



Hr Ken-Marti Vaher
Minister
Siseministeerium

9.04.2012 nr 2-2.7/12/70048/1

Hr Juhan Parts
Minister
Majandus- ja
Kommunikatsiooniministeerium

Märgukiri

Riigikontroll kavandas 2012. aasta tööplaani kohaselt põhjalikumalt auditeerida riigi valmisolekut kriitilise info infrastruktuuri toimepidevuse tagamiseks. Audit lisati tööplaani eeldusel, et hiljemalt 2011. aasta jooksul on kõik süsteemi toimimiseks vajalikud juhendid, määrused ja korraldused koostatud ja kinnitatud ning Riigikontrollil on võimalik muu hulgas hinnata nende täitmist.

Paraku on auditi eelselgituse ajal tehtud toimingud näidanud, et süsteemi korrastamisel on juhtivatel ministeeriumidel tõsiseid probleeme. Ette nähtud tähtajaks on rohkem kui kümnest reguleerivast dokumendist või etapist lõpetatud vaid kolm (kaks Siseministeeriumis koostatud elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani koostamist puudutavat juhendit, samuti on tähtajaks elutähtsa teenuse toimepidevust korraldavad asutused (ETKAd) esitanud Siseministeeriumile omapoolse ülevaate elutähtsa teenuse toimepidevuse korralduse seisust). Muud seaduses ette nähtud tegevused on teostatud kas hilinemisega või on siiani lõplikult teoks tegemata.

- Näiteks pidid elutähtsa teenuse osutajad (ETOd) koostama elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi ja tagamise plaani hiljemalt 1. jaanuariks 2011. Osa ETOsid selleks tähtajaks dokumente valmis ei saanud (reaalselt hakati neid dokumente koondama 2011. aasta I kvartalis). Siseministeeriumil ei ole tegelikult praegugi täit kindlust, kas kõikidel ETOdel on vajalikud analüüsid ja plaanid koostatud, kuna ministeerium enamiku ETOdega otse ei suhtle.
- Siseministeerium peab üks kord kahe aasta jooksul esitama Vabariigi Valitsusele ja Vabariigi Valitsuse kriisikomisjonile ülevaate elutähtsate teenuste toimepidevuse korralduse seisust. Kuna seadus võeti vastu 2009. aasta juunis, siis oleks ülevaadet pidanud tutvustama 2011. aasta suvel, tegelikult tehti seda 2011. aasta novembris-detsembris.
- Seaduse järgi pidanuks Vabariigi Valitsus hiljemalt 1. jaanuariks 2011 vastu võtma kaks määrust, millega kehtestatakse elutähtsa teenuse infosüsteemide ja nendega seotud infovarade turvameetmed ning suure rünnakuriskiga objekti füüsilise kaitse meetmed. Kumbagi määrust ei ole rohkem kui aasta hiljem veel kinnitatud. Kui suure rünnakuriskiga objektide füüsilise kaitse meetmete määrus on siiski kooskõlastusringi läbinud ja võetakse kõigi eelduste kohaselt lähiajal vastu, siis infosüsteemide turvameetmete määruse ametlikku eelnõu ei ole siiani suudetud ette valmistada. Nimetatud määruse puudumise tõttu on ETOd sunnitud seadust rikkuma, kuna juba 1. jaanuariks 2011 pidid nad kirjeldama turvameetmed, mida ilma määruseta ei ole olnud mõistlik teha. Määruste ettevalmistamise suure hilinemise kohta ei osanud Siseministeerium selget põhjendust anda.

Lisaks eelkirjeldatud tähtaegade ületamisele on elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise süsteemis hulgaliselt sisulisi puudusi. Näiteks on seaduses määratlemata elutähtsa teenuse mõiste, riigil puudub ühtne arusaam, millisele tasemele peab iga elutähtis teenus vastama, milliseid reserve ja varukeskuseid on vaja, kes on ETOde strateegilised partnerid jms. Riigikontroll ei saa nõustuda Siseministeeriumi meedias avaldatud seisukohaga, nagu oleksid kõikide elutähtsate teenuste sisu ja normid lahti kirjutatud iga valdkonna eriseadustes. Näiteks viidati Siseministeeriumi 29.03.2012. a pressiteates asjaolule, et muu hulgas mõjutaks internetipanga mittetöötamine inimeste heaolu ja turvalisust laiemalt. Teadaolevalt ei ole üheski õigusaktis nõutud, et pangad internetipangateenust üldse osutama peaksid, rääkimata sellest, et reguleeritud oleks selle järjepidev toimimine. Selgusetu on ka elutähtsaid teenuseid korraldava asutuse täpne funktsioon.

Nendele puudustele on Riigikontrolli andmetel korduvalt tähelepanu juhtinud ka teised riigiasutused, samuti on need probleemid välja tulnud Siseministeeriumi enda koostatud hädaolukorra seaduse (HOS) rakendamise analüüsist. Siinkohal tuleb Siseministeeriumi tunnustada hädaolukorra seaduse analüüsimisel tehtud mahuka töö eest, mis on heaks aluseks seaduses vajalike muudatuste tegemisel. Siseministeeriumi tööplaanis on HOSi muudatuste ettevalmistamine nähtud ette lõpetada käesoleva aasta jooksul. Senise arengu taustal näeb Riigikontroll siiski selget riski, kas ülesanne täidetakse tähtaegselt.

Lisaks eelnevale puudub siiani HOSiga nõutav elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise poliitika, mida Siseministeeriumi ametnike sõnul ei olegi kavas koostada. Riigikontrolli arvates ei saa riigis tervikuna elutähtsate teenuste toimepidevuse tasemeid, vajalike reservide mahtu jms ETOd ise hinnata ja nende lahendamiseks oleks ülalnimetatud poliitika dokumendina vajalik.

Riigikontrolli esialgse arvamuse kohaselt on ülalmainitud hilinevuste ja sisuliste küsimuste lahendamise taga eelkõige ministeeriumide vähene haldussuutlikkus ja vastutuse hajumine. Viimast peegeldab valdkonnas oluliste ülesannete delegeerimine teistele asutustele. Näiteks pidi infosüsteemide turvameetmete määramise eelnõu algselt välja töötama Siseministeerium, kuid nüüd on see ülesanne teadmata asjaoludel antud Riigi Infosüsteemi Ametile, kes seaduse järgi ei ole üldse korraldav asutus. Kuigi mõneti võib nõustuda ministeeriumi sellise teguviisi põhjendusega (RIA on selles valdkonnas tõenäoliselt pädevam asutus), siis määramise ettevalmistamise eest peaks esmajoonel vastutama ikkagi ministeerium.

Veelgi kaugemale on läinud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (MKM), kus ministri käskkirjaga on ministeeriumi kui ETKA ülesanded delegeeritud valdavalt allasutustele. Kuna seaduse järgi saab allasutustele delegeerida ainult järelevalve, siis on MKM Riigikontrolli arvates meelevaldselt korraldamise võrdsustanud järelevalvega. Seejuures on mitmel juhul teenuste toimepidevuse korraldamine pandud asutustele, kes oma olemuselt ongi järelevalveasutused ehk kellel on säärase kohustuste lahususe printsiibi rikkumise tõttu sisuliselt võimatu objektiivselt hinnata kontrollitavas valdkonnas tehtud muudatusi (nt Konkurentsiamet elektrivarustuse või gaasivarustuse toimimise tagamise hindamisel).

Eelnevast lähtuvalt soovib Riigikontroll siseministril

- tagada kiiremas korras seni puuduvate Vabariigi Valitsuse määruste ettevalmistamine ja valitsusele kinnitamiseks esitamine;
- rakendada sisekontrollisüsteem, mis tagaks hädaolukorra seaduse muudatuste ettevalmistamise hiljemalt 2012. aasta lõpuks. Rõõbiti seadusemuudatustega tuleks kindlaks määrata kõikide elutähtsate teenuste konkreetsete kriteeriumid, samuti täpsustada selgelt elutähtsa teenuse toimepidevust korraldavate asutuste rolli;
- kaaluda selge dokumendina elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise poliitika koostamist.

Riigikontroll soovib majandus- ja kommunikatsiooniministril

- vaadata üle elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldamise edasidelegeerimise põhjendus ning kaaluda korraldamiseks vajaliku võimekuse koondamist ministeeriumisse.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Tarmo Olgo
Peakontrolör
Tulemusauditi osakond

Jaanus Kasendi 640 073
jaanus.kasendi@riigikontroll.ee