

Luureteenistuste jälgimistegevus: põhiõiguste tagatised ja õiguskaitsevahendid Euroopa Liidus

Kokkuvõte

Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 7 tagatakse Euroopa Liidus igapäevasele õigusele era- ja pereelu austamisele ning artikliga 8 õigus tema isikuandmete kaitsele. See eeldab, et selliseid andmeid tuleb töödelda asjakohaselt ja kindlaksmääratud eesmärkidel, ning annab igapäevasele õigusele tutvuda tema kohta kogutud andmetega ja nõuda nende parandamist. Nende sätete täitmist kontrollib sõltumatu asutus. Artikliga 47 tagatakse õigus tõhusale õiguskaitsevahendile, sealhulgas õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul.

Kui kogu maailma meedia hakkas 2013. aasta juunis avaldama nn Snowdeni dokumente, tõi see päeva-vaalgele luureteenistuste ulatuslike globaalse jälgimise programmide olemasolu. Snowdeni paljastused ei olnud esimesed, mis vihjasid laiaulatuslikele sidejälgimisprogrammidele 11. septembri 2001. aasta rünnakute järel. Nende paljastuste suurusjärg oli aga enneolematu, sest selline jälgimistegevus mõjutas potentsiaalselt inimeste eraelu puutumatus kogu maailmas. Enam ei jälgita pelgalt riigi- või ärisaladusi, vaid sekkutakse inimestevahelisse suhtlusesse laiemal skaalal. See rikub üksikisiku õigust era- ja perekonnaelu austamisele ning õigust eraelu puutumatusle ja andmekaitsele – mõlemad on ELi tasandil kaitstud Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga (edaspidi „harta“). Seetõttu on EL ja selle liikmesriigid kohustatud neid õigusi kaitsma, sealhulgas jälgimistegevuse raames, ning pakkuma ohvritele õiguskaitsevahendeid ebaseaduslike jälgimistoimingute vaidlustamiseks.

„Niisugune massiline ja suvaline seire on oma olemuselt ebaproportsionaalne ning kujutab endast harta artiklitega 7 ja 8 tagatud õiguste põhjendamatu riivet.“

(Euroopa Liidu Kohus, C-362/14, Maximilian Schrems vs. andmekaitsevolinik, kohtujuristi ettepanek, 23. september 2015)

Paljastused vallandasid hulga reaktsioone. Luure-ringkondades, eriti eriasutustes, mis vastutavad luureteenistuste kontrollimise eest, uuriti täpsemalt nende mõju eriotstarbeliste järelepärimiste ja eriaruannete abil. ELi institutsioonid reageerisid jõuliselt. Euroopa Komisjon, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Parlament kommenteerisid paljastusi, väljendasid muret seoses massilise jälgimise programmidega, küsisid selgitusi Ameerika Ühendriikide ametiasutustelt ning töötasid USA ja ELi suhetes „usalduse taastamise nimel“. Kuigi on veel vara hinnata Snowdeni paljastuste täielikku mõju, järeldati mõnes ELi liikmesriigis Snowdeni-järgsete uurin-gutega, et praegused riiklikud õiguslikud raamistikud vajavad reformimist. Seda rõhutati Euroopa Parlamendi 2014. aasta märtsi resolutsiooniga USA Riikliku Julgeolekuagentuuri jälgimisprogrammi ja ELi liikmesriikide jälgimisasutuste ning nende mõju kohta ELi kodanike põhiõiguste ja Atlandi-ülesele koostööle justiits- ja siseküsimustes [2013/2188(INI), P7_TA (2014)0230], millega käivitati Euroopa digitaalne habeas corpus.

„Snowdeni paljastused andsid meile võimaluse reageerida. Loodan, et pöörame need reaktsioonid millekski positiivseks, mis jätkuks ka selle parlamendi järgmisel ametiajal ja kulmineeruks andmekaitseõiguste deklaratsiooniga, mille üle saame kõik uhked olla.“

(Claude Moraes, Euroopa Parlamendi liige, Euroopa Parlamendi algatatud Riikliku Julgeolekuagentuuri jälgimistegevuse uurimise raportöör, pressiteade, 12. märts 2014)

ELi liikmesriikide õigusraamistike kaardistamine jälgimistegevuse valdkonnas

Aprillis 2014 palus Euroopa Parlament Euroopa Liidu Põhiõiguste Ametit (FRA), et see „viiks jälgimistegevuse kontekstis läbi põhjaliku põhiõiguste kaitse uuringu”. Seda FRA ka tegi, kaardistades 28 ELi liikmesriigi õigusraamistikud jälgimistegevuse valdkonnas ja andes ülevaate olemasolevatest põhiõiguste standarditest. Uuring keskendus järelevalvemehhanismidele ja õiguskaitselahenditele, mis on kättesaadavad üksikisikutele, kelle õigust eraelu puutumatusel on väidetavalt rikutud.

FRA õiguslik analüüs ei keskendu jälgimistehnikatele kui sellistele. See annab ülevaate, kuidas praegused õigusraamistikud võimaldavad selliseid tehnikaid kasutada, ja uurib eriorganite kesket rolli luureteenistuste järelevalves. Peale selle uuritakse, mil määral asjakohased kaitsemeetmed tagavad

eraelu puutumatusel ja andmekaitse kõigis 28 ELi liikmesriigis.

„Luureteenistustel” on välismandaat ja nad keskenduvad välisele ohtudele, samas kui „julgeolekuteenistustel” on kodumaine mandaat ning nad keskenduvad kodumaistele ohtudele. FRA aruandes kasutatakse mõlema kohta üldnimetust „luureteenistused”.

Käesolevas kokkuvõttes esitletakse FRA peamisi uurimistulemusi, mis on avaldatud täisaruaandes pealkirjaga „Luureteenistuste jälgimistegevus: põhiõiguste tagatiseid ja õiguskaitselahendusi Euroopa Liidus – liikmesriikide õigusraamistike kaardistamine” (vt osa „Lisateave”).

Andmete kogumine ja ulatus

Uurimistöö käigus vaadles FRA Euroopa Liidu 28 liikmesriigi jälgimistegevusealaseid õigusraamistikke ja analüüsis riikide õigusakte ning vastavaid põhiõiguste standardeid, et koostada Euroopa Liidu liikmesriikide jälgimistegevuse õigusliku olukorra võrdlev analüüs.

See tugineb ameti multidistsiplinaarse teadusvõrgustiku Franet kaudu esitatud vastustele, FRA kogutud andmetele ja dokumendianalüüsile kõigis Euroopa Liidu 28 liikmesriigis. Lisateavet saadi

teabevahetusest peamiste partnerite, sealhulgas FRA riiklike kontaktametnike, eriasutuste ning sõltumatute ekspertidega. Tulemused tuginevad ka olemasolevatele aruannetele ja väljaannetele, mis koostati eesmärgiga toetada liikmesriikide seadusandjaid luureteenistuste ja nende demokraatliku järelevalve õigusraamistike loomisel.

Teine, empiirilistel uuringutel põhinev sotsiaal-juriidiline aruanne koos FRA arvamustega avaldatakse hiljem. Selles selgitatakse siin esitatud järeldusi täpsemalt.

Põhiõiguste tagatiseid ja ELi õigus

„Karm tööde on see, et massilise jälgimise tehnoloogia kasutamine kaotab ära õiguse privaatsusele kommunikatsioonile kogu internetis.”

(Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) eriraportöör inimõiguste ja põhivabaduste edendamise ja kaitse kohta terrorismivastases võitluses (2014), neljas ÜRO peaassambleele esitatud aastaaruanne, A/69/397, 23. september 2014)

Kõikidele Euroopa Liidu liikmesriikidele on siduvad Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) väljatöötatud inimõigusi käsitleva rahvusvahelise õiguse miinimumstandardid, mis on üldkohaldatavad, nagu Inimõiguste Nõukogu resolutsioon õiguse

kohta eraelu puutumatusel digitaalajastul (dok. A/HRC/28/L.27, 24. märts 2015). Mitu ÜRO eksperti ja inimõiguste lepingu alusel loodud organit mõistsid laiaulatusliku jälgimise pärast Snowdeni paljastusi hukka. Euroopa Nõukogu standardid, sealhulgas Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktika näevad samuti ette miinimumnõuded. Peale selle on asjakohane ka ELi õigus, nagu seda tõlgendab Euroopa Liidu Kohus. Lisaks on valdkonnas, kus peale olemasolevate rahvusvaheliste inimõigusaktide õigusaktide kohaldatakse otse ainult väheseid rahvusvahelisi eeskirju, olulised ka eneseregulatsioonimeetmed ja mittesiduvad õigusaktid.

Aruandes keskendutakse eraelu puutumatus ja andmekaitse õigusele, mis on sätestatud harta artiklites 7 ja 8. Õigus andmekaitsele on sätestatud ka esmases ja teiseses ELi õiguses, millega tagatakse, et õigusaktide kohaldamisalal toimub isikuandmete töötlemine seaduslikult ja ainult õiguspärase eesmärgi täitmiseks vajalikul määral. Need õigused laienevad kõigile isikutele olenemata sellest, kas nad on Euroopa Liidu või kolmandate riikide kodanikud. Harta artikli 52 punkti 1 kohaselt peavad selle õiguse mis tahes piirangud olema vajalikud ja proportsionaalsed, vastama ELi tunnustatud üldise huvi eesmärkidele, olema sätestatud seadusega ning austama selliste õiguste põhiolendust.

Hoolimata rahvusvahelistest suunistest puudub ELis ühtne arusaam rahvuslikust julgeolekust. Seda mõistet ei määratle täpsemalt ELi õigusaktid ega Euroopa Liidu Kohtu kohtupraktika, kuigi kohus on sedastanud, et põhiõiguste erandeid tuleb tõlgendada kitsalt ja põhjendatult.

„Rahvusliku julgeoleku“ ebaselge piiritlemine mõjutab ELi õiguse kohaldamist. Euroopa Liidu lepingu artikli 4 lõige 2 näeb ette, et „riigi julgeolek jääb iga liikmesriigi ainuvastutusse“. See ei tähenda, et „riikliku julgeoleku“ erand muudab kogu ELi õiguse kehtetuks. „Riikliku julgeoleku“ tõlgendamist liikmesriikide tasandil ja seda, millisel viisil jälgimisprogramme kasutatakse, saavad hinnata ELi institutsioonid, eriti Euroopa Liidu Kohus.

Jälgimistegevuse liigid: suunatud ja suunamata jälgimine

FRA uurib seda, kuidas nii suunatud kui ka suunamata jälgimine on ELi liikmesriikide õigusraamistikes korraldatud.

Madalmaade luure- ja julgeolekuteenistuste hindamise komitee (CTIVD) määratleb suunatud ja suunamata jälgimise järgmiselt:

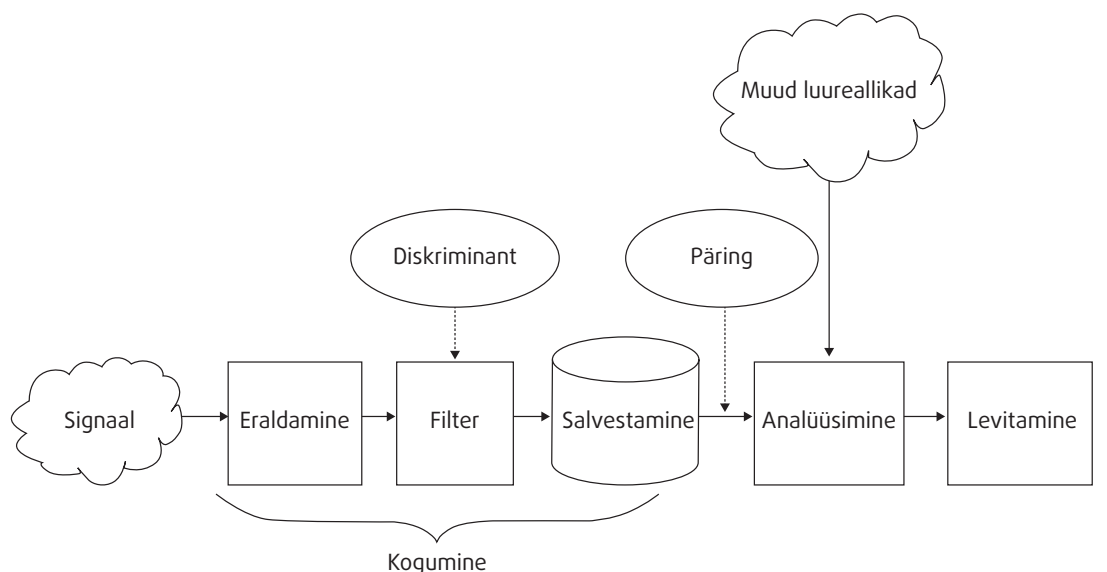
- suunatud pealtkuulamine on „(p)ealtkuulamine, kus isiku, organisatsiooni või tehnilise omaduse, kellega/millega seoses andmeid kogutakse, saab eelnevalt kindlaks määrata“;
- suunamata pealtkuulamine on „(p)ealtkuulamine, kus isikut, organisatsiooni või tehnilist omadust, kellega/millega seoses andmeid kogutakse, ei saa eelnevalt kindlaks määrata“.

CTIVD, „Aastaaruanne 2013-2014“, Haag, 31. märts 2014, lk 45 ja 46

Ainuüksi paljastatud jälgimisprogrammide (nagu PRISM, Xkeyscore ja Upstream) kaudu kogutud andmete ulatus vallandas laiaulatuslikke reaktsioone. „Massiline jälgimine“ (mida mõistetakse sageli suunamata jälgimisena) hõlmab tunduvalt teistsuguste andmehulkade kogumist kui traditsioonilised ja salajased (suunatud) jälgimismeetodid, näiteks kõnede pealtkuulamine. Viimane põhineb konkreetse isiku või organisatsiooni eelneval kahtlustamisel. Selline jälgimistegevus on ELi liikmesriikide seadustes levinud ja ka tunnustatud. Valdav enamik ELi liikmesriikide õigusraamistikest ei reguleeri „massilist jälgimist“ või isegi ei viita sellele. Ainult mõnes ELi liikmesriigis on üksikasjalikud õigusaktid signaalluure (SIGINT) kohta – see on üldine termin, millega kirjeldatakse erinevatest allikatest pärit signaalide pealtkuulamist luureteenistuste poolt. FRA uurimistöös kasutab terminit signaalluure läbivalt kogu oma analüüsis.

SIGINT tuleneb sõjaväeluurest. See viitab teabe automatiseeritud kogumisele luuretegevusega seotud digitaalandmete pealtkuulamise ja kogumise teel. Joonisel on näidatud, et kogutud signaale filtreeritakse diskriminantide või selektorite abil. See on parameetrite komplekt, mis lisatakse filtreerimisprotsessi kas *a priori* või jooksvalt, et kehtestada kriteeriumid, mis määravad kindlaks, millised andmed salvestada, et saada asjakohast teavet (nt „kõik e-posti aadressid, mida kasutatakse suhtlemisel Jeemeniga“).

Joonis. Signaalluure üldskeem



Allikas: USA riiklik teadusnõukogu (2015), lk 28

USA riiklike akadeemiate riiklik teadusnõukogu on nimetanud signaalluuret kõrgehõlmavaks terminiks, mis tähistab mis tahes elektroonilisse seadmesse salvestatud andmeid. Veneetsia komisjon kasutab lühendit SIGINT koondmõistena, mis tähistab raadio (sh satelliidi ja mobiiltelefoni) ja kaabli kaudu leviva side pealtkuulamise ja analüüsimise vahendeid ning meetodeid.

FRA analüüs luureteenistuste jälgimismeetodeid reguleerivate õigusraamistike kohta näitab, et viie Euroopa Liidu liikmesriigi õigusaktides (Madalmaad,

Prantsusmaa, Rootsi, Saksamaa ja Ühendkuningriik) on täpsustatud asjaolud, mis lubavad kasutada suunatud ja suunamata jälgimist, nagu signaalluure. Teiste liikmesriikide õigusaktides on täpsustatud neid tingimusi ebapiisavalt, mis takistab signaalluure kogumise täpse korra õiguslikku analüüsimist. Kuigi nende riikide seadused ei viita otseselt SIGINT-ile, võidakse sellist luuret sellegipoolest läbi viia. Et aga nende riikide vastavat praktikat on kirjeldatud ainult avaldamata regulatiivsetes meetmetes, ei selgita kohaldatavate õigusraamistike analüüs seda küsimust.

Peamised järeldused

Luureteenistused ja jälgimistegevust reguleerivad õigusaktid

Luureteenistuste eesmärk ja struktuur

Luureteenistuste peamine ülesanne demokraatlikes riikides on riigi julgeoleku ja avatud ühiskonna põhiväärtuste kaitsmine salajaste luurevahendite abil. Luureringkonna korraldamine Euroopa Liidu

liikmesriikides on tihedalt seotud konkreetse riigi ajaloolise arenguga ja see ei pruugi järgida põhiõiguste standardeid. Selle tulemusena on luureteenistused kogu ELis korraldatud äärmiselt erineval viisil. Mõnes liikmesriigis täidavad tööülesandeid kaks luureteenistust, samas kui teistes vastutavad viis või kuus organit.

- Peaaegu kõigis ELi liikmesriikides on vähemalt kaks luureteenistuse organit – üks tsiviil- ja teine sõjaliste küsimuste jaoks; viimast selles aruandes ei käsitleta. Tsviilluureteenistused alluvad üldiselt siseministeriumile, vahel ka peaminist-rile või presidendile.

- Mõnes liikmesriigis on tsiviilluureteenistused omakorda jaotatud teenistusteks, millest ühel on kodumaine ja teisel välismandaat. Peale selle on mõnes liikmesriigis usaldatud luure töö osakondadele, mis tegelevad konkreetse ohuga, nagu organiseeritud kuritegevus, korruptsioon või terrorismivastane võitlus.

Riikliku julgeoleku kaitse

FRA uurib mõistet „riiklik julgeolek“ luureteenistuste mandaadi ja jälgimismeetmete kontekstis, mida nad võivad läbi viia. Jällegi näitavad tulemused ELi liikmesriikide seas suuri erinevusi.

- Luureteenistuste põhieesmärk on riigi julgeoleku kaitsmine, kuid see mõiste ei ole ELi liikmesriikides ühtlustatud. Riigi julgeoleku ulatus on harva määratletud ja mõnikord kasutatakse sarnaseid mõisteid. Mõni liikmesriik ei kasuta üldse mõistet „riiklik julgeolek“ ja viitab selle asemel hoopis „sisejulgeolekule“ ja/või „välisjulgeolekule“ või „riigi julgeolekule“.
- Luureteenistuste erinevate ülesannete ulatus (st nende mandaat) ei ole kõigis ELi liikmesriikides identne. Lisaks traditsioonilisematele valdkondadele kuuluvad mõne luureteenistuse mandaadi hulka ka organiseeritud kuritegevus ja küberkuritegevus. Need mõisted ei ole ühtselt määratletud.

Jälgimistegevuse õiguslik reguleerimine

Piir õiguskaitseorganite ja luureteenistuste ülesannete vahel on mõnikord hägune. Ülesannete laiendamine peab olema iga kord põhjendatud sellega, et see on vajalik riigi kaitseks, mis on luureteenistuste rajamise peamiseks põhjuseks.

- Enamik liikmesriikide õigusraamistikest reguleerib ainult üksikisikute või kindlaksmääratud rühmade/organisatsioonide suunatud jälgimist. Lisaks suunatud jälgimisele on viis liikmesriiki kehtestanud üksikasjalikud õigusaktid signaaluure kasutamise tingimuste kohta.
- Mis puudutab inimõiguste standardeid, siis puuduvad riiklikes õigusraamistiketes selged määratlused, mis viitaksid isikute ja tegevuste kategooriatele, mille kohta andmeid kogutakse.
- Luureteenistused on enamikus liikmesriikides (26 liikmesriiki 28-st) seadusega reguleeritud. Õigusnormid reguleerivad riikide luureteenistuste korraldust ja toimimist. Ühe liikmesriigi põhiseadus keelab luureteenistusel jälgimist

teostada. Teine liikmesriik on vastu võtnud õigusakte, mis reguleerivad luureteenistuste jälgimispraktikat.

- FRA analüüs näitab, et õiguslik alus, mis raamistab riiklike luureteenistuste mandaati ja pädevusi ELi liikmesriikides, ulatub ühestainsast õigusaktist, mis reguleerib riiklike teenistuste korraldust ja vahendeid, keeruliste raamistikenäite, mis koosnevad mitmest seadusest ja eeskirjast, mis reguleerivad luureteenistuste mandaadi, korralduse, pädevuste või vahendite konkreetseid aspekte.
- Enamikus liikmesriikides korraldavad luureteenistuste tööd kaks õigusakti – üks reguleerib luureteenistuse ülesehitust ja mandaati ning teine nende tegevuskorraldust ja teenuse kasutamise tingimusi.
- Enamik ELi liikmesriike (23 liikmesriiki 28-st) on lahutanud luureteenistused õiguskaitseorganitest. Kaks liikmesriiki lakkasid hiljuti kasutamast süsteemi, kus luureteenistused kuulusid politseile või sarnastele õiguskaitseorganitele.

Luureteenistuste järelevalve

FRA analüüs vaatlleb luureteenistustega seotud vastutusmehhanisme. See kirjeldab eelkõige ELi liikmesriikides loodud järelevalvemehhanisme. Järelevalve on vahend avaliku vastutuse tagamiseks luureteenistuste otsuste ja toimingute eest. Ekspertide sõnul on järelevalve eesmärk vältida võimu kuritarvitamist, seadustada sekkumisvõimete kasutamist ja saavutada pärast erimeetmete hindamist paremad tulemused. Vastavalt Veneetsia komisjoni aruandest ja teistest akadeemilistest uuringutest ilmnevale konsensussele peaks järelevalve olema järgmiste aspektide kombinatsioon:

- täitevkontroll;
- parlamentaarne järelevalve;
- ekspertasutused;
- kohtulik läbivaatamine.

Täitevkontroll ja järelevalveorganitevaheline koordineerimine

Täitevvoim saab luureteenistusi kontrollida mitmel viisil – määrares kindlaks nende strateegilise poliitika ja prioriteetidid või koostades suunised, nimetades ametisse teenistuse tippjuhtkonna, koostades eelarve, mille üle parlament hääletab, või kiites heaks

koostöö teiste teenistustega. Täitevvõim mängib olulist rolli ka jälgimismeetmete lubamisel mõnes liikmesriigis.

Tõhus järelevalve nõuab asjakohast koordineerimist erinevate järelevalveorganite vahel, et luureteenistuste töö iga aspekt oleks kaetud. Kui järelevalveorganitel ei ole selget, terviklikku arusaama kogu riikliku luuringukonna tööst, on järelevalve lünklik ja järelevalvesüsteemi tõhusus tervikuna on takistatud.

- ELi liikmesriikide poliitika ja õigussüsteemide mitmekesisus avaldub ka luureteenistuste järelevalveorganite mitmekesisuses. ELi liikmesriikides on väga erinevad järelevalvesüsteemid. Kuigi olemasolevatest süsteemidest leiab häid tavaid, saaksid üksikud valdkonnad kasu õigusreformist, mis suurendaks järelevalveorganite võimu.
- Erinevatele järelevalveorganitele antakse erinevaid volitusi ja samuti erineb nende volituste kasutamise ulatus.
- Seitsmes liikmesriigis on järelevalvesüsteemid, mis ühendavad täitev-, parlamentaarset ja kohtuvõimu (*ex ante* heakskiidu kaudu) ning eksperatasuti. Kuid siia ei kuulu riigid, kus on signaalluure kogumist võimaldavad õigusraamistikud.
- Tõhus järelevalve ei vaja tingimata kõiki nelja liiki järelevalvemehhanisme. Selline järelevalve on võimalik seni, kuni olemasolevad asutused täiendavad üksteist ja moodustavad tervikuna tugevad süsteemid, mis suudavad hinnata, kas luureteenistuste mandaati kasutatakse nõuetekohaselt. See on võimalik siis, kui järelevalvevolitus katab luureteenistuse kõik tegevusvaldkonnad. Kui aga teenistuse enda mandaat on ebaselge või ebapiisavalt välja töötamata, ei ole järelevalveorganitel mingisugust mõju.
- Järelevalveorganite juurdepääs teabele ja dokumentidele on oluline. Kuigi luureteenistuste kogutud teave on tundlik ja kaitsemeetmed peavad tagama, et seda käsitletaksvastavalt, ei saa järelevalveorganid oma ülesandeid täita ilma juurdepääsuta kogu asjakohasele teabele. Vastupidine tava tundub aga olevat rohkem levinud.

Parlamentaarne järelevalve

Parlamentaarne järelevalve on oluline, sest parlamendi kohustus on nõuda valitsuselt aru. Parlament vastutab seadusandjana selgete ja arusaadavate õigusaktide kehtestamise eest, millega asutatakse luureteenistused ning täpsustatakse nende korraldust, erivolitusi ja piiranguid. Samuti vastutab see luureteenistuste eelarve heakskiitmise eest ja mõnes liikmesriigis uurib põhjalikult, kas nende tegevus on õigusraamistikuga kooskõlas.

- FRA tulemused näitavad, et 24 ELi liikmesriigis toimub parlamentaarne järelevalve; 21 riigis jälgivad luureteenistusi parlamendikomisjonid. Mõned liikmesriigid on loonud ühe parlamendikomisjoni, mis tegeleb erinevate julgeoleku- ja luureteenistustega, samas kui teised on loonud erinevaid komisjone, mis tegelevad iga teenistusega individuaalselt.
- Ühegi liikmesriigi parlamendikomisjonile ei anta piiramatut ligipääsu luureandmetele.
- Liikmesriikide erinevatel parlamendikomisjonidel on erinevad mandaadid: enamiku traditsioonilised järelevalvepädevused on seotud õigusaktide, eelarve ja teenistuste toimimise kohta teabe kogumisega, samas kui vähesed valitud võivad menetleda kaebusi, teha luureteenistuste kohta siduvaid otsuseid või abistada jälgimismeetmete heakskiitmisel.
- Mis puudutab parlamendikomisjonide juurduste algatamise volitust, siis lubavad enamiku riikide seadused neil komisjonidel luureteenistustelt või täitevvõimult teavet taotleda, kuid mitte seda nõuda.



Ekspertjärelevalve

Ekspertjärelevalve on eriti väärtuslik, sest see võimaldab inimestel, kes on teemaga tuttavad, leiavad aega sellega tegelemiseks ega sõltu poliitilistest vaadetest, kontrollida luureteenistuste tegevust. Euroopa Nõukogu inimõiguste voliniku sõnul on eksperdid tihti kõige sobivamad korraldama julgeoleku- ja luureteenistuste tegevuse igapäevast järelevalvet.

- Kuigi parlamentaarne järelevalve on väga oluline, tuleb seda täiendada muude järelevalveorganitega, eriti just tugevate ekspertasutustega, mis saavad jälgida operatiivtegevust, sealhulgas isikuandmete kogumist, vahetamist ja kasutamist, samuti eraelu õiguse kaitset.
- Kogu Euroopa Liidus on 15 liikmesriiki loonud ühe või mitu ekspertasutust, mis tegelevad eranditult luureteenistuste järelevalvega. Nende pädevuste hulka kuuluvad jälgimismeetmete heakskiitmine, kaebuste uurimine, luureteenistustelt dokumentide ja teabe taotlemine ning täitevvõimu ja/või parlamendi nõustamine. Potentsiaali maksimeerimiseks tuleb neile tagada piisav sõltumatus, ressursid ja volitused.
- Mõnes liikmesriigis ei osale jälgimismeetmete heakskiitmisel institutsioonid, mis on luureteenistustest ja täitevvõimust sõltumatud.
- Liikmesriikides, kus on jälgimismeetmete heakskiitmiseks loodud sõltumatu organ, nõuab suunatud jälgimine tavaliselt kohtu luba, samas kui ekspertorganite heakskiit on teine eelistatud lahendus. Ühtne lähenemine signaalluure kogumise järelevalvele puudub.
- Kuigi jälgimistegevuse õiguslike aspektide mõistmine on hädavajalik, peavad ekspertasutused olema ka tehniliselt pädevad. Mõned liikmesriigid tagavad selle erinevate valdkondade, sealhulgas info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) ekspertide kaasamisega. Teised tuginevad praeguste või endiste kohtunike ja parlamendiliikmete kombinatsioonile.

ELi liikmesriikides on antud andmekaitseasutustele (eraelu puutumatus ja andmekaitse tagamisele spetsialiseerunud asutustele) isikuandmete kaitsmisel määrav roll. See roll on sätestatud ELi esimeses ja teiseses õiguses. Samas on luureteenistuste järelevalvele spetsialiseerunud ekspertasutused kahtlemata pädevad ka luure valdkonnas esilekerkivates eraelu puutumatus ja andmekaitse küsimustes.

- FRA andmed näitavad, et võrreldes avaliku ja erasektori muu andmetöötlustegevuse ja vastutavate andmetöötlejatega on seitsme liikmesriigi andmekaitseasutustel luureteenistuste suhtes

samad volitused kui kõigi vastutavate andmetöötlejate suhtes. 12 liikmesriigis ei ole andmekaitseasutustel luureteenistuste suhtes pädevust ja üheksas on nende volitused piiratud.

- Liikmesriikides, kus andmekaitseasutused ja teised järelevalvesse kaasatud ekspertasutused jagavad pädevust, võib nendevaheline vähene koostöö killustatud kohustuste tõttu lünki tekitada. Liikmesriikides, kus andmekaitseasutustel napib luureteenistuste üle pädevust, vastutab järelevalveorgan selle eest, et eraelu puutumatus ja andmekaitse tagatise kohaldataks nõuetekohaselt.
- Varasemas FRA uuringus, mis käsitleb õiguskaitsevahendite kättesaadavust andmekaitse valdkonnas, on välja toodud vajadus parandada andmekaitseasutuste suutlikkust; see on oluline, pidades silmas rolli, mida andmekaitseasutused võiksid luureteenistuste järelevalves etendada.

Õiguskaitsevahendid

Kehtivate rahvusvaheliste standardite järgi peab igaühel, kes kahtlustab, et ta on eraelu puutumatus või andmekaitse rikkumise ohver, olema võimalus olukorda parandada. Õigus tõhusale õiguskaitsevahendile – mis võimaldab üksikisikutel nõuda nende õiguste rikkumise eest hüvitist – on õigusemõistmisele juurdepääsu oluline osa. Abinõu peab olema „tõhus“ nii praktikas kui ka õiguslikult.

Nagu selgub ka varasematest FRA aruannetest juurdepääsu kohta õiguskaitsele ja õigusemõistmisele andmekaitse valdkonnas, on eraelu puutumatus ja andmekaitse rikkumise ohvritele kättesaadavad mitu kaitsemeetet. Kohtuvälistel organitel on jälgimistegevusega seotud õiguskaitse valdkonnas oluline roll, arvestades üldkohtule juurdepääsu praktilisi raskusi. ELi 28 liikmesriigi kohtuvälised organid hõlmavad ekspertasutusi (sh andmekaitseasutusi), täitev- ja parlamentaarseid asutusi, samuti ombudsmanni institutsioone. Mõnes liikmesriigis on õiguskaitse rolliga kohtuväliste asutuste arv jälgimistegevuse valdkonnas suhteliselt lootustäratav, kuid seda tuleb vaadata, pidades silmas järgmisi leide.

Õiguskaitsevahendite maastiku keerukus ei soosi tõhusate kaitsevahendite rakendamist, samuti ei lihtsusta olukorda SIGINTit kasutavate luureteenistuste kogutav andmehulk. Erinevate õiguskaitsevahendite killustatus ja segmenteeritus raskendab õiguskaitse taotlemist. Tegelikult näitavad kogutud andmed, et alates Snowdeni paljastustest on jälgimispraktikat vaidlustavate juhtumite üle riiklikul tasandil kohut mõistetud ainult piiratud arvul juhtudel.

Teavitamiskohustus ja teabele juurdepääsu õigus

Õigus olla teavitatud ja pääseda juurde teabele on äärmiselt oluline, et inimesed saaksid teada jälgimis-meetmetest ning taotleksid õiguskaitset. Euroopa Inimõiguste Kohus mõnab siiski, et neid õigusi võib õigustatult piirata (vt Euroopa Inimõiguste Kohus, Klass jt vs. Saksamaa, nr 5029/71, 6. september 1978). FRA tulemused näitavad, et salastatus, mis ümbritseb luureteenistuste tööd, tõepoolest piirab neid õigusi. Teine tegur on ainuüksi SIGINTi kaudu kogutud andmete hulk võrreldes traditsioonilistega jälgimisvormidega.

- Kaheksas liikmesriigis ei ole igapäevane õigus olla teavitatud ja pääseda juurde teabele seadustes sätestatud; salastatud dokumentide või riigisaladuste kohta kehtivad erieeskirjad. Ülejäänud 20 liikmesriigis on õigusaktidega ette nähtud teavitamiskohustus ja teabele juurdepääsu õigus, mõnel juhul konkreetse ajavaheajaku jooksul, kuigi piirangutega. Nende piirangute hulka kuuluvad mitu põhjust, näiteks riigi julgeolek ja huvid või jälgimismeetme eesmärk.
- Ainult kahes liikmesriigis on olemas erisätted, mis käsitlevad teavitamise kohustust signaalluure kontekstis: ühel juhul üksikisikuid ei teavitata, kui kasutatud selektorid ei ole nendega otseselt seotud; teisel juhul üksikisikut ei teavitata, kui saadud isikuandmed kustutatakse kohe pärast kogumist ja neid rohkem ei töödelda.
- 10 ELi liikmesriigi järelevalveorganid, sealhulgas kuus riiklikku andmekaitseasutust, vaatavad teavitamiskohustuse ja teabele juurdepääsu õiguse piirangud üle, kontrollides, kas riigi julgeoleku oht, millele tuginetakse, on mõistlik, ja/või kasutades kaudselt üksikisiku juurdepääsuõigust. Viimasel juhul hindavad asutused, kas lubada juurdepääsu andmetele või on õigustatud sellest keeldumine, ja nad kontrollivad ka andmetöötluse seaduslikkust. Ühes liikmesriigis nõutakse kohtuluba, kus tõendatakse, et teavitamine seab ohtu uurimise, või esitatakse muid argumente.

- Kaks liikmesriiki ei anna üldse teabele juurdepääsu õigust. Seadusega on siiski ette nähtud õigus, mis annab sama tulemuse: üksikisik võib nõuda, et järelevalveasutus kontrolliks, kas tema andmeid jälgitakse ebaseaduslikult.
- Mõnes liikmesriigis kasutab järelevalveasutus küll kaudselt üksikisiku andmejuurdepääsu õigust, kuid ei kinnita ega eita andmetöötlust. Vastus piirdub tavaliselt märkusega, et kaebust on menetletud ja/või kontrollitud.

Kohtulikud õiguskaitsevahendid

Iga liikmesriik annab üksikisikutele võimaluse kohtute kaudu eraelu puutumatus õiguse rikkumise kohta kaebust esitada, olenemata sellest, kas seda õigust on rikunud suunatud või signaalluure tõttu. Kohtud annavad üksikisikutele võimaluse esitada kaebus eraellu sekkumise kohta, sealhulgas vaidlustada järelevalveasutuste otsuseid nende eraelu puutumatus õiguse rikkumise kohta. Samuti annavad nad üksikisikutele võimaluse taotleda õiguskaitset – sealhulgas jälgimistegevuse valdkonnas.

- Varasemad FRA uuringud on aga tuvastanud kohtunike vähese spetsialiseerumise andmekaitse valdkonnas kui tõsise takistuse andmekaitserikkumiste tõhusal kohtulikul arutamisel. See tähelepanek on oluline jälgimistegevuse seisukohast, kus lisaks luurega seotud vajalikule salastatusele on olulised asjakohased teadmised näiteks IKT või luure alal.
- Ainult kaks liikmesriiki on leevendanud spetsialiseerumise puudulikkust õiguskaitstes, kaasates kohtunikud/kohtud, et on vajalikud teadmised otsuste tegemiseks (sageli) tehnilistes küsimustes ning juurdepääs salastatud materjalile.

Kohtuvälised õiguskaitsevahendid

Kohtuvälised võimalused on tavaliselt üksikisikutele paremini kättesaadavad kui kohtulikud mehhanismid, sest menetluseeskirjad on leebemad, kaebuste esitamine odavam ja menetlused kiiremad. Varasemad FRA tõendid kinnitavad seda, eelkõige andmekaitse kontekstis, sest rohkem kaebusi esitatakse riiklikele andmekaitseasutustele ja ainult mõne kaebuse esitajad jätkavad kohtumenetlusega. Selliste kohtuväliste organite arv (lisaks andmekaitseasutustele), mis väidetavalt tegutsevad andmekaitse valdkonnas, on siiski väike ja enamikul kohtuvälistel organitel on pakkuda ainult piiratud valik õiguskaitsevahendeid.

- Kaebusi menetlevad järelevalveorganid (sh andmekaitseasutused) on enamikus liikmesriikides sõltumatud institutsioonid.
- Kui täitevvõimu esindaval järelevalveasutusel on õiguskaitsevolitused, tõstatub sõltumuse küsimus juhul, kui asutusel on ka volitus jälgimistegevust õigustada. Parlamentaarsetel ja ekspertjärelevalveorganitel on autonoomsemad haldusstruktuurid – kuid autonoomsus ei taga tõhusat õiguskaitsevahendit, kui seda ei toeta ka piisavad teadmised. Järelevalveorganite liikmete määramise protsess ja nende koht haldushierarhias on samuti olulised aspektid, millega tuleb organi sõltumatuse hindamisel arvestada.
- 13 ELi liikmesriigis on andmekaitseasutustel õigus uurida üksikuid kaebusi ja väljastada siduvaid otsuseid. Kuid kolmes neist on failidele ja ruumidele juurdepääsu õigus piiratud. Viies liikmesriigis kohaldatakse lisanõudeid, mis nõuavad andmekaitseasutuse juhi või liikme juuresolekut luureteenistuse ruumide kontrolli ajal.
- Viies seitsmest liikmesriigist, kus usaldatakse ekspertjärelevalveorganitele (v.a andmekaitseasutustele) konkreetsed õiguskaitsevolitused, lubatakse neil asutustel väljastada ka siduvaid otsuseid. Kahel Euroopa Liidu liikmesriikides on täitevvõimu esindaval järelevalveasutusel ka õiguskaitsevolitused. Nelja liikmesriigi parlamendikomisjonidel on õigus kuulata ära üksikuid kaebusi, kuid ainult üks võib neid lahendada siduvate otsustega.
- Ombudsmani institutsioon, mis on olemas kõigis 28 ELi liikmesriigis, tegeleb enamasti pigem administratiivsete puuduste kui sisulise jälgimistegevusega. Ainult üks liikmesriik annab ombudsmani institutsioonile asjaomase luureseadusega õiguskaitsevolitused. Peale selle võib ombudsmani institutsiooni pädevus olla üsna piiratud ja menetlused lõpevad tavaliselt mittesiduvate soovitusetega, mille eesmärk on asi heastada ning edasist tegevust suunata, mitte teha siduv, täidetav kohtuotsus. See mõjutab ilmselgelt pakutavate õiguskaitsevahendite tõhusust.
- Muud elemendid, mis hõlbustavad üksikisiku juurdepääsu õiguskaitsevahenditele, hõlmavad leebemaid eeskirju tõendamiskohustuse ja kollektiivhagi, samuti siseinformaatori tõhusa kaitse kohta. Euroopa Nõukogu parlamentaarse assamblee arvates aitavad siseinformaatorid kõige tõhusamalt tagada jälgimistegevuse piirangute järgimist.

Järeldused

Selles valdkonnas, kus ELi pädevus on piiratud, tõstab aruanne esile liikmesriikidevahelisi erinevusi seoses sellega, kuidas luureteenistused on korraldatud ja kuidas nad täidavad oma peamisi ülesandeid.

Jälgimismeetmed häirivad oluliselt üksikisikute õigusi. Arvestades nende salastatust, on üksikisikud sunnitud teatud määral usaldama riigiasutusi, kes omakorda on kohustatud kaitsma üksikisikute põhiõigusi. Luureteenistusega seotud usaldustaseme saavutamine ühiskonnas nõuab vastutust. Selged ja kättesaadavad õigusaktid, tugevad järelevalvemehhanismid, nõuetekohased kontrollmehhanismid ja tõhusad õiguskaitsvahendid on vaid mõned hädavajalikud elemendid sellise vastutuse saavutamiseks, mis on jätkuvalt keeruline salastatuse tõttu, mille alusel luureteenistused tegutsesid. Selgete ja kättesaadavate õigusaktide ning tugevate järelevalvemehhanismide kehtestamine ja säilitamine liikmesriikide tasandil on vaid esimene

samm läbipaistva ja põhiõigustel tugineva süsteemi loomisel – senised raskused näitavad, et endiselt esineb takistusi.

Reaktsioonid Snowdeni paljastustele on esile tõstnud vajaduse kohandada ja tugevdada asjaomaseid õigusraamistikke ELis ja kõigis selle liikmesriikides. FRA uuringud näitavad, et mitu õigusreformi on juba tehtud. Luureteenistuse tegevust reguleerivate õigusraamistike toimimise ja seaduslikkuse perioodiline hindamine peab saama järelevalvesüsteemide lahutamatuks osaks. Samuti on oluline küsimus, kuidas õigusraamistike täiendava reformimise abil lahendada puudulikkust järelevalvet. Peale selle peavad ELi liikmesriikide reformid võtma arvesse tehnoloogia hiljutist arengut, tagamaks, et järelevalvemehhanismide käsutuses oleksid vajalikud vahendid ja eriteadmised. Kõige selle saavutamine on kahtlemata keeruline, kuid väga oluline on julgeoleku kaitsmisega samal ajal kaitsta ka põhiõigusi.





Avalikkuse kaitsmine julgeolekuohtude eest ja põhiõiguste kaitse on valdkonnad, mille vahel valitseb habras tasakaal. Jõhkrad terrorirünnakud ja tehnoloogilised uuendused, mis võimaldavad laiaulatuslikku sideandmete jälgimist, on muutnud asja veelgi keerulisemaks, tõstatades küsimuse eraelu puutumatuse ja andmekaitseõiguste rikkumisest riikliku julgeoleku kaitse nimel. Snowdeni paljastused, mis tuvastasid ulatusliku ja valimatu jälgimise kogu maailmas, tõid esile, et need õigused vajavad tugevdatud kaitsemeetmeid.

See aruanne, mis on koostatud vastuseks Euroopa Parlamendi üleskutsele teha põhjalik uuring põhiõiguste kaitse kohta jälgimistegevuse kontekstis, kaardistab ja analüüsib ELi liikmesriikides jälgimistegevuse valdkonnas kehtivaid õigusraamistikke. Keskendudes n-ö „massilisele jälgimisele”, kirjeldab see ka järelevalvemehhanisme kogu ELis, toob välja nende üksuste töö, kelle ülesandeks on luuretegevuse töö järelevalve, ja tutvustab õiguskaitsevahendeid, mida pakutakse üksikisikutele, kes tahavad sellise luuretegevuse vaidlustada. Keerulistele kaalutlustele tuginedes rõhutatakse selles aruandes, kui raske on tegutseda olukorras, kus on nn konkureerivad prioriteedid, ning arutatakse selle üle, kuidas neid kõige paremini ühildada.

Lisateave:

FRA täisaruanne – *Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU – Mapping Member States' legal frameworks* (Luureteenistuste jälgimistegevus: põhiõiguste tagatised ja õiguskaitsevahendid Euroopa Liidus – liikmesriikide õigusraamistike kaardistamine) vt <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/surveillance-intelligence-services>

Vt ka teisi FRA väljaandeid selles valdkonnas:

- FRA ja Euroopa Nõukogu (2014), *Euroopa andmekaitseõiguse käsiraamat*, Luxembourg, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/handbook-european-data-protection-law> (saadaval ELi keeltes)
- FRA (2014), *Access to data protection remedies in EU Member States* (Juurdepääs andmekaitse õiguskaitsevahenditele Euroopa Liidu liikmesriikides, Luxembourg), Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/access-data-protection-remedies-eu-member-states> ja aruande kokkuvõte <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/access-data-protection-remedies-eu-member-states-summary> (saadaval ELi keeltes)

Põhiõiguste ameti andmekaitsetegevuse ülevaade on aadressil <http://fra.europa.eu/en/theme/information-society-privacy-and-data-protection>



Väljaannete talitus

© Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet, 2015
Foto: © Shutterstock

FRA – EUROOPA LIIDU PÕHIÕIGUSTE AMET

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Viin – Austria
Tel +43(158030)-0 – Faks +43158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency



Print: ISBN 978-92-9491-027-1, doi:10.2811/769947
PDF: ISBN 978-92-9491-053-0, doi:10.2811/106997