdepääsuloa menetlus saab oma eesmärki täita ainult juhul, kui julgeolekukontrolli teostajal on võimalik koguda isiku kohta piisavat ja kontrollitavat informatsiooni. Julgeolekukontrolli käigus kontrollitakse valdavalt viimase viie aasta jooksul isiku kohta kogutud andmeid.

Kui olulise osa isiku lähiminevikust moodustab viibimine jurisdiktsioonides, mille kohta Eesti pädevatel asutustel puuduvad piisavad võimalused saada usaldusväärset ja kontrollitavat teavet, tekib julgeolekukontrollis infolünk.

Julgeolekukontrolli eesmärk ei ole formaalselt „kontroll läbi viia“, vaid anda piisavalt usaldusväärne alus otsustamaks, kas isikule võib usaldada riigisaladuse või salastatud välisteabe.

Sellest seisukohast teenib punkt 31 otseselt sama eesmärki, mille RSVS § 1 seadusele tervikuna annab: Eesti julgeoleku ja välissuhtlemise tagamist salastatud teabe kaitsmise kaudu.

Kavandatav muudatus ei näe ette automaatset taotluse läbi vaatamata jätmist. Kui taotleja välisriigis elamise aja kohta on võimalik saada piisavalt usaldusväärseid andmeid, tuleb taotlust sisuliselt menetleda.

Samuti tuleb arvestada taotleja võimalusega esitada ise julgeolekukontrolli läbiviimiseks vajalikku teavet.

Võrdne kohtlemine
Kavandatav muudatus riivab eelkõige PS §-st 12 tulenevat võrdsuspõhiõigust. PS § 12 vaates võivad erinevasse olukorda sattuda isikud sõltuvalt nende varasemast elukohast.

Erinev kohtlemine ei põhine aga hinnangul sellele, kas välismaal elamine on positiivne või negatiivne asjaolu. Eristamise põhjus on julgeolekukontrolli teostamiseks vajaliku informatsiooni kättesaadavus ja kontrollitavus.

See on juurdepääsuloa menetluse eesmärgiga objektiivselt seotud tunnus.
Kui riik ei saa isikut vajaliku informatsiooni puudumise tõttu piisavalt kontrollida, ei ole kontrolli teostaja olukord võrreldav juhtumiga, kus kontrollimiseks vajalik informatsioon on kättesaadav. Seetõttu ei ole erinev kohtlemine meelevaldne.

Piirang võib mõjutada eelkõige isikuid, kes on pikaajaliselt välisriigis õppinud, töötanud või muul põhjusel elanud ning soovivad seejärel asuda Eestis tööle riigisaladusele juurdepääsu eeldaval ametikohal.

Samas vähendab põhiõiguste riive intensiivsust asjaolu, et kavandatav muudatus annab julgeolekukontrolli teostavale asutusele kaalutlusõiguse ning välisriigis elamine ei too automaatselt kaasa taotluse läbi vaatamata jätmist.

Sobivus
Riigisaladuse kaitse ning julgeolekukontrolli usaldusväärsuse tagamine on põhiseaduslikult legitiimsed eesmärgid.

Riigisaladusele juurdepääsu andmise eelduseks peab olema võimalus kontrollida isiku usaldusväärsust. Kui julgeolekukontrolli teostaval asutusel ei ole võimalik koguda või kontrollida selleks vajalikke andmeid, võib riigisaladusele juurdepääsu andmine põhjustada põhjendamatuid julgeolekuriske.

Seetõttu on kavandatav meede sobiv, kuna võimaldab vältida olukorda, kus juurdepääsuloa andmine otsustatakse puuduliku või kontrollimata teabe alusel .

Vajalikkus
Kavandatav regulatsioon võimaldab hinnata iga juhtumit eraldi ning välisriigis elamine ei ole iseenesest piisav põhjus taotluse läbi vaatamata jätmiseks.

Kui julgeolekukontrolli teostaval asutusel on võimalik saada vajalikku teavet või kui taotleja saab ise esitada piisavalt usaldusväärseid andmeid, ei ole taotluse läbi vaatamata jätmine põhjendatud.

Selline lähenemine võimaldab arvestada konkreetseid asjaolusid ja piirata isiku õigusi üksnes ulatuses, mis on vajalik riigisaladuse kaitse tagamiseks.

Taotluse läbi vaatamata jätmine on põhjendatud eelkõige olukorras, kus julgeolekukontrolli läbiviimine ei ole objektiivselt võimalik või kus kogutud andmed ei võimalda hinnata isiku usaldusväärsust piisava kindlusega.

Seega on meede vajalik, sest puuduvat usaldusväärset informatsiooni ei saa asendada oletusega, et tuvastamata risk puudub.

Mõõdukus
Punkt 31 piirab küll isiku võimalust saada juurdepääsuluba, kuid tuleb taas arvestada kaitstava õigushüve erakordset kaalu.

Riik ei keela isikul Eestis elada, töötada või üldiselt kutsetegevust valida. Piirang puudutab spetsiifilist olukorda, kus töö või ülesande täitmine eeldab juurdepääsu teabele, mille kaitsmine on seotud Eesti Vabariigi julgeolekuga.

Julgeolekukontrolli teostav asutus saab arvestada taotleja individuaalseid asjaolusid, sealhulgas tema seotust Eestiga ja võimalusi koguda välisriigis elamise perioodi kohta vajalikku teavet.

Samuti tuleb arvestada, kas isikult on mõistlikult võimalik nõuda täiendavate andmete esitamist.

Eelnevat arvesse võttes on meede mõõdukas.

Järeldus punkti 31 kohta
Viieaastast elamise tingimust tuleb käsitada mitte isiku lojaalsust puudutava presumptsioonina, vaid julgeolekukontrolli usaldusväärsuse tagamise vahendina.

Selliselt mõistetuna põhineb erinev kohtlemine objektiivsel ja juurdepääsuloa menetluse eesmärgiga vahetult seotud asjaolul. **Punktist 31 tulenev võimalik PS §-de 12 ja 29 riive on seetõttu põhiseaduslikult õigustatav.**

Kokkuvõte
Eelnõu § 1 punktides 28, 30 ja 31 sätestatud piirangute ühine eesmärk on tagada riigisaladuse kaitse ning selle kaudu Eesti Vabariigi julgeolek ja välissuhtlemine. Tegemist on põhiõiguste piiranguid õigustava eriti kaaluka põhiseadusliku väärtusega. Meetmed on eesmärgi saavutamiseks sobivad, sest võimaldavad vältida riigisaladusele juurdepääsu andmist olukorras, kus esineb kõrgendatud julgeolekurisk, või olukorras, kus sellise riski esinemist ei ole võimalik piisava usaldusväärsusega kontrollida.

Meetmete intensiivsus on diferentseeritud vastavalt riski laadile. Teatamiskohustusega välisriigi kodakondsusest tuleneva püsiva õigusliku seose korral kohaldatakse kohustuslikku keeldumisalust. Teatamiskohustusega välisriigis elava lähedasega suhtlemine ei too seevastu automaatselt kaasa juurdepääsuloast keeldumist, vaid selle tähendust hinnatakse konkreetse julgeolekukontrolli raames. Samuti ei ole viimase viie aasta jooksul Eestis püsiva elamise nõue absoluutne juurdepääsuloa saamise tingimus, vaid taotluse läbivaatamata jätmine jääb julgeolekukontrolli teostava asutuse kaalutlusotsuseks ning on põhjendatud eeskätt juhul, kui taotleja tausta ei ole võimalik piisava usaldusväärsusega kontrollida.

Sellest tulenevalt on punktides 30 ja 31 sätestatud abinõud mõõdukad ning jätavad individuaalsete asjaolude arvestamiseks vajaliku kaalutlusruumi. Punktis 28 sätestatud abinõu riive on intensiivsem, sest tegemist on kohustusliku keeldumisalusega. Piirangut õigustab riigisaladuse eriline kaitsevajadus ja sellest tulenev vajadus rakendada juurdepääsuõiguse

andmisel kõrgendatud ettevaatusstandardit. Normi kõige intensiivsem toime võib avalduda Eesti kodaniku suhtes, kes on teatamiskohustusega välisriigi kodakondsuse omandanud sünniga ja kellel ei ole tegelikku võimalust sellest loobuda. Seda asjaolu tuleb käsitada sätte põhiseaduspärasuse piirjuhtumina. Eelnõu koostajate hinnangul ei kaalu see siiski üles riigi julgeoleku ja riigisaladuse kaitse eesmärki sellise eriti tundliku õigussuhte puhul nagu riigisaladusele juurdepääsu andmine.

Kokkuvõttes saab järeldada, et eelnõu punktid 28, 30 ja 31 on PS §-des 11, 12, 26 ja 29 sätestatud nõuetega kooskõlas.

Vaatamata eeltoodule leiame, et võimalik on muuta eelnõu punkti 28 ka selliselt, et võimaldada topeltkodakondsuse olemasolul individuaalset riskihindamist, s.o lisada keeldumisalus § 32 lõikesse 2.

Seega, RSVS-is võib teha eelnõu p 28 asemel järgmised muudatused:
x) paragrahvi 32 lõiget 1 täiendatakse punktiga 11 järgmises sõnastuses:
„11) kellel on sellise välisriigi kodakondsus, mille kohta kehtib teatamiskohustus“;

x) paragrahvi 32 lõiget 2 täiendatakse punktiga 22 järgmises sõnastuses:
22) kellel on mitu kodakondsust, millest vähemalt üks on sellise välisriigi kodakondsus, mille kohta kehtib teatamiskohustus.“;

See alternatiivne ettepanek leevendab märkimisväärselt riive intensiivsust, misläbi on meede selgelt proportsionaalne.