



Ülevaade Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni tegevusest 2009. aastal

Tallinn

22. jaanuar 2010

Vastavalt julgeolekuasutuste seaduse § 36 lg 5 esitab Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjon (edaspidi komisjon) vähemalt üks kord aastas Riigikogule ülevaate komisjoni tegevusest.

Sissejuhatus

Julgeolekuasutused on iga riigi oluline komponent. Julgeolekuasutuste ülesanne on teabe kogumine ja analüüsimine. Selline tegevus eeldab kõrget salastatuse taset. Ehkki julgeolekuasutused alluvad täidesaatvale võimule on parlamendil nende tegevuse järelevalves märkimisväärselt tähtis roll. Sisejulgeolekut ähvardavate uute ohtude ja riskide tõttu, mida tingivad rahvusvaheline terrorism, narkokaubandus, salakaubitsemine, organiseeritud kuritegevus ja ebaseaduslik ränne, on vaja suurendada luure - ja vastuluurealast suutlikust.

Julgeolekuasutuste järelevalve teostamisel on olulised kolm riigi võimuharu, täitev-, seaduseandlik ja kohtuvõim, mis täidavad riiklikus julgeolekupoliitikas tähtsaid rolle:

- 1) täidesaatev võim teostab vahetut juhtimist, otsustab julgeolekuasutuste eelarve ning tegevuse üldsuuniste ja prioriteetide üle;
- 2) seaduseandlik võim rakendab parlamentaarset järelevalvet, koostab seadusi, mis määratlevad ja reguleerivad julgeolekuteenistusi ja nende volitusi ning kiidab heaks vastavad eelarveeraldised;
- 3) kohtuvõim teostab järelevalvet julgeolekusektori üle ja mõistab vajaduse korral tsiviil- või kriminaalmenetluse korras kohut.

Samas annab mitteformaalse panuse julgeolekupoliitika kujundamisesse ja teostamisse ka kodanikuühiskond, kuna massiteabe vahendite kaudu informeeritakse üldsust kõigi riiklike organite kavatsustest ja tegevusest.

Komisjoni istungid

Aruandeperioodil toimus 32 komisjoni istungit, neist üks väljasõiduistung. Läbivad teemad aruandeperioodil, millele komisjon pidevalt tähelepanu pööras ja tegeles, olid järgmised:

- 1) ministrite, ministeeriumi esindajate, ametite peadirektorite, asutuste juhtide ja esindajate ärakuulamine;
- 2) välissuhtlus;
- 3) logifailide säilitamine sideettevõtetes;
- 4) seaduseloome protsessides osalemine;

Riigikogu julgeolekuasutuste
järelevalve komisjon

25.01.2010 a. Nr. 353/117



- 5) riigireetmise faktist tulenevad ümberkorraldused;
- 6) julgeolekuasutuste eelarve arutelu;
- 7) kodanike ja asutuste avaldustes tõstatatud probleemide analüüs ja nendele vastamine;
- 8) teabehanke ja jälitustoimingute kontroll;
- 9) politsei andmebaas KAIRI.

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

Aruandeperioodil kohtus komisjon julgeolekuasutuste järelevalve teostamise käigus järgmiste ametiisikutega:

- 1) peaministriga – 2 korral;
- 2) kaitseministriga – 2 korral ja Kaitseministeeriumi ametnikega – 1 korral;
- 3) siseministriga – 3 korral ja Siseministeeriumi ametnikega – 1 korral;
- 4) Rahandusministeeriumi ametnikega – 1 korral;
- 5) Justiitsministeeriumi ametnikega – 1 korral;
- 6) Riigikantselei ametnikega – 5 korral;
- 7) Teabeameti peadirektoriga – 5 korral ja Teabeameti ametnikega – 1 korral;
- 8) Õiguskantsleri kantselei ametnikega – 1 korral;
- 9) Riigikontrolli riigikontrolöriga – 1 korral;
- 10) Kaitsepolitsei ameti peadirektoriga – 9 korral ja Kaitsepolitsei ametnikega – 8 korral;
- 11) Maksu- ja Tolliameti peadirektoriga – 1 korral ja Maksu- ja Tolliameti ametnikega – 2 korral;
- 12) Politsei ameti peadirektoriga – 3 korral ja Politsei ametnikega – 2 korral;
- 13) Põhja Politseiprefektuuri politseiprefektiga – 1 korral;
- 14) Keskkriminaalpolitsei ametnikega – 3 korral;
- 15) Riigiprokuratuuri peaprokuröriga – 6 korral;
- 16) Finantsinspeksiooni ametnikega – 1 korral;
- 17) Andmekaitse Inspeksiooni ametnikega – 1 korral;
- 18) Eesti Välispoliitika Instituudi töötajatega – 1 korral;
- 19) Laidoneri muuseumi töötajatega – 1 korral;
- 20) EMT esindajatega – 1 korral;
- 21) ELISA esindajatega – 1 korral;
- 22) TELE 2 esindajatega – 1 korral;
- 23) Riigikogu kantselei ametnikega – 7 korral seoses Euroopa Liidu liikmesriikide luure ja julgeoleku järelevalve parlamendikomisjonide V konverentsi korraldamisega.

Välissuhtlus

„Euroopa Liidu liikmesriikide IV luure ja julgeoleku järelevalve parlamendikomisjonide konverents“ toimus Portugalis Lissabonis 2008. aastal ja sel otsustati, et järgmine konverents toimub Eestis ning korraldajaks on Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjon. Komisjon korraldas „Euroopa Liidu liikmesriikide V luure ja julgeoleku järelevalve parlamendikomisjonide konverentsi“ 25. – 26. mail 2009. aastal Tallinnas.

Konverents koosnes neljast teemade paneelist:

I Mittedemokraatliku riigi julgeolekuasutused massilise inimõiguste rikkumise tööriistana.
Paneeli raames käsitleti külma sõja aegset julgeolekuasutuste (idabloki) mõju inimõigustele. Tõdeti, et laiaulatuslik ja kontrollimatu salajase info kogumine võib vastava poliitilise tahte tingimustes viia põhiõiguste lubamatute piiramiseni ning ohustada lõplikult demokraatiat. Esinejad tõid arvukalt näiteid ajaloost (idablokist).

II Kaasaegsed väljakutsed.
Paneeli raames käsitleti ohte, mis kaasaegses ühiskonnas eksisteerivad ja mis on varasemast palju mitmekesisemad ning keerulisema olemusega, ohustades paljusid eluvaldkondi. Tõdeti, et riikidel tuleb seista silmitsi üha uute kuritegudega, mis suurendab oluliselt luure- ja vastuluure tähtsust.

III Järelevalve komisjoni suhe avalikkusega
Paneeli raames tõdeti, et julgeolek pole midagi sellist, mida saab luua lõplikult. Muutuv rahvusvaheline keskkond seab meie julgeolekule üha uusi ja keerulisemaid väljakutseid. Julgeolekuga ei saa tegelda edukalt vaid väike osa riigiametnikest. Turvalise riigi loomiseks on vaja arendada tihedat riigiasutuste ja kodanike koostööd, eelkõige aga parlamentide toetust selle eesmärgi saavutamiseks.

IV Euroopa ühised põhimõtted luure ja vastuluure järelevalves.
Paneeli raames tõdeti, et peamine põhiõiguslik probleem riikide jaoks on sisemise ja välimise rahu tagamisel tasakaalu leidmisel isikute põhiõiguste ning julgeoleku eest vastutavate riigiasutuste tegevuse tõhususe vahel.

Konverentsil võeti vastu ühisdeklaratsioon:

Tallinna deklaratsioon

Euroopa Liidu liikmesriikide, Šveitsi ja Norra luure- ja julgeolekuteenistuste järelevalvega tegelevate parlamendikomisjonide konverentsist osavõtjad, tulnud kokku oma 5. konverentsile, mis peeti 25. ja 26. mail Tallinnas, ja

mõistes, et ilma sise- ja välisjulgeolekuta ei saa tagada üksikisiku õiguste ja teiste demokraatlike väärtuste kaitsmist;

tuletades meelde, et riikliku julgeoleku tagamisel ja salaluuremeetmete kasutamisel tuleb rangelt austada õigusriigi põhimõtteid ning riigi huvi oma julgeoleku kaitsmisel peab olema tasakaalus asjaomaste üksikisikute õigustesse sekkumise tõsidusega;

juhtides tähelepanu põhimõttele, et julgeolekuteenistuste kontroll ei saa olla ainult administratiivne, ja tõsiasi, et asjaga seotud isikute algatusel läbiviidav kohtulik kontroll on piiratud olemusega;

rõhutades inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist tulenevaid põhimõtteid ning Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendite suunavat rolli salajase järelevalve meetmete ja julgeolekuteenistuste kontrolli standardite väljatöötamisel;

seades eesmärgiks demokraatlike põhimõtete ühesuguse mõistmise edendamise ja tagamise,

deklareerivad järgmist:

- 1. piisav õigusraamistik on esmane, kuid mitte ainus eeltingimus julgeolekuteenistuste demokraatliku kontrolli standardite saavutamisel;**
- 2. riikide parlamentide osakaal ei piirdu julgeolekuasutuste seaduslikkuse ja pädevuse aluseks olevate õiguseeskirjade heakskiitmisega. Julgeolekuteenistuste tegelik seaduslikkus tagatakse usaldusväärse, tõhusa ja hästitoimiva järelevalve abil;**

Julgeolekuteenistuste välisel järelevalvel, mida võib läbi viia otseselt parlamendikomisjon või parlamendi ees aruandekohustuslik organ või sõltumatu ametiisik, nt ombudsmani institutsioon, on kindel roll üldsuse usalduse kujundamisel julgeolekuteenistuste vastu nii riigi kui Euroopa

- 3. tasandil ning vastastikuse usalduse kujundamisel eri riikide julgeolekuteenistuste vahel;**
- 4. arvestades tagatiste prognoositavuse ja üksikisiku õiguste kaitse tähtsust kogu Euroopas ning tagamaks üldsuse usaldust Euroopa tasandil, tuleb väljendada ühiseid demokraatlikke väärtusi, kooskõlastada salajase järelevalve meetmete ja julgeolekuteenistuste demokraatliku järelevalve põhimõtted ning suurendada avalikkuse teadlikkust nimetatud tavade osas;**
- 5. järgmine konverents toimub 2010. aasta teisel poolel Brüsselis ja selle korraldaja on Belgia Senat. Kuuendal konverentsil arutatakse luure- ja julgeolekuteenistuste parlamentaarse järelevalve Euroopa eksperdikeskuse loomise ettepanekut.**

Konverentsil osalesid Eesti poolelt lisaks Riigikogu liikmetele veel mitmete riigiasutuste esindajad, kes puutuvad kokku oma igapäevatoos julgeolekuküsimustega.

Logifailide säilitamine sideettevõtetes

Tulenevalt elektroonilise side seaduse (edaspidi EES) § 113 lg 5 on sideettevõtted kohustatud alates 01.01.2005, kasutades sõnumi tsentraalsesse jälgimisseadmesse ülekandmisel sõnumit jaotavat liidest ning vastavat riist- ja tarkvara, tagama tsentraalse jälgimisseadme abil teostatud toimingute kohta sõltumatute logifailide (mis sisaldab infot toimingu aja, liigi, objekti ja numברי kohta) säilitamise vähemalt viis aastat.

Esimest korda kontrollis komisjon sõltumatute logifailide säilitamist sideettevõtetes 2008. aastal. Kontrolli tulemusel avastas komisjon, et sideettevõtetes ei looda alati sõltumatuid logifaile või ei säilitata neid nõuetekohaselt.

2009. aastal kontrollis logifailide nõuetekohast säilitamist sideettevõtetes Elisa Eesti AS, Tele 2 Eesti AS ja AS EMT ka Riigiprokuratuur. Kontrolli tulemusel tõdeti, et sideettevõtetes ei esinenud seaduserikkumisi EES § 113 lg 5 sätestatud kohustuste täitmise osas ehk sideettevõtetes säilitatakse logifaile vastavalt kehtivatele regulatsioonidele.

Komisjon kohtus aruandeperioodil ka sideettevõtete Elisa Eesti AS, Tele 2 Eesti AS ja AS EMT esindajatega. Kohtumisel tõdeti, et kõik sideettevõtetele tark- ja riistvara tarnivad firmad on logifailide moodustumise, andmearhitektuuri ja säilitamise lahendanud erineval moel. EES § 113 lg 5 mõte eeldab seda, et järelevalve käigus peab olema võimalik logifaile töödelda toimingu aja, liigi, objekti ja numברי järgi suhteliselt lihtsalt. Täna on see osades sideettevõtetes keeruline, kuigi kontrollimine on siiski võimalik. Alates 2009. aasta juulist alustati selle probleemi lahendamist Justiitsministeeriumis.

Kokkuvõtlikult võib nentida, et sideettevõtetes säilitatakse logifaile, mis teeb vajadusel võimalikuks ka julgeoleku-ja jälitusasutuste järelekontrolli tuginedes logifailidele.

Seadusloome protsessides osalemine

Aruande perioodil laekus Siseministeeriumist ettepanek Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi põhiseadus) muutmiseks. Kirjas tegi siseminister komisjonile ettepaneku analüüsida julgeoleku ja põhiseadusliku korra tagamise eesmärgil erandite kohaldamist põhiseaduse § 43 valguses ning kaaluda põhiseaduse § 43 teise lause muutmist järgmiselt:

“Erandeid võib kohtu loal teha kuriteo tõkestamiseks või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamiseks või Eesti Vabariigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra kaitseks seadusega sätestatud juhtudel ja korras.”

Kuna põhiseadus on riigi õiguskorra tippakt, siis otsustas komisjon enne lõpliku seisukoha kujundamist küsida arvamust Õiguskantslerilt, Riigikogu põhiseaduskomisjonilt ja Riigikohtu Põhiseaduslikkuse Järelevalve Kolleegiumilt.

Tuginedes eelpool nimetatud institutsioonide arvamustele jõudis komisjon järeldusele, et põhiseaduse muutmine ei ole vajalik, millest informeeriti ka siseministrit.

Riigireetmise faktist tulenevad ümberkorraldused

Riigireetmise faktist mõistis kohus 2009. aastal süüdi kauaaegse Kaitseministeeriumi riigi julgeoleku volitatud esindaja Herman Simmi, kes müüs Eesti Vabariigi ja NATO salastatud teavet Vene Föderatsiooni Välisluureteenistusele.

Riigisaladuste kui riigi julgeoleku garantii kaitsmine peab olema täitevvõimu erinevate institutsioonide peamine prioriteet. Selle töö põhiliseks ülesandeks on kaitsta salastatud informatsiooni välisriikide eriteenistuste eest, eriti Eesti Vabariigi ja NATO kaitsevõimet puudutavat teavet. Riigisaladuste nõrk kaitse ohustab otseselt nii Eesti riigi majanduslikke kui ka poliitilisi huve.

Riigireetmise juhtumist tingitud kahju otsese ja kaudse mõju väljaselgitamine jätkub aga koostöös välispartneritega siiani. Samas on Eestis juba jõutud teha mitmeid ümberkorraldusi ja muudatusi, et leevendada ja taastada reetmisest tulenevaid võimalikke tagajärgi.

Muudetud on Kaitseministeeriumi põhimäärust, mille eesmärgiks on tõhustada riigisaladuse ja välisteabe käitlemise korda. Muudetud on ka Kaitseministeeriumi struktuuri- senise julgeolekuosakonna asemel, mis täitis nii riigisaladuse kaitse kui ka riigi julgeoleku volitatud esindaja ülesandeid, on tänaseks moodustatud kaks eraldiseisvat struktuurüksust: riigisaladuse kaitse osakond ja riigi julgeoleku volitatud esindaja osakond. Muudetud ja täpsustatud on siseregulatsioonid, mis puudutavad salajaste teabekandjate liikumist ja tõhustatud on riigisaladuse kaitse osakonna poolset järelevalvet. Kaitseministeeriumis on välja vahetatud või muudetud kõik valvesüsteemide elektroonilised lahendused.

Siseministeeriumi eestvedamisel on läbivaatamisel olulisemad õigusaktid, millede alusel on võimalik täiustada ja täpsustada meetmeid tagamaks parim kontroll isikute osas, kes puutuvad kokku salastatud teabega.

Julgeolekuasutuste eelarve arutelu

Tulenevalt julgeolekuasutuste seaduse § 36 lg 4-st on komisjon kohustatud arutama ja ära kuulama julgeolekuasutuste eelarve taotlused.

Komisjon kuulab ära julgeolekuasutuste eelarve taotluste osas siseministri ja kaitseministri, kes esitasid julgeolekuasutuste rahastamise osas oma seisukohad. Julgeolekuasutuste eelarve taotlusi analüüsiti ka koos julgeolekuasutuste juhtidega ja kuulati istungitel ära julgeolekuasutuste juhtide seisukohad.

Kodanike ja asutuste avaldustes tõstatatud probleemide analüüs ja nende vastamine

Aruandeperioodil laekus komisjonile kodanikelt ja asutustelt kokku 15 avaldust ja kaebust Üheteistkümnele avaldusele vastas komisjon selgitavalt ja nõuandvalt. Kahe avalduse vastamisel küsis komisjon arvamust Õiguskantslerilt, Riigiprokuratuurist ja Kaitsepolitsei ametist. Kolm avaldust saadeti Riigiprokuratuuri ja üks Justiitsministeeriumi kontrollimiseks ja avaldajale vastamiseks.

Teabehanke- ja jälitustoimingute kontroll

Komisjoni üheks ülesandeks on kontrollida julgeolekuasutuste ja jälitusasutuste töö tõhusust ja kodanike põhiõiguste tagamist julgeoleku- ja jälitusasutustes. Selle julgeolekuasutuse seaduses sätestatud ülesande täitmiseks kontrollis komisjon pistelisel teabehanke- ja jälitustoimikuid, et kontrollida kohtu lubade olemasolu. Kontrolli käigus andsid selgitusi kaitsepolitsei ametnikud, kes põhjendasid ühe või teise toimingu vajalikust ja otstarbekust. Kontrollimise käigus seaduserikkumisi ei avastatud, toimingute tegemiseks olid toimikutes olemas vajalikud kohtu load.

Politsei andmebaas KAIRI

Komisjon käis väljasõiduistungil Politseiametis tutvumas andmebaasiga KAIRI (osa mahukast politseiasutuste infosüsteemist POLIS), mis on politsei andmebaas ja sisaldab operatiiv- ja jälitustegevust puudutavat informatsiooni ning on politseiametnike igapäevatöö teostamise abivahend. Andmebaasis sisalduva informatsiooni kasutamine on mõeldud ametnikele üksnes tööülesannete täitmiseks. KAIRI kasutajad on jagatud erinevatesse turvakategooriasse ning saavad opereerida üksnes informatsiooniga, millele neil on olemas teadmismajadus ja mida tingib konkreetsete tööülesannete täitmine. Komisjon tuvastas, et osa andmebaasis sisalduvast informatsioonist pärineb ebausaldusväärsetest allikatest ja on kontrollimata. Samuti tõdeti, et probleeme on andmete arhiveerimise ja kustutamise kohta. Eelpool väljatoodud aspektid on vastuolus isikuandmete kaitse seadusega, kuna andmetöötajad on kohustatud tagama, et isikuandmed on õiged ning mittetäielikud ja ebaõiged isikuandmed sulgema ning nende täiendamiseks ja parandamiseks võtma viivitamata kasutusele vajalikud abinõud (§ 24).

Tänaseks on alustatud andmebaasis oleva informatsiooni korrastamist ja see protsess peaks lõpule jõudma 2010. aasta juulikuuks. Samuti on meediast läbi käinud andmebaasi kuri- ja väärtarvitamise juhtumid, mille minimaliseerimiseks ja ärahoidmiseks on tõhustatud sisekontrollimeetmeid. Selles küsimuses konsulteeris komisjon ka Andmekaitse Inspeksiooniga, kes kinnitas komisjoni arusaamu ja edastas oma seisukohad ja soovitused Politseiametile.

Kokkuvõte

Demokraatlikus ühiskonnas peavad luureteenistused olema tõhusad, poliitiliselt erapooletud, järgima kutse-eeskirju, tegutsema oma õiguslike volituste piires ja kooskõlas põhiseaduslike eeskirjadega ja riigi demokraatlike tavadega

Juhindudes eeltoodust plaaneri komisjon 2009. aastal kontrolli nii, et selle ulatus kataks kogu valdkonna järelevalve vastavalt komisjoni pädevusele ja volitustele, mis on ette nähtud seadustega. Komisjoni järelevalve hõlmas nii poliitilist kui ka operatiivtasandit, teabehanke õiguspärasust, tõhusust ning põhiõiguste kaitset. Oluline oli komisjoni kontroll ka eelarve ja selle vahendite kasutamise üle.

Alahinnata ei saa ka kontrolli tähtsust isikuandmete salajase kogumise üle, mille teostamisel jälgiti, et tegevus ei lähtuks ametkondlikest huvidest, vaid arvestataks riigi kui terviku huve.

Võim julgeolekusektoris peaks olema tasakaalustatud mitmesuguste spetsialiseerunud teenistuste vahel (ühe teenistuse laialdased volitused viivad kuritarvitamiseni), et edendada vaatepunktide mitmekesisust ja keelata võimu koondumine üheainsa teenistuse kätte. Kontrollitud konkurents julgeolekuteenistuste vahel teravdab teenistuste professionaalsust ja piirab bürokraatia paisumist. Riigikogul on siin seadusloome protsesside käigus arutamise ja kaalumise ruumi, et tagada julgeolekusektori tõeline tasakaalustatus. Näiteks tuleks Riigikogul arvestada Kaitseministeeriumi ettepanekutega kaitseväge korralduse seaduse muudatusettepanekutega kaitseväge luure korraldamisel.

Julgeolek on inimeste heaolu tagamisel keskse tähtsusega ja on oluline, et rahva vaated kajastuksid läbi parlamendi riigi julgeolekupoliitikas. See poliitika peab sisaldama demokraatlikule ühiskonnale omaseid põhiväärtusi ja –printsipi, mida riik edendab ja kaitseb.



Jaanus Rahumägi
Komisjoni esimees