

Ülevaade Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni tegevusest 2010. aastal

Tallinn

24. jaanuar 2011 nr 3.3-3/161

Sissejuhatus

Viimase kümnendi jooksul on globaalne julgeolekusituatsioon maailmas kardinaalselt muutunud. Vanad ohud on kadunud või kadumas ja nende asemel on tekkinud uued ohud. Julgeoleku tagamise eest vastutavate isikute ja asutuste roll on läbi teinud olulisi muutusi. Riikide tihedamad suhted on tinginud vajaduse uuenduslike lahenduste ning uue mõtteviisi järele julgeolekusektoris.

Seetõttu mängib tõhus Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni (edaspidi komisjon) järelevalve üha olulisemat rolli läbipaistvuse ning vastutuse tagamisel nende uute lahenduste kavandamisel ja teostamisel. Selle puudumisel eksisteerib oht, et julgeolekuasutused võivad oma missiooni valesti tõlgendada ning avaldada ülemäärast poliitilist ja majanduslikku mõju.

Julgeolekusektori iseloom ja dünaamika on tõsiseks väljakutseks tõhusale komisjoni järelevalvele. Komisjoni liikmete töö muudavad äärmiselt keeruliseks julgeolekusektori tehniliste küsimuste mitmekesisus ja organisatsiooniline korraldus ning salastatuse nõuded, eeskirjad ja tavad.

Komisjoni istungid

Aruandeperioodil toimus 30 komisjoni istungit, neist 2 väljasõiduistungit ja üks ühisistung Riigikogu väliskomisjoniga. Läbivad teemad aruandeperioodil, millele komisjon pidevalt tähelepanu pööras ja tegeles, olid järgmised:

1. ministrite, ministeeriumi esindajate, ametite peadirektorite, asutuste juhtide ja esindajate ärakuulamised;
2. välissuhtlus;
3. tööstusspionaaž;
4. julgeolekusektori analüüs ja ettepanekud Vabariigi Valitsusele;
4. kodanike ja asutuste avaldustes tõstatatud probleemide analüüs ja nendele vastamine;
5. julgeolekuasutuste eelarve arutelu;
6. teabehanke ja jälitustoimikute kontroll;
7. politsei andmebaas KAIRI;

8. ministrite, Riigikogu liikmete julgeolekukontrolli läbimise otsustamine;
9. parvlaevandusega kaasnevad ohud.

Ministrite, ministeeriumi esindajate, ametite peadirektorite, asutuste juhtide ja esindajate ärakuulamised

Aruandeperioodil kohtus komisjon julgeolekuasutuste järelevalve teostamise käigus järgmiste ministrite ja ametnikega:

1. peaministriga 2 korral;
2. kaitseministriga 4 korral ja Kaitseministeeriumi ametnikega 3 korral;
3. siseministriga 4 korral ja Siseministeeriumi ametnikega 5 korral;
4. Justiitsministeeriumi ametnikega 4 korral;
5. Teabeameti peadirektoriga 5 korral ja Teabeameti ametnikega 1 korral;
6. Kaitsepolitsei ameti peadirektoriga 8 korral ja Kaitsepolitsei ameti ametnikega 7 korral;
7. Politsei- ja Piirivalveameti peadirektoriga 2 korral ja Politsei- ja Piirivalveameti ametnikega 6 korral;
8. Riigiprokuratuuri peaprokuröriga 7 korral ja Riigiprokuratuuri esindajaga 1 korral
9. Tartu Ülikooli esindajaga 1 korral;
10. Tallinna Tehnikaülikooli esindajaga 1 korral;
11. Tööandjate Keskliidu esindajaga 1 korral;
12. Maksu- ja Tolliameti peadirektoriga 2 korral;
13. Välisministeeriumi esindajaga 2 korral;
14. Eesti advokatuuri esindajaga 1 korral;
15. Kaitseväge Peastaabi J2 ülemaga 1 korral.

Välissuhtlus

Komisjoni esindus osales „Euroopa Liidu liikmesriikide VI luure ja julgeoleku järelevalve parlamendikomisjonide konverentsil”, mis toimus 30.09-01.10.2010 Brüsselis. Konverentsil olid esindatud 17 EL liikmesriiki, lisaks Norra, Šveits, Euroopa Parlament, DCAF ja erinevad Euroopa ülikoolid.

Konverentsi sissejuhatavas osas jagasid oma kogemusi julgeolekusektori järelevalve teostamisel Belgia ja Prantsusmaa esindajad. Prantsusmaa olles üks Euroopa vanimatest demokraatiatest, jõudis luureasutuste järelevalve parlamendi komisjon loomiseni alles 2007. aastal, kuigi juba varem teostati teatud mahus järelevalvet luureasutuste töö üle. Samuti oli arutlusel Euroopa Parlamendi roll ja tulevikuperspektiivid luureasutuste järelevalve teostamisel. Konverents koosnes viiest paneelist:

I Parlamentaarse järelevalve iseloomulike joonte eristamine ja võrdlemine teiste kaebuste menetlemise mehhanismidega. Esinejad tutvustasid Suurbritannia, Norra ja Saksamaa julgeolekusektori parlamentaarse järelevalve iseärasusi ja kodanike kaebuste menetlemise süsteemi.

II Klassifitseeritud informatsioon vs sõnavabadus. Arutlusteemaks oli tasakaalupunkti leidmine sõnavabaduse ja klassifitseeritud informatsiooni vahel julgeoleku teemade käsitlemisel. Esinejad Belgiast ja Portugalist jagasid oma kogemusi ja andsid ülevaate mõnest konkreetsest juhtumist.

III Riikliku julgeolekusektori järelevalve kogemuste jagamine rahvusvahelisel tasemel. Politsei, tolli ja õiguskaitseorganite rahvusvahelisel koostööl on suur roll võitluses organiseeritud kuritegevusega. Sarnaselt oleks vaja luureasutuste koostöö tõhustamist terrorismi tõkestamiseks. Teemast andis põhjaliku ülevaate Rootsi Uppsala ülikooli professor Iain Cameron.

IV Üleeuroopalise luure- ja julgeolekuasutuste parlamentaarse järelevalve ekspertiisvõrgustiku loomise kavandi tutvustamine. Belgia esindaja tutvustas üleeuroopalise luure- ja julgeolekuasutuste parlamentaarse järelevalveorganite teabevõrgustiku (*The European Intelligence Review Agencies Knowledge Network*, EIRAN) loomise ideed. Võrgustikust peaks saama teadmiste jagamise platvorm parlamentaarse järelevalve organitele, kus vabatahtlikkuse printsiibi alusel saab vahetada kogemusi ja anda ülevaateid riikide üldistest arengutest julgeolekusektoris.

V Minimaalsed nõuded efektiivseks ja tõhusaks parlamentaarseks järelevalveks. Esinejateks olid tunnustatud professor Ian Leigh Suurbritanniast ja DCAFi teadur Hans Born. Arutleti õiguslike printsiipide ja inimõiguste piiramise teemadel ning käsitleti parimaid praktikaid antud valdkonnas.

Konverentsil võeti vastu ühisdeklaratsioon:

Brüsseli deklaratsioon

Euroopa Liidu liikmesriikide luure- ja julgeolekuteenistuste järelevalvega tegelevate parlamendikomisjonide konverentsist osavõtjad, tulnud kokku oma 6. konverentsile, mis peeti 30. septembril ja 1. oktoobril Brüsselis, ja

võttes arvesse luure- ja julgeolekuteenistuste strateegilist tähtsust demokraatliku põhiseadusliku riigi julgeolekule;

võttes arvesse luure- ja julgeolekutegevuse parlamentaarse järelevalve tähtsust põhiõiguste ja -vabaduste austamise ning luure- ja julgeolekuteenistuste tõhususe tagamisel;

võttes arvesse, et luuretoõ on üha enam rahvusvaheline tegevus ja et luure- ja julgeolekuteenistuste järelevalves tuleb selle tõsiasjaga arvestada;

võttes arvesse Roomas, Bukarestis, Lissabonis, Tallinnas ja Brüsselis peetud kohtumistel saadud kogemusi;

deklareerivad järgmist:

- a) tunnistame vajadust ELi liikmesriikide, Šveitsi ja Norra parlamentaarse järelevalve organite vahelise tihedama teabevahetuse järele ja sellise teabevahetuse kasulikkust;
- b) pöörame tähelepanu ettepanekule luua veebilehe kaudu toimiv üleeuroopaline luure järelevalveasutuste teabevõrgustik (*European Intelligence Review Agencies Knowledge Network*, EIRAN), mille esmane eesmärk oleks parandada demokraatlikku järelevalvet luure- ja julgeolekuteenistuste tegevuse üle. Kuigi mitmesugused järelevalveorganid püüdnud kindlasti oma ülesannete täitmisel üha suurema professionaalsuse poole, oleme jõudnud järeldusele, et selline teabevõrgustik kujutaks endast lisandväärtust kõigi jaoks;
- c) oleme veendunud, et EIRAN peab keskenduma liikmetevahelisele teabe- ja kogemustevahetusele täielikult vabatahtlikel alustel. Loodav võrgustik ei ole mõeldud toimima kollektiivsete huvide kaitse vahendina ega ühiste uurimiste algatamiseks või operatiivse või salastatud teabe vahetamiseks;

- d) oleme valmis seda ettepanekut toetama ja tegema lähikuudel koostööd selle edasiseks arendamiseks;
- e) moodustame sihtotstarbelise töörühma, mille liikmed on (...), ülesandega koostada ettepanek, millele järgmise konverentsi ajaks on kõik liikmed toetust avaldanud;
- f) valime 2011. aasta võõrustajariigiks (...).

Seminar „Parlamentaarsete järelevalve tugevdamine Moldovas Eesti kogemuse näitel“

Riigikogu riigikaitsekomisjon ja Genfi Relvajõudude Demokraatliku Kontrolli Keskus (DCAF) korraldasid käesoleva aasta 1.-2. märtsil Riigikogus seminari „Parlamentaarsete järelevalve tugevdamine Moldovas Eesti kogemuse näitel“, mis oli suunatud Moldova parlamendi riigikaitse- ja sisejulgeoleku komisjoni delegatsioonile ja mille eesmärgiks oli tugevdada parlamentaarsete järelevalve võimekust Moldovas.

Vastavalt Eesti arengukoostöö ja humanitaarabi arengukava strateegiale 2006-2010 on Moldova üks Eesti arengukoostöö neljast prioriteetsest partnerriigist. Prioriteetsed valdkonnad Moldova toetamisel on hea valitsemistava ja demokraatia arendamine ning haridussektori, majandusarengu ja keskkonnasäästliku arengu toetamine. Eesti kogemuse ja oskusteabe jagamine Euroopa Liiduga lõimumisele orienteeritud riikidele on äärmiselt vajalik nii sihtriigile kui ka doonorile endale.

Seminaril andis komisjoni esimees Jaanus Rahumägi ülevaate julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni tegevusest ja tutvustas kehtivaid põhimõtteid julgeolekuasutuste järelevalve teostamisel.

Tööstusspionaaž

Tööstusspionaaž on luure alaliik, mis on suunatud tehnoloogilise, intellektuaalomandi (ideed, patendid) ja majandusala teabe kogumiseks ebaseaduslikul teel ning mille eesmärk on kokku hoida teadus- ja arendustegevuse kulusid. Tänapäevane julgeoleku kontseptsioon sisaldab ka nn pehmet sfääri, mis lisaks sõjalisele ohule hõlmab poliitilist, majanduslikku, keskkondlikku ja sotsiaalset mõõdet. Sõjaline valmisolek ei ole kaotanud oma olulisust, kuid selle suhteline osatähtsus julgeoleku tagamisel on vähenenud.

Tulenevalt sellest arutas komisjon laiendatud istungil Tallinna Tehnikaülikooli, Tartu Ülikooli, Eesti Tööandjate Keskliidu ja julgeolekuasutuste töötajate osalusel teadustööde ja leiutiste kaitse temaatikat. Tööstusspionaaži huviorbiidis on eelkõige kõrgtehnoloogilised valdkonnad, nagu info- ja biotehnoloogia, energeetika. Tehnoloogia pidev areng lihtsustab ka ebaseaduslikul teel info kogumist, mistõttu tuleb sellele valdkonnale järjest suuremat tähelepanu pöörata ja võtta kasutusele meetmed võimalike lekete vältimiseks. Tööstusspionaaži tagajärjel võib riik kaotada hiigelsuuri summasid, kuna uute tehnoloogiate ja lahenduste välja töötamine on kulukas ja ka väikese osa lekkimise taga on enamasti suured investeeringud. Samas on osadel riikidel selge

poliitika majanduse arendamiseks läbi tööstusspionaaži. Tööstusspionaaži ennetamise eelduseks on teadlikkuse kasv nimetatud valdkonnas, milles on kindlasti oma osa mängida riigiasutuste koostööl ettevõtete ja teadusasutustega.

Tööstusspionaaži tõkestamise eest vastutab Eesti Vabariigis Kaitsepolitseiamet. Istungil tegid nii ülikoolide kui ka julgeolekuasutuste esindajad põhjalikud ettekanded ja kinnitasid, et omavaheline koostöö antud valdkonnas jätkub ka tulevikus.

Julgeolekusektori analüüs ja ettepanekud Vabariigi Valitsusele

Täna kehtiv julgeolekuasutuste seadus hakkas kehtima 01.03.2001 aastal. Samas on globaalne julgeolekusituatsioon viimase kümnendi jooksul kardinaalselt muutunud. Üheks levinumaks põhimõtteks julgeolekuasutuste kontrollimiseks demokraatlikes ühiskondades on mitte lasta ühel julgeolekuasutusel luurefunktsioone monopoliseerida.

Teemade mitmekesisus julgeolekusektoris ja keeruline organisatsiooniline töökorraldus julgeolekuasutustes vajasis komisjoni arvates ka põhjalikku sõltumatut analüüsi ning sellest lähtuvaid ettepanekuid, et aidata leida õiguslikult ja professionaalselt laiem vaatenurk kogu julgeoleku valdkonnale. Tulenevalt eeltoodust, moodustas komisjon sõltumatute ekspertide töögrupi, kuhu kuulusid juhtivad juristid erinevatest eluvaldkondadest.

Koos sõltumatu töögrupiga analüüsis komisjon aruandeperioodil julgeolekuasutuste tänast töökorraldust ja julgeolekuasutuste (kaasaarvatud kaitseväeluure) omavahelist tööjaotust, mis on reguleeritud erinevate seadustega. Analüüsi tulemusena jõudis komisjon koos töögrupiga järeldusele, et kaasajastamist vajavad julgeolekusektori mitmed aspektid alates planeerimisest, juhtimisest ja vastutusest. Ühiselt leiti, et tarvis on tõhustada luure- ja vastuluuresektori (k.a kaitseväeluure) korraldust tervikuna ja planeerida selle arengut pikemas perspektiivis.

Koostöös töögrupiga koostas komisjon Vabariigi Valitsusele mõttepaberi ettepanekutega julgeolekusektori kaasajastamiseks läbi seadusandluse muudatuste.

Kodanike ja asutuste avaldustes tõstatatud probleemide analüüs ja nendele vastamine

Aruandeperioodil laekus komisjonile kodanikelt kokku 5 avaldust ja kaebust. Vastavalt märgukirjale ja selgitustaotluse vastamise seadusele edastati üks avaldus kontrollimiseks Riigiprokuratuuri ja ärakiri Kaitsepolitseiametisse. Neljale kodaniku avaldusele vastati ja selgitati kodanike poolt tõstatatud probleemi lahendamise võimalusi.

Komisjon on oma istungitel arutanud ka inimese au ja väärkusega seotud probleeme, kuna Eestis puudub au ja hea nime karistusõiguslik kaitse. Kriminaalmenetluse seadustikus on sätestatud, et eeluurimise andmeid võib avaldada ainult uurija loal ja tema poolt võimalikuks peetavas ulatuses.

Sageli saab aga avalikuks ka kahtlustatava nimi. Selline praktika toob kaasa kõrgendatud meedia ja avalikkuse tähelepanu süüdistatava või kahtlustatava isiku ning nende lähedaste või alaealiste pereliikmete suhtes. Samas aga võib menetlus lõppeda ilma süüdimõistva otsuseta.

Tulenevalt eeltoodust, pöördus komisjon Õiguskantsleri poole, et saada Õiguskantsleri hinnangut nimetatud probleemile ning ka võimalike lahenduste ettepanekuid, et kaitsta tõhusamalt kodanike põhiõigusi.

Julgeolekuasutuste eelarve arutelu

Vastavalt julgeolekuasutuste seaduse § 36 lg 4 on komisjon kohustatud arutama ja ära kuulama julgeolekuasutuste eelarvetaotlused. Kuna julgeolekuasutused kasutavad suurt osa riigi eelarvest, on ülioluline, et komisjon riigi nappide ressursside kasutamist jälgiks.

Julgeolekuasutuste eelarvetaotluste osas kuulati ära julgeolekuasutuste juhtide seisukohad ning komisjonile anti ülevaade 2011. aasta julgeolekuasutuste arengusuundadest ning plaanidest eelarve kasutamise osas. Sise- ja kaitseminister tegid ettekanded ministeeriumite haldusalas olevate julgeolekuasutuste eelarvetaotlustest ja lõplikult valitsuse poolt kinnitatud eelarveprojektist. Mõlemad ministrid kinnitasid, et nimetatud eelarvega suudavad julgeolekuasutused täita nendele püstitatud ülesanded.

Teabehanke ja jälitustoimingute kontroll

Sarnaselt möödunud aruandeperioodile kontrollis komisjon ka sellel aruandeperioodil pisteliselt teabehanke- ja jälitustoimikuid. Teabehangete teostamise ja jälitustegevusega kaasnevad olulised isikuvabaduste riived, mis seisnevad isikuandmete varjatud kogumises ja töötlemises, et hoida see tegevus andmesubjekti eest saladuses. Eelpool nimetatud tegevus on julgeoleku- ja jälitusasutustel lubatud ainult erandkorras kohtu kirjaliku loa alusel.

Kontrolli käigus selgitasid kaitsepolitseiametnikud ühe või teise toimingu vajalikkust ja otstarbekust. Kontrollitud toimikutes olid olemas toiminguteks vajalikud kohtu load ning kontrolli käigus ebaseaduslike teabehanke- ja jälitustoiminguid ei avastatud.

Politsei- Piirivalveameti andmebaas Kairi

Komisjon tutvus 2009. aastal politsei andmebaasiga KAIRI, mis on infosüsteemi „POLIS“ üks osa ja tegi Politseiametile ettepaneku andmebaasi korrastamiseks 2010. aastal. Tulenevalt eeltoodust kohtus komisjon Politsei- ja Piirivalveameti esindajatega 2010. aasta septembris.

Tänaseks on Politsei- ja Piirivalveametis kasutusel infosüsteem „POLIS“, mille struktuur on võrreldes varasemaga oluliselt muutunud. See tähendab, et varem eraldiseisnud rakendused moodustavad nüüd ühise andmekasutuse tõttu tervikliku infosüsteemi.

Infosüsteemi „POLIS“ andmete koosseis, töötlemine, kaitse ja säilitamine on reguleeritud siseministri määrusega, kus muuhulgas on sätestatud ka andmete arhiveerimise ja kustutamise tähtsused.

Arhiveerimise ja kustutamise infotehnoloogilise funktsionaalsuse loomiseks käivitati politseis mitmeid arendusi, sealhulgas rakenduse KAIRI arendus, mille tulemusena loodi programmis sisalduvate dokumentide register, mis võimaldab ka varem sisestatud dokumente arhiveerida.

Varem sisestatud info arhiveerimiseks ja kustutamiseks tehti käsitsi andmebaasis KAIRI haldustoimingud, mis viidi lõpule 2010. aasta detsembris koos Struktuurifondi poolt rahastatava projekti lõpptähtajaga 31.12.2010 aastal.

Julgeolekukontrolli läbimise otsustamine

Vastavalt Riigikogu liikme staatuse seaduse § 19 lg 3-le on komisjon kahel istungil arutanud ja otsustanud Riigikogu liikmete julgeolekukontrolli läbimise seoses juurdepääsutaotlusega salastatud välisteabele ning teinud vastava teatise Riigi julgeoleku volitatud esindajale juurdepääsusertifikaadi väljastamiseks.

Vastavalt Vabariigi Valitsuse seaduse § 3¹ lg 4-le on komisjon kahel istungil otsustanud Vabariigi Valitsuse liikme suhtes julgeolekukontrolli teostava julgeolekuasutuse. Pärast julgeolekukontrolli läbimist arutas komisjon kahel istungil julgeolekukontrolli tulemusi ja kuulas ära ka julgeolekuasutuste esindajad. Vastavalt Vabariigi Valitsuse seaduse § 3¹ lg 5-le otsustas komisjon teha teatise Riigi julgeoleku volitatud esindajale juurdepääsusertifikaadi väljastamiseks Vabariigi Valitsuse liikmetele.

Parvlaevandusega kaasnevad ohud

Peale 2001. aasta 11. septembrit on lennunduse turvalisuse tagamisel toimunud kardinaalseid muudatusi, et tagada reisijate turvalisus. Kodanike tihedamad suhted ja vaba liikumine ning meie lähinaabrite juures toimunud terroriakt on tõstnud riigiasutuste ja komisjoni tähelepanu reisijate turvalisuse tagamiseks parvlaevadel. Arvestades terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse levikut on reisijate vaba liikumine parvlaevanduses oluline osa julgeoleku valdkonnast.

Riigiasutused arutasid 2010. aastal parvlaevanduses üleskerkivaid riske vastavate ametkondade esindajatega. Arutlusel tõstatati kaks põhilist probleemi:

1. reisijate identiteedi kontroll on puudulik;
2. puudub veoste kontroll.

Puudused seonduvad piletite müügi ja laevale registreerimisega ning laevale pääsu korralduses. Laevaoperaatori ja sadamapidaja puudujääkide tõttu pardakaardi väljastamisel, pardakaardi kontrollimisel ja isikuttõendavate dokumentide kontrollimisel ning registreerimisel ei ole tagatud adekvaatne reisijate nimekiri.

Loomisel on mereturvalisuse ekspertgrupp, mille tegevuse raames arutatakse laevade ja sadamate turvalisuse küsimusi ning sh asjakohaseid turvalisuse kompensatsioonimeetmeid.

Kindlasti teeb ekspertgrupp koostööd laevaettevõtete ning sadamate esindajatega. Samuti hinnatakse sadamate ja sadamarajatiste turvameetmete tõhusust ning vajadusel nähakse ette juba rakendatud turvaplaanide ja -meetmete täiendused.

Komisjon jõudis oma arutlusel seisukohale, et eelpool tõstatatud probleem vajab lahendamist rahvusvahelisel tasemel. Reisijate turvalisuse tagamiseks tuleb karmistada parvlaevade turvameetmeid.

Kokkuvõte

Riiklik julgeolekupoliitika näitab valitsuse lähenemist julgeolekule ning seda, kuidas julgeolekut loodetakse saavutada. Riiklik julgeolekupoliitika hõlmab olulisi sellealaseid otsuseid, mis mõjutavad riigi ning ühiskonna välis- ja sisejulgeolekut. Igal juhul peab see vastama väärtustele ja põhimõtetele, mida väljendab Eesti Vabariigi põhiseadus.

On levinud arvamus, et julgeolekupoliitika on täidesaatva võimu loomulik ülesanne, kuna tal on vajalikud teadmised. Komisjoni peetakse julgeolekuküsimuste laialdasel käsitlemisel vähemsobivaks. Samas on aga just komisjonile usaldatud julgeolekuasutuste igakülgne järelevalve.

Kuigi komisjoni ja täitevvõimu rollid julgeolekuküsimustes on erinevad, jagavad nad vastutust julgeolekusektori sujuva toimimise eest. Neid kahte osapoolt ei tohiks pidada vastakate eesmärkide esindajateks ning tegutsedes üheskoos on võimalik saavutada tõhus ja laiapõhjaline julgeolekupoliitikat.

Julgeolekuteenistused koguvad asjakohast teavet potentsiaalsete ohtude kohta, samas kui politsei ülesandeks on avaliku korra säilitamine. Demokraatlikes riikides ei tegele julgeolekuteenistused tavaliselt kahtlusaluste kinnipidamise või arreteerimistega ning politsei ei tegele ennetava luuretööga, kuni puuduvad veenvad tõendid kuriteo kohta – ja siin on meil veel arenguruumi.

Austusega

Jaanus Rahumägi
Komisjoni esimees