

**Vabariigi Valitsuse määruse „Vabariigi Valitsuse 20. detsembri 2007. a määruse nr 262
„Riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse kord“ muutmise“ eelnõu
seletuskiri**

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõukohase määrusega muudetakse Vabariigi Valitsuse 20.12.2007 määrust nr 262 „Riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse kord“ (RT I, 31.05.2023, 8; edaspidi *RSVKK*).

Eelnõu on seotud Riigikogus vastu võetud riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse, riigihangete seaduse ning riigilõivuseaduse muutmise seadusega (623 SE), mille keskne muudatus on riigisaladuse töötlemislube reguleerivate sätete ajakohastamine. Töötlemisluba jaguneb edaspidi teabe töötlemise tingimustest sõltuvalt kaheks kategooriaks: A-kategooria ja B-kategooria. Seetõttu tuleb muuta ka RSVKK-d, sest enda valduses oleval kinnis- või vallasasjal riigisaladuse ja seda sisaldavate teabekandjate töötlemise õigus on üksnes A-kategooria töötlemisluba omaval isikul. Samuti täiendatakse RSVKK-s teenistusvälisele füüsilisele isikule piiratud tasemel salastatud välisteabele juurdepääsu õiguse andmise sätteid ja täpsustatakse riigi julgeoleku volitatud esindaja ülesandeid. Riigi julgeoleku volitatud esindaja töökoormus eelnõukohase määruse rakendumisel oluliselt ei suurene, sest selliste teenistusväliste füüsiliste isikute arv, kes taotleavad riigi julgeoleku volitatud esindajalt Euroopa Liidu või NATO piiratud tasemel salastatud välisteabe juurdepääsuõigust, ei ole suur. Lisaks on riigi julgeoleku volitatud esindajal juba sisse töötatud konfidentsiaalsel ja kõrgemal tasemel salastatud välisteabele juurdepääsuõiguse andmise ja nõuete tutvustamise protsessid ning riigi julgeoleku volitatud esindaja ülesanne on juba praegu rahvusvaheliste salastatud projektide üle järelevalve tegemine.

Lisaks on kõnesolev eelnõu seotud relvaseaduse muutmise ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse (468 SE) rakendamisega, millega loodi sõjalise otstarbega asjadega seotud teabe salastamise alus. Selleks, et sõjalise otstarbega asjaga seotud teavet oleks vajaduse korral võimalik paindlikult kaitsta riigisaladusena, nähti riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduses (edaspidi RSVS) 623 SE muudatustega ette täiendav (eri)kord, mille kohaselt sõjalise otstarbega asjaga seotud teabe salastamistaseme ja -tähtaja määrab muudatuse tulemusel iga kord kaitseminister konkreetse sõjalise otstarbega asjaga seotud asjaolude järgi, lähtudes RSVKK-st. RSVKK-s nähakse selle tarbeks eelnõuga ette riigisaladuseks oleva teabe alaliik ning selle salastamistaseme ja -tähtaeg. RSVKK muudatus ei too vahetult kaasa halduskoormuse tõusu, küll aga tuleb edaspidi kaitseministril sõjalise otstarbega asjadega seotud teabe salastamise igakordsel otsustamisel arvestada muuhulgas ka võimaliku halduskoormuse tõusuga kaitsetööstuse valdkonna ettevõtjatele. Halduskoormuse tasakaalustamisel rakendub kõnesoleval juhul Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ § 1 lõike 4² erand, sest sõjalise otstarbega asjadega seotud teabe salastamine on vajalik riigikaitse oluliste vajaduste tõttu¹.

¹ Määruse § 1 lõike 4¹ näeb ette, et kui seaduseelnõuga /kõnesoleval juhul on tegemist valitsuse määrusega/ kavandatavate nõuete tõttu kasvab ettevõtjate, inimeste või vabaühenduste halduskoormus, nähakse ette muudatused ka halduskoormuse vähendamiseks. Lõike 4² sätestab, et lõike 4¹ võib jätta kohaldamata, kui kehtestatakse avalik-õiguslik rahaline kohustus, rakendatakse välislepingut või kehtestatakse ajutine nõue, samuti kui halduskoormus lisandub riigikaitse või julgeoleku oluliste vajaduste tõttu.

Eelnõus ettenähtud RSVKK muudatused jõustuvad 1. septembril 2025. aastal.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ettevalmistamises osalesid Siseministeeriumi, Kaitseministeeriumi (§ 1 punkt 2, st sõjalise otstarbega asjaga seotud muudatused, kontaktisik õigusloome valdkonna juht Eda Loo-Suun (eda.loo-suun@kaitseministeerium.ee)), Justiits- ja Digiministeeriumi, Kaitsepolitsei ameti ning Välisluure ameti esindajad. Eelnõu ja seletuskirja on Justiits- ja Digiministeeriumis ette valmistanud õiguspoliitika osakonna avaliku õiguse talituse nõunik Signe Reinsalu (signe.reinsalu@justdigi.ee). Eelnõu on keeletoimetanud sama osakonna õigusloome korralduse talituse toimetaja Aili Sandre (aili.sandre@justdigi.ee).

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist.

Eelnõu §-s 1 esitatakse RSVKK muudatused.

Eelnõu § 1 punktiga 1 tunnistatakse RSVKK § 2 punkt 3 kehtetuks. Muudatus on vajalik, kuna administratiivala mõiste on üle viidud seadusesse (RSVS § 3 p 14¹), mistõttu tuleb see RSVKK säte tunnistada kehtetuks.

Eelnõu § 1 punktiga 2 täiendatakse RSVKK § 5 lõikega 6¹, mille kohaselt on riigisaladus nii sõjalise otstarbega asja projekteerimist, valmistamist kui ka kohandamist käsitlev teave. Muudatus on vajalik relvaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (468 SE) rakendamiseks.

„Sõjalise otstarbega asi“ on üldmõiste, millega on soovitud katta võimalikult laia ringi asju, mida kaitsetööstus toodab, piiritledes neid samas sõjalise otstarbega. Asja (mõnes õigusaktis ka kauba või toote) tunnus „sõjaline otstarve“ või „sõjaline“ on eri kontekstis kasutusel nii relvaseaduses kui ka riigihangete seaduses ja strateegilise kauba seaduses. Selle alla kuuluvad sõjarelvad, nende olulised osad, sõjalise otstarbega laskemoon, lahingumoon, lahingutehnika ning kaitseotstarbeline erivarustus.

Sätte alusel on võimalik salastada teavet kõigi tootmistsükli tehtavate toimingute kohta, alustades projekteerimisest (sh kaitsmist vajavatest tehnoloogilistest lahendustest) ning lõpetades valmistamise ja kohandamisega (sh parandamise ja ümbertegemisega relvaseaduse §-de 66 ja 67 tähenduses). Muu hulgas on võimalik salastada teavet nende toimingute sisu, tegemise koha ja tegijate kohta. Lisaks on eraldi esile toodud teave asja omaduste (sh kasutusomaduste ja tehnoloogiliste lahenduste) kohta, sest seda ei esitata sageli projekteerimist või valmistamist puudutava teabe hulgas.

Sõjalise otstarbega asjaga tehtavate toimingutega seotud teabe riigisaladusena salastamise otsustab Eesti riik, kui konkreetse teabe salastamine on vajalik Eesti Vabariigi julgeoleku tagamise huvides. See eeldab, et Eesti riik kasutab ettevõtja toodangut oma riigikaitstes ja sellega seotud teabe avalikuks tulek kahjustaks Eesti Vabariigi julgeolekut (RSVS § 3 punkti

1 kohaselt on riigisaladus Eesti Vabariigi julgeoleku või välissuhtlemise tagamise huvides avalikuks tuleku eest kaitset vajav teave). See ei tähenda, et sõjalise otstarbega asja, mille kohta käivast teabest osa on salastatud, ei ole ettevõtjatel võimalik välisriikidele müüa. Enamiku Eesti jaoks oluliste välisriikidega on sõlmitud salastatud teabe vastastikuse kaitse lepingud. Lepingute alusel on ettevõtjatel võimalik müüa ka välisriikidele sõjalise otstarbega asju, mille kohta käivast teabest mingi osa on Eesti riik salastanud. Samamoodi salastavad oma kaitsetööstusettevõtete toodangut ka Eesti partnerriigid.

Uus salastamise alus loob sõjalise otstarbega asjadega seotud teabe salastamiseks võimaluse, mitte kohustuse. Asjakohatu oleks selle alusel salastada avalikkusele üldteada teavet või teavet, mida peab sõjalise otstarbega asjade käitlemise käigus töötleva hulk juurdepääsuõigusega isikuid. Ebatõenäoline on vajadus salastada teavet lihtsate sõjalise otstarbega asjade tootmise kohta (nt riidevarustus, eriotstarbeta laskemoon), mille puhul ei ole tootmisahelat puudutavat teavet vaja riigisaladusena varjata. Eelkõige võimaldab säte salastada (kõrg)tehnoloogiliste lahenduste teavet, mille vastu on vaenulikel välisriikidel suurem huvi.

Teavet võib salastada mitmel (st salajasel, konfidentsiaalsel või piiratud) tasemel ja mitmesuguseks tähtjaks (kuni 30 a). Teabe salastamistaseme ja -tähtaja määrab RSVS-i § 11 lõike 2¹ alusel kaitseminister. Üldjuhul tuleb teabe salastamise vajaduse peale mõelda juba sõjalise otstarbega asja tellimuse esitamisel. Selleks, et hinnata, milline teave tuleb salastada ning mis tasemel ja mis tähtjaks, tuleb kaasata Kaitseministeeriumi või teiste valitsemisalade asjakohaseid teadmisi omavad struktuuriüksused ja sõjalise otstarbega asja tootev ettevõte. Erinevate osapoolte teadmisi kombineerides tuleb kindlaks teha, milline mõju oleks konkreetse sõjalise otstarbega asja iseloomustava teabe (nt omadused, teave projekteerimise kohta vms) avalikuks saamisel riigi julgeolekule ning kui pikka aega teave kaitset vajab. Mida raskemad tagajärjed võivad kaasneda teabe avalikuks saamisega riigi julgeolekule, seda kõrgemal tasemel tuleks üldjuhul teave salastada. Osapoolte sisendi alusel kehtestab sõjalise otstarbega asjaga seotud teabe salastamistaseme ja -tähtaja igal konkreetsel juhul kaitseminister.

Eelnõu § 1 punktiga 3 muudetakse RSVKK § 84. Salastatud teabekandja hävitamise üldine kord jääb samaks, põhimõtted ei muutu. RSVKK-d on vaja täpsustada A-kategooria töötlemisluba omava isikuga, sest üksnes A-kategooria puhul saab isikul olla enda valduses oleval territooriumil salastatud teabekandja, mida hävitada.

Eelnõu § 1 punktiga 4 täiendatakse RSVKK-d §-ga 129¹. Muudatus tehakse RSVS § 27 lõikes 5 tehtava muudatuse alusel.

RSVS-i § 27 lõige 5 reguleerib teenistusvälisele füüsilisele isikule õiguse andmist juurdepääsuks piiratud taseme riigisaladusele. Kehtiva korra kohaselt annab juurdepääsu õiguse punktides 1–3 nimetatud isik või selle asutuse juht, millega juurdepääsuõigust vajav teenistusväline füüsiline isik on seotud (nt lepingulise suhte kaudu). Samast põhimõttest lähtutakse ka Euroopa Liidu ja NATO piiratud tasemel salastatud välisteabele juurdepääsu õiguse andmisel.

RSVS-i muudatusega (623 SE) täiendati § 27 lõiget 5 punktiga 4, mille kohaselt annab punktides 1–3 nimetatud juhtudel isikule piiratud taseme riigisaladusele juurdepääsu õiguse Kaitsepolitseiamet. Täiendus on vajalik, sest RSVS-i muudatuste tulemusel võib juriidiline isik

taotleda riigisaladuse töötlemisluba, ilma et ta oleks seotud ühegi asutusega. Töötlemisloa saamise eeldus on riigisaladusele juurdepääsuõigusega juhatuse liikme ja riigisaladuse kaitset korraldava isiku olemasolu. Kuna juriidiline isik ei ole seotud ühegi asutusega, jääks ilma täienduseta ebaselgeks, kes töötlemisluba taotleva juriidilise isiku juhatuse liikmele ja riigisaladuse kaitset korraldavale isikule piiratud taseme riigisaladusele juurdepääsu õiguse annab.

RSVKK täiendamine §-ga 129¹ on vajalik selleks, et Euroopa Liidu ja NATO piiratud tasemel salastatud välisteabele juurdepääsu õiguse andmine oleks riigi julgeoleku volitatud esindaja pädevuses, kes vastutab riigis salastatud välisteabe kaitse korraldamise ja kontrollimise eest ja kes veendub teenistusväliste füüsiliste isikute salastatud välisteabele juurdepääsuvajaduses rahvusvaheliste salastatud projektide üle järelevalve tegemise kaudu. Ilma täienduseta oleks Euroopa Liidu ja NATO piiratud tasemel salastatud välisteabele juurdepääsu õiguse andmine Kaitsepolitseiameti pädevuses.

Eelnõu § 1 punktiga 5 muudetakse RSVKK § 130 lõike 1 punkti 2 ja täiendatakse seda tekstiosaga „muudel juhtudel riigi julgeoleku volitatud esindaja“. Lähtudes muudatusega lisatavast RSVKK §-st 129¹ annab osadel juhtudel Euroopa Liidu või NATO piiratud tasemel salastatud välisteabele juurdepääsu õiguse riigi julgeoleku volitatud esindaja. Riigi julgeoleku volitatud esindaja ei ole eraldi riigiasutus ja ilma täienduseta ei oleks tal võimalik salastatud välisteabe kaitse nõudeid tutvustada.

3. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus ei kasutata uusi termineid. Töötlemisloale loodi RSVS-i muudatustega (623 SE) kaks kategooriat (A- ja B-kategooria).

Termin „sõjalise otstarbega asi“ on täpsemalt lahti seletatud käesoleva seletuskirja punktis 2.

4. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on Euroopa Liidu õigusega kooskõlas.

Euroopa Liidu salastatud teabe kaitseks on Euroopa Liidu Nõukogu võtnud 23. septembril 2013 vastu nõukogu otsuse 2013/488/EL Euroopa Liidu salastatud teabe kaitseks vajalike julgeolekueeskirjade kohta. Samuti kehtib Euroopa Liidu Nõukogu akt – nõukogus kokku tulnud Euroopa Liidu liikmesriikide vaheline kokkulepe, mis käsitleb Euroopa Liidu huvides vahetatava salastatud teabe kaitset (2011/C 202/05).

Lisaks tuleb Euroopa Komisjoni või Euroopa välisteenistusega salastatud teavet puudutavaid lepingud sõlmides järgida vastavalt 13. märtsi 2015. aasta komisjoni otsust (EL, Euratom) 2015/444 Euroopa Liidu salastatud teabe kaitseks vajalike julgeolekunormide kohta või 19. juuni 2023. aasta Euroopa välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja otsust 2023/C 263/04 Euroopa välisteenistuse julgeolekueeskirjade kohta.

5. Määruse mõjud

5.1. Kavandatav muudatus: teenistusvälisele füüsilisele isikule piiratud tasemel salastatud välisteabele juurdepääsu õiguse andmine

Mõju sihtrühm: riigi julgeoleku volitatud esindaja, RSVS-i § 27 lõike 5 punktides 1–3 nimetatud riigiasutused.

Mõju peamine sihtrühm on teenistusvälisele füüsilisele isikule salastatud välisteabele juurdepääsuõiguse andmise otsustajad.

Kaasnev mõju: mõju asutuste töökoormusele.

Riigi julgeoleku volitatud esindaja töökoormus tõenäoliselt oluliselt ei suurene, sest selliste teenistusväliste füüsiliste isikute arv, kes taotleavad riigi julgeoleku volitatud esindajalt Euroopa Liidu või NATO piiratud tasemel salastatud välisteabe juurdepääsuõigust, ei ole eriti suur. Lisaks on riigi julgeoleku volitatud esindajal juba sisse töötatud konfidentsiaalsel ja kõrgemal tasemel salastatud välisteabele juurdepääsuõiguse andmise ja nõuete tutvustamise protsessid ning riigi julgeoleku volitatud esindaja ülesanne on juba praegu rahvusvaheliste salastatud projektide üle järelevalve tegemine.

Väheneb RSVS-i § 27 lõike 5 punktides 1–3 nimetatud asutuste töökoormus, sest seni on pöördutud nende riigiasutuste poole teenistusvälisele füüsilisele isikule piiratud taseme Euroopa Liidu või NATO salastatud välisteabe juurdepääsuõiguse saamiseks ka juhtudel, kui seos asutusega on kaudne. Näiteks on pöördutud Kaitseministeeriumi poole, kui ettevõtte tegutseb kaitsevaldkonnas ja soovib osaleda mõnes Euroopa Liidu projektis, milles on vaja töödelda Euroopa Liidu piiratud tasemel salastatud välisteavet. Edaspidi tuleb sellisel juhul pöörduda riigi julgeoleku volitatud esindaja poole. Seetõttu on mõju ulatus tõenäoliselt vähene.

5.2. Kavandatav muudatus: sõjalise otstarbega asja omadusi, projekteerimist, valmistamist ja kohandamist käsitleva teabe riigisaladusena määratlemine

Mõju sihtrühm: teavet töötlevad isikud ja asutused.

Mõju peamine sihtrühm on kaitsetööstusettevõtjad, kes projekteerivad, valmistavad, parandavad või teevad ümber sõjalise otstarbega asja – mõjutatud isikute arv on väike. Sihtrühma täpset suurust ei ole hetkel võimalik prognoosida, sest sõjalise otstarbega asjaga seotud teabe salastamise otsustab kaitseminister lähtudes konkreetsest asjast ja selle tootjatest. Uue salastamisaluse loomine ei tähenda, et riigisaladusena on vaja kaitsta kogu sõjalise otstarbega asja projekteerimist, valmistamist või kohandamist käsitlevat teavet. Teave tuleb salastada osas, milles sellise teabe avalikuks tulek võib kahjustada Eesti Vabariigi julgeolekut.

Kaasnev mõju: mõju sihtrühma halduskoormusele ja kuludele.

RSVKK § 5 muudatus, st sõjalise otstarbega asjaga seotud teabe riigisaladuse alaliigi Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestamine, ei too iseenesest kaasa vahetut mõju sihtrühma kuuluvatele ettevõtjatele. Otsuse, kas sõjalise otstarbega asja projekteerimist, valmistamist või kohandamist käsitlevat teavet salastada, teeb RSVS muudatusega (623 SE) loodud (eri)korra kohaselt kaitseminister lähtudes konkreetse asjaga seotud asjaoludest.

Ettevõtja, kelle toodetava sõjalise otstarbega asjaga seotud teabest osa salastatakse, peab sõltuvalt teabe salastatuse tasemest looma kas administratiiv- või turvaala. Salastatud teabe elektroonilise töötlemise vajaduse korral tuleb lisaks luua töötlussüsteem ning lasta see akrediteerida. Nimetatud tegevustega kaasnevad kulud, kuid nende suurus ei ole võimalik välja tuua, sest see sõltub turva- või administratiivala suurusel, konkreetse ruumi turva- või administratiivlaks kohandamiseks vajalike ehitustööde mahust, sellest, kas vaja on ka töötlussüsteemi, samuti töötlussüsteemi suurusel ja asukohast ruumis jne. Eeldatavasti võib selleks kuluda mõnest tuhandest eurost mitmekümne tuhande euroni.

Kaasnev mõju: mõju riigi julgeolekule.

Muudatusel on vahetu positiivne mõju riigi julgeolekule, sest säte võimaldab salastada teavet sõjalise otstarbega (kõrg)tehnoloogiliste asjade kohta, mille vastu on vaenulikel välisriikidel suurem huvi. Sellega tagatakse sõjalise otstarbega asjade efektiivsus nende lahinguolukorras kasutamise vajaduse korral. Muudatus tagab, et riigi julgeoleku seisukohalt tundlikku teavet töödeldakse ainult nõuetele vastaval alal või akrediteeritud töötlussüsteemis ning seda teevad usaldusväärsed juurdepääsuõiguse ja teadmismajandusega isikud.

Mõju ulatus võib teabe salastamisel olla mõõdukas, sest salastatud teabe töötlemise tingimuste loomine nõuab vahendeid, arvestades eelkõige administratiiv- või turvaala loomist ning elektrooniliste töötlussüsteemide loomist ja akrediteerimist.

Kaasnev mõju: mõju Kaitseministeeriumi, Kaitsepolitsei ja Välisluureametite töökoormusele.

Eelnõukohase määruse jõustumisel kaasneb Kaitseministeeriumile, Kaitsepolitseile ja Välisluureametile töökoormuse kasv, mida ei ole eelnõu koostamise ajal võimalik täpselt prognoosida, kuna see sõltub riigi tellimuste hulgast ja konkreetsete sõjalise otstarbega asjade omadustest.

6. Määruse rakendamise seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud

RSVKK § 5 muudatus ei too automaatselt kaasa kulu, sest sellega luuakse üksnes õiguslik alus Eesti riigi tellimisel loodud teabe salastamiseks kuni salajasel tasemel.

Otsest rahalist tulu määruse rakendamisega ei kaasne. Kaudselt on tulu see, et sõjalise otstarbega asjaga seotud tundlik teave on kaitstud, mille tulemusel väheneb tõenäosus, et sõjalise otstarbega asja lahinguolukorras kasutamise korral on vastane suutnud välja töötada efektiivsed vastumeetmed.

7. Määruse jõustumine

Määrus jõustub 1. septembril 2025. aastal. Määrus jõustub RSVS-i muudatustega (623 SE) samal ajal.

8. Eelnõu koostööstamine

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi kaudu kooskõlastamiseks Kaitseministeeriumile, Siseministeeriumile, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, Rahandusministeeriumile ja Riigikantseleile.

Eelnõu esitatakse arvamuse saamiseks Eesti Kaitse- ja Kosmetootuse Liidule, Eesti Väike- ja Keskliste Ettevõtjate Assotsiatsioonile ning Eesti Ehitusettevõtjate Liidule.