

Luureteenistuste jälgimistegevus: põhiõiguste tagatised ja õiguskaitsevahendid Euroopa Liidus – II osa

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. Selles on ka sätestatud, et selle õiguse järgimist peab reguleerima sõltumatu asutus. Artikliga 47 tagatakse õigus tõhusale õiguskaitsevahendile, sealhulgas õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul.

Luureteenistused etendavad olulist rolli riigi julgeoleku kaitsmisel ja aitavad õiguskaitseasutustel järgida õigusriigi põhimõtet. Et terrorismi, küberrünnakute ja organiseeritud kuritegevuse ohud ELis üha kasvavad, on luureteenistuste töö muutunud kiireloomulisemaks, keerukamaks ja rahvusvahelisemaks.

Digitaalsed jälgimismeetodid on luuretegevuses tähtsad vahendid, ulatudes sideühenduste pealtkuulamisest ja metaandmetest kuni andmekäsitliseni. Sellise tegevusega võidakse siiski rikkuda mitmeid põhiõigusi, eelkõige eraelu puutumatust ja andmekaitset.

„Rikkumine võib olla õigustatud vastavalt artikli 8 lõikele 2, kui see on kooskõlas õigusega, järgib vähemalt ühte õiguspärast eesmärki, millele artikli 8 lõikes 2 osutatakse, ja on demokraatlikus ühiskonnas sellise eesmärgi saavutamiseks vajalik [...]”.

(Euroopa Inimõiguste Kohus, *Roman Zakharov vs Venemaa* [suurkoda], nr 47143/06, 4. detsember 2015, punkt 227)

Snowdeni paljastustele järgnenud ajal võttis Euroopa Parlament vastu resolutsiooni, milles kutsus Euroopa Liidu Põhiõiguste Ametit (FRA) muu hulgas üles põhjalikult uurima põhiõiguste kaitset seoses jälgimisega, eelkõige seoses õiguskaitsevahenditega. Vastuseks avaldas FRA oma 2015. aasta aruande „Luureteenistuste jälgimistegevus: põhiõiguste tagatised ja õiguskaitsevahendid Euroopa Liidus – I osa: Liikmesriikide õigusraamistikud”.

2015. aastast alates on palju juhtunud, sealhulgas tõsised terrorirünnakud, rändesurve Vahemere piirkonnas, Schengeni ala vaba liikumise korra kiire peatamine ning küberrünnakute sagedamine. Uued ohud ja uus tehnoloogia on käivitanud laialtlevitud reformid. Mitu ELi liikmesriiki on vastu võtnud õigusaktid luureandmete kogumise tõhustamiseks, laiendades samal ajal oma õigusaktide reguleerimisala, et sõnaselgelt hõlmata suuremat osa oma luureteenistuste digitaalsest tegevusest ning parandada järelevalvet ja muid kaitsemeetmeid kuritarvituse ärahoidmiseks.

FRA teises jälgimistegevust käsitlevas aruandes „Luureteenistuste jälgimistegevus: põhiõiguste tagatised ja õiguskaitsevahendid Euroopa Liidus – II osa: valdkonna väljavaated ja õigusraamistiku muudatused” ajakohastatakse ameti õiguslikku analüüsi. Analüüsi täiendavad järeldused, mis on tehtud erinevate ekspertidega läbiviidud ulatuslike intervjuude põhjal. Üheskoos on need kaks aruannet FRA vastus Euroopa Parlamendi taotlusele uurida jälgimistegevuse mõju põhiõigustele. Käesolevas kokkuvõttes on esitatud teise aruande peamised järeldused.

Jälgimistegevus: õigusraamistiku muudatused ja valdkonna väljavaated

FRA uuringu teises osas vaadeldakse õigusraamistikke, mis reguleerivad luureteed ELi 28 liikmesriigis, uuritakse olemasolevaid järelevalvemehhanisme ning tutvustatakse õiguskaitselahendeid, mis on kättesaadavad üksikisikutele, kes arvavad, et nende õigusi on rikutud.

Luuretegevuse õigusraamistik

Alates 2015. aastast on uued ohud ja uus tehnoloogia käivitanud ulatuslikud reformid mitmes ELi liikmesriigis, eelkõige Prantsusmaal, Saksamaal, Madalmaades, Ühendkuningriigis ja Soomes on käimas üldine reform.

„[Uued] õigusaktid on positiivsed, kuivõrd need muudavad nähtavaks asjad, mis seni olid varjatud.“
(Jurist)

Luuretegevuse õigusreformid on suurendanud läbipaistvust. Sellele vaatamata on ELi 28 liikmesriigis luuretegevust reguleerivad õigusraamistikud endiselt äärmiselt mitmekesised ja keerukad. Rahvusvahelised inimõiguste standardid nõuavad luureteenistuste mandaadi ja volituste määramist õigusaktides, mis on selged, prognoositavad ja kättesaadavad. Eksperdid aga väljendavad muret selguse puudumise pärast, mis on ebakindluse peamine allikas.

„Salateenistuste kultuur on salastatus ning praegune ühiskondlik kultuur on olla võimalikult avatud. Tänapäeva salateenistuste olemasolu jaoks oluline element on usaldus. Usaldus ühiskonnas, et nad saaksid tegutseda seaduse piires. Selleks on vaja muutuda varasemast läbipaistvamaks.“

(Eksperdiasutus)

„[Õigus] on selguse ja prognoositavuse seisukohast juba mitu korda läbi kukkunud.“

(Eksperdiasutus)

Euroopa inimõiguste konventsiooni ja ELi õiguse kohaselt on jälgimismeetmeid võimaldavate õigusaktide olemasolu iseenesest eraelu puutumatus rikkumine. Euroopa kohtud käsivad ka luureteenistuste teostatavat andmekogumist rikkumisena. Rikkumist on vaja põhjendada, et see oleks inimõigustega kooskõlas.

Andmete kogumine ja ulatus

FRA uuringu teine osa tugineb ameti 2015. aasta aruandele, esitades sotsiaal-õigusliku analüüsi. Nimelt

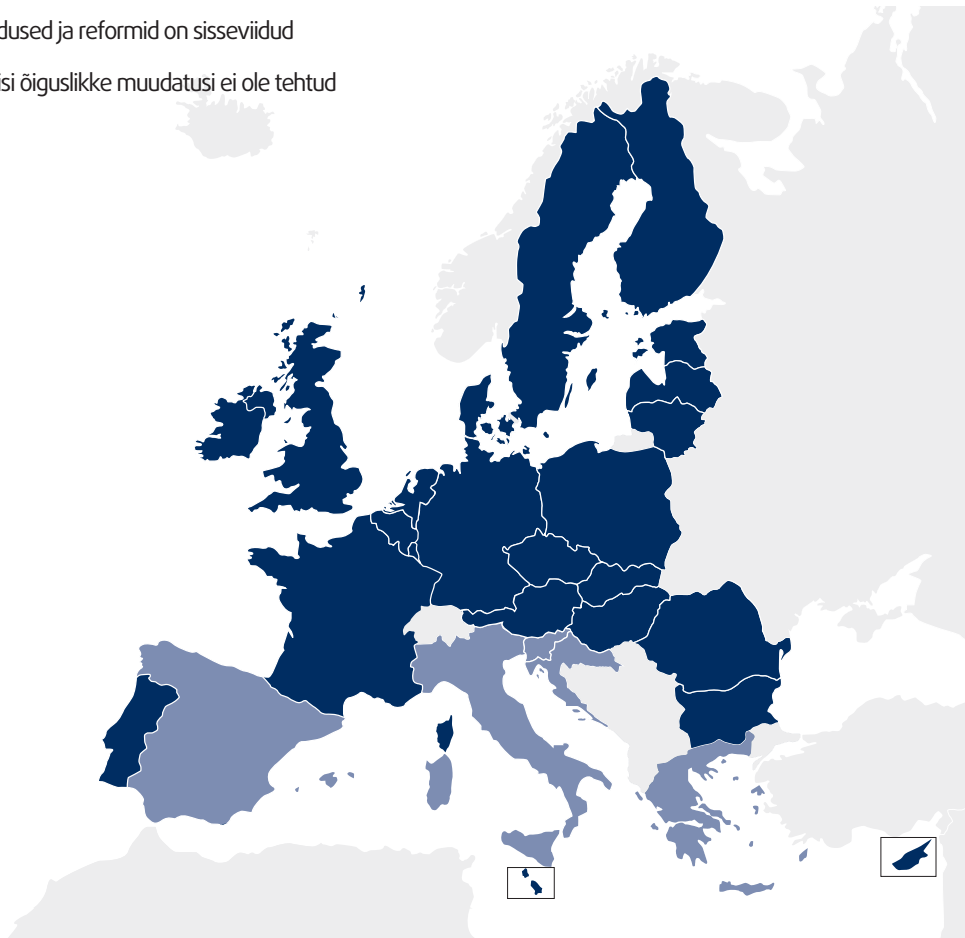
- ajakohastatakse selles esimese aruande õiguslikke järeldusi ja
- analüüsitakse valdkonna kesksete osalejatega, nt eksperdiasutuste, parlamendikomisjonide, kohtuasutuste, andmekaitseasutuste, riiklike inimõiguste institutsioonide ning

kodanikuühiskonna organisatsioonide, akadeemiliste ringkondade ja meedia esindajatega kohapeal läbiviidud intervjuude põhjal tehtud järeldusi.

FRA tegi 2016. aastal üle 70 intervjuu seitsmes ELi liikmesriigis: Belgia, Itaalia, Madalmaad, Prantsusmaa, Rootsi, Saksamaa ja Ühendkuningriik. Intervjuudes uuriti seda, kuidas luuretegevuse õigusraamistike praktikas rakendatakse ja kas need on põhiõigustega kooskõlas.

Joonis 1. ELi liikmesriikide jälgimistegevuse alased õigusraamistikud, mida reformitakse alates 2015. aasta oktoobrist

- Seadused ja reformid on sisseviidud
- Olulisi õiguslikke muudatusi ei ole tehtud



Allikas: FRA, 2017.

Terminoloogilised märkused

Side üldine jälgimine

Luureandmeid on võimalik koguda tehniliste vahenditega ja suures mahus. Sellist jälgimistehnikat nimetatakse erinevalt, sealhulgas „signaaliluure“, „strateegiline jälgimine“, „laiahaardelised uurimisvõimused“, „massiline digitaalne jälgimine“ ja „andmete üldine säilitamine“. FRA kasutab võimaluse korral riiklike õigusaktide terminoloogiat, kuid üldise kõikehõlmava terminina ka sõnaühendit „side üldine jälgimine“.

Suunatud ja suunamata jälgimine

Lähtuvalt sellest, kas sihtmärk on olemas või mitte, saab jälgimismeetmed jagada suunatud ja suunamata jälgimiseks. Suunatud jälgimine eeldab eelnevat kahtlust sihtmärgiks seatud isiku või organisatsiooni suhtes. Suunamata jälgimine algab ilma eelneva kahtluseta konkreetse sihtmärgi suhtes.

Suunatud jälgimist reguleerivad vähem või rohkem üksikasjalikult peaaegu kõik 28 ELi liikmesriiki. Seevastu vaid viies liikmesriigis on praegu üksikasjalikud õigusaktid side üldise jälgimise kohta. Kaitsemeetmed piiravad kuritarvituste võimalusi ja mõnes liikmesriigis on neid tugevdatud – kuigi vähem välisriikidele suunatud jälgimistegevuses. Samuti on kaitsemeetmed üldiselt nõrgemad ja vähem läbi- paistvad rahvusvahelise luurealase koostöö kontekstis, mis viitab vajadusele seda laadi koostööd rohkem reguleerida.

Aruandekohustus

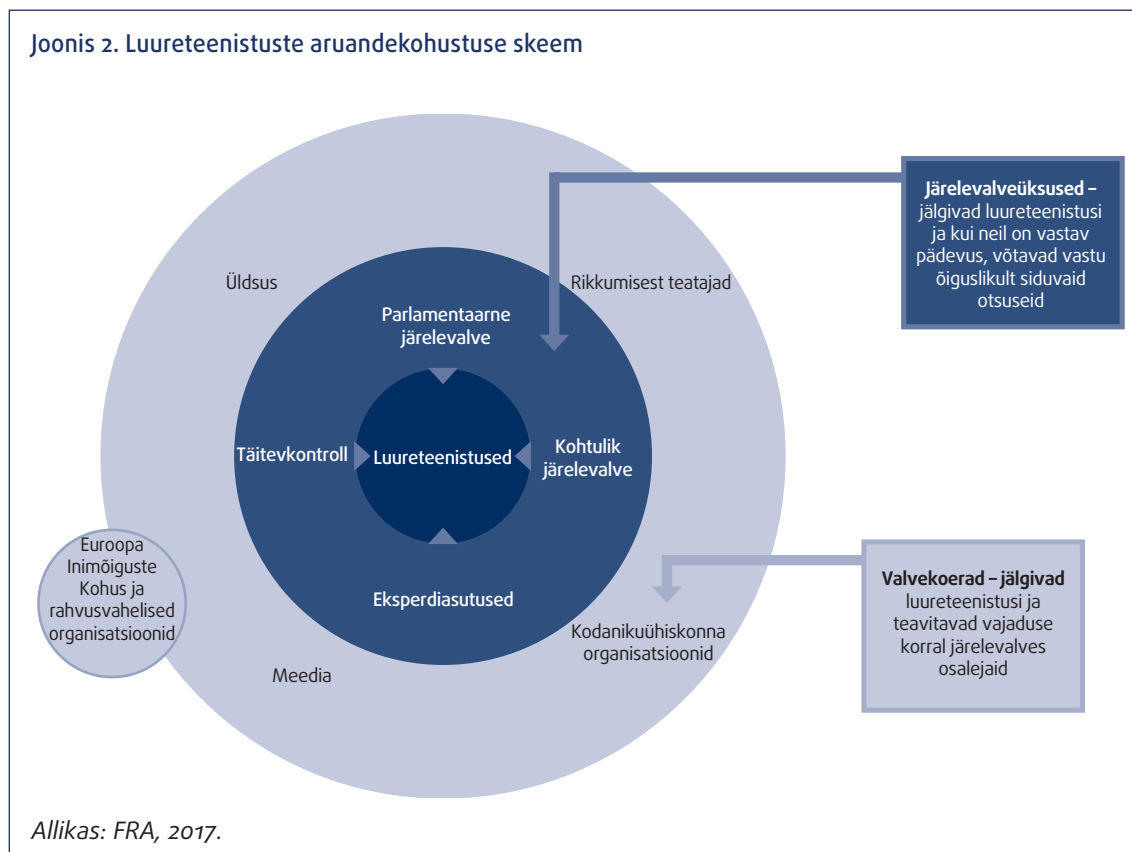
28 ELi liikmesriigi luureteenistuste töö üle teevad järelvalvet erinevad üksused, sealhulgas kohtuasutused, eksperdiasutused, parlamendikomisjonid ja andmekaitseasutused. Ülekaalukalt salajases

valdkonnas on selline järelvalve ülioluline: see aitab tagada, et luureteenistused annavad oma tegevusest aru, ja julgustab tõhusate sisemiste kaitsemeetmete väljatöötamist teenistuste sees.

„Järelvalve ei ole usalduse puudumine, vaid soov selguse järele.“

(Parlamendikomisjon)

Kohtu- ja eksperdiasutuste kaasamine jälgimismeetmete järelvalvesse on kõige enam levinud. Parlamendi erikomisjonid keskenduvad üldjuhul valitsuse strateegilise poliitika hindamisele – 21 liikmesriigis on selleks loodud vastavad komisjonid. Andmekaitseasutustel on luureteenistuste suhtes märkimisväärsed volitused seitsmes liikmesriigis, kuid ülejäänud ELis on nende volitused piiratud või puuduvad – peamine põhjus on andmekaitsealastes õigusaktides sätestatud erand riikliku julgeoleku küsimuste kohta.



Peaaegu kõik järelevalveasutustes töötavad küsitletud väitsid, et on suutelised välismõjule vastu seisma, kuid mõned juristid, kodanikuühiskonna esindajad ja akadeemiliste ringkondade esindajad seadsid kahtluse alla nii nende sõltumatuse kui ka tõhususe. Küsitletud eksperdid rõhutasid, et tõhusa järelevalve jaoks on määrava tähtsusega täielik juurdepääs kõikidele olulistele andmetele ja teabele, samuti suutlikkus seda juurdepääsu kasutada. Kuna järelevalveasutuste töötajad on enamasti õigusspetsialistid, taandub suutmatuse olulistele andmetele ja teabele juurde pääseda mõnikord piiratud tehnilisele võimsusele järelevalvefunktsioonide teostamisel. Küsitletud tunnistasid, et need tegurid on probleemiks ja töö tundlikkus võib hoida üksikisikuid tagasi välisekspertidelt arvamuse küsimisel.

„On üsna raske rääkida läbipaistvusest, kui nende teenistuste tõhusus sõltub salastatusest.“
(Parlamendikomisjon)

„Järelevalveasutus peab suutma töötada sõltumatult, täisajaga, peab suutma spetsialiseeruda ja valida ise oma töötajaid.“
(Ekspertiasutus)

„Vajame rohkem arvutiinimesi.“
(Ekspertiasutus)

Paljulubavad tavad

Järelevalve läbipaistvuse edendamine

Mõni liikmesriik on saavutanud suurema läbipaistvuse, järgides samas vajalikku salastatuse nõuet. Järelevalveasutuste suhtumine läbipaistvusesse on siiski riigiti erinev, ulatudes korrapäraste aruannete avaldamisest veebilehtede või sotsiaalmeedia kasutamiseni. Järgnevalt on toodud näiteid, kuidas järelevalveasutused läbipaistvust edendavad.

Korrapärane üksikasjalike aruannete väljaandmine

Itaalia parlamendi luure- ja julgeolekuteenistuste ja riigisaladuse kontrolli komisjon (COPASIR), Prantsusmaa parlamendi luuretegevuse delegatsioon (DPR), Saksamaa parlamendi kontrollikogu (PKGr) ja Ühendkuningriigi parlamendi luure- ja julgeolekukomitee (ISC) on kõik seaduse järgi kohustatud korrapäraselt aruandeid avaldama. See edendab läbipaistvust parlamendile ja üldsusele parlamendi järelevalvekomisjonide töö kohta korrapärase teabe edastamise teel.

Itaalia, COPASIR (2017); Prantsusmaa, DPR (2017); Saksamaa, PKGr (2016), ja Ühendkuningriik, ISC (2016)

Aruandlus parlamendikomisjonide kuulamiste sisu kohta

Ühendkuningriigi parlamendi luure- ja julgeolekukomitee (ISC) lisab aastaaruandesse lingi aruandlusperioodil toimunud kuulamiste protokollide juurde, mis paiknevad asutuse veebilehel, pakkudes nii oma töö kohta märkimisväärset koguses teavet.

Ühendkuningriik, ISC (2016)

Aruanded jälgitavate isikute arvu kohta

Prantsusmaa riikliku luuretehnika kontrolli komisjoni (CNCTR) ja Saksamaa G10 komisjoni iga-aastastes aruannetes esitatakse statistika aruandlusperioodil jälgitud isikute arvu kohta. Andmed pärinevad neile ekspertiasutustele antud järelevalvevolituste teostamisest.

Prantsusmaa, CNCTR (2016); Saksamaa, föderaalne parlament (2017)

Aruanne luureteenistuste koostöö kohta

Belgia l alaline komisjoni 2016. aasta aruandes avaldab komisjon toetust luureteenistuste rahvusvahelisele koostööle seoses terroristidest välisvõitlejatega. Komisjon tõstab aruandes esile ka mitu põhimõtet, mis peaksid kehtima luureteenistuste rahvusvahelise koostöö ja selle järelevalve kohta.

Belgia, l alaline komisjon (2016)

Õigus võtta vastu siduvaid otsuseid on samuti äärmiselt oluline. Kõikide ELi liikmesriikide järelevalve-
raamistikus on vähemalt üks sõltumatu asutus, kuid mõnel puuduvad sellised otsuste tegemise volitused. Rõhutati ka üldsuse kontrolli tähtsust, mõned küsitletud ei pidanud järelevalveasutuste aruandeid piisavalt informatiivseks. Lisaks rõhutasid vastajad järelevalve killustatusele vastutegutsemise tähtsust järelevalveprotsessi kaasatud erinevate osalejate koostöö kaudu nii riiklikul kui ka rahvusvahelisel tasandil.

„Kas meie aruanne sisaldab tegelikult rohkem? Vastus on „jah“ ning ma arvan, et pärast Snowdenit oli suurem surve lisada rohkem teavet ja uued õigusaktid on hea näide, et julgustatakse palju suuremat avatust, ning ma arvan, et me jätkame surve avaldamist ...“

(Eksperdiasutus)

„Kui aga jõutakse sisuliste küsimusteni, siis öelgem: mida me oleme õppinud [eksperdiasutuselt]? Kui palju pealtkuulamisi on olnud? Mitte et mitu korda me kohtusime, vaid mis oli arutelu sisu? Kas tehti uusi otsuseid? Kas oli uusi tehnoloogiaid, millest me teada saime? Tahan seda teada.“

(Kodanikuühiskonna organisatsioon)

„[On oluline] tagada, et iga asutus, millel on selles valdkonnas volitused, mõistaks, mida saaks teha ... Aga ma arvan, et probleem tuleneb tegelikult killustatusest, keerukusest, läbipaistvuse puudumisest.“

(Andmekaitseasutus)

FRA uuring näitas, et rahvusvahelise luurealase koostöö järelevalve ei ole eriti arenenud – 17 liikmesriigis ei nõuta sellise tegevuse järelevalvet, samas kui teistes on selle ulatus piiratud. Mõnes liikmesriigis on kasutusele võetud rahvusvaheliseks luureandmete jagamiseks välja töötatud kaitsemeetmed, kuid enamuses liikmesriikides (27) nõutakse ainult täitevvõimu eelnevat heakskiitu.

„Valitsuste üha enam leviv tava edastada ja jagada omavahel salajase jälgimise teel saadud luureandmeid – praktika, mille kasulikkus rahvusvahelise terrorismi vastu võitlemisel on väljaspool kahtlust ja mis puudutab nii andmete vahetamist Euroopa Nõukogu liikmesriikide kui ka teiste jurisdiktsioonide vahel – on veel üks tegur, mis nõuab eraldi tähelepanu, kui tegemist on välise järelevalve ja õiguskaitsemeetmetega.“

(Euroopa Inimõiguste Kohus, Szabo ja Vissy vs Ungari, nr 37138/14, 12. jaanuar 2016, punkt 78)

„Arundekohustuses on tühimik. On teada, et kõik järelevalveasutused jälgivad oma riiklike teenistusi, keegi ei jälgi, milliseid tulemusi annab luureteenistuste koostöö tervikuna. Kui meie teenistused saavad teabe, vaatame, mis viisil nad eeskirju kohaldavad, me ei tea, mida teine luureteenistus sellega teeb, me jälgime alati nööri ühte otsa ja teine ots on tundmatu.“

(Eksperdiasutus)

Paljulubavad tavad

Järelevalveasutuste rahvusvahelise koostöö tõhustamine

Võrdne juurdepääs rahvusvahelise koostöö käigus saadud teabele võimaldaks järelevalveasutuste tõhusamat rahvusvahelist koostööd. 2015. aastal algatasid Belgia, Madalmaade, Norra, Šveitsi ja Taani järelevalveasutused ühisprojekti, mille raames viib iga asutus terroristidest välisvõistlejate suhtes läbi riikliku uurimise. Lõpparuanne tuleb esitada 2017. aastal; vahehinnangud näitavad taoliste koordineeritud jõupingutuste lisaväärtust.

Belgia, I alaline komisjon (2016), lk 80; Madalmaad, CTIVD (2017), lk 33.

Õiguskaitsevahendid

Salastatuse vajadus luurevaldkonnas võib mõjutada nii järelevalve tõhusust kui ka üksikisikute võimalusi kasutada rikkumiste korral õiguskaitsevahendeid. Õiguskaitsevahendi kasutamise õigus on salajase jälgimise kontekstis küll olemas, kuid see on oma olemuselt piiratud. Küsitletud eksperdid märkisid, et erinevad õiguskaitseasutused saavad aastas umbes 10–20 kaebust.

„Keskmine kodanik isegi ei tea, kuhu kaebusega pöörduda.“

(Andmekaitseasutus)

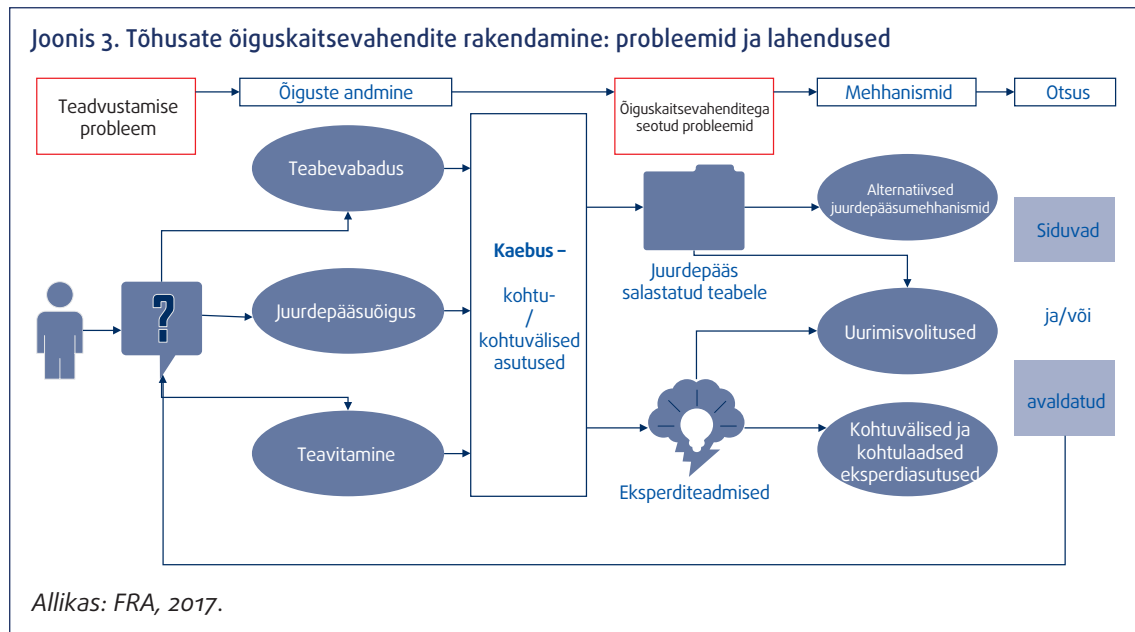
„[Rikkumisest teatajate kaitset alast õigusraamistikku] ei peeta väga tõhusaks. Sel põhjusel on ikka ja jälle esitatud poliitiline nõue, et vaja on rikkumisest teatajate kõikehõlmavat kaitset.“

(Eksperdiasutus)

„Ideaalne oleks olukord, kui kunagi ei oleks vaja öelda „ei“. Selline on eesmärk, mille tahaksin tulevikuks seada – et [teenistused] saaksid aru oma sisemistest ja õiguslikest piiridest.“

(Kohtuasutus)

Kohtuvälised õiguskaitsevahendid on üldiselt kättesaadavamad kui kohtumehhanismid, sest need on odavamad, kiiremad ja menetluseeskirjad ei ole nii ranged. 25 liikmesriiki lubavad üksikisikutel esitada sellistele asutustele jälgimisega seotud kaebusi. Tõhusaks tegutsemiseks vajavad õiguskaitseasutused ka teatud volitusi – eelkõige juurdepääsu salastatud teabele ja siduvate otsuste vastuvõtmist. Eksperdiasutustel või andmekaitseasutustel on sellised volitused enamikus liikmesriikides.



„Arvan, et selles väga keerukas valdkonnas on valitsusel lisaks ressursidele see lisaelis, et ta teab, mida [teenistused] teevad, ja saab kõike [salastada], mis on probleem. Vajame riigi kohtute palju suuremat läbipaistvust ja tugevust.“

(Kodanikuühiskonna organisatsioon)

Sellele vaatamata kaldusid FRA uuringu käigus küsitletud juristid, kodanikuühiskonna esindajad ja akadeemiliste ringkondade esindajad seadma kahtluse alla olemasolevate õiguskaitsevahendite tõhususe. Nad märkisid, et paljud isegi ei tea, et õiguskaitsevahendid on kättesaadavad. Lisaks ei rakendata järjepidevalt õigust pääseda juurde individuaalsetes

toimikutes olevale teabele ja õigust saada jälgimisest teada. Mõlemat õigust on võimalik piirata erinevatel riikliku julgeolekuga seotud põhjustel.

„Käesolevas asjas [...] tundub, et erivolituste kasutamiseks andis loa siseasjade ja kuningriigi suhete minister, kui mitte [luureteenistuste] juht või isegi [luureteenistuste] alamametnik, kuid igal juhul ilma eelneva läbivaatamiseta sõltumatu asutuse poolt, kellel on õigus seda takistada või lõpetada [...]. Peale selle ei saa tagantjärele läbivaatamine taastada ajakirjanduslike allikate konfidentsiaalsust, kui see on juba hävitatud.“

(Euroopa Inimõiguste Kohus, *Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. ja teised vs Madalmaad*, nr 39315/06, 22. november 2012, punktid 100–101)

Paljulubavad tavad

Õigustest ilmajätmise läbipaistev kontroll

Madalmaades ja Saksamaal hindavad järelevalveasutused aluseid, mille tõttu keelduti teabest teatamast või sellele juurdepääsu võimaldamast.

Kuivõrd aastatel 2007–2010 Madalmaades kedagi ei teavitatud, otsustas luure- ja julgeolekuteenistuste järelevalvekomisjon (CTIVD) 2013. aastal algatada teavitamiskohustuse kohta eriuurimise. Madalmaade järelevalveasutus selgitas välja, et vahepeal oli teavitatud 13 isikut. Sarnane uurimine algatati 2016. aastal.

Saksamaal võib G10 komisjon otsustada teavitada üksikisikuid luureteenistuste esitatud teabe asusel. 2016. aastal otsustas järelevalveasutus veel mitte teavitada 1040 isikut/asutust ja nõustus ühehäälselt, et 188 isikut ei teavitata kunagi. Strateegilise jälgimise valdkonnas tegeles G10 komisjon rahvusvahelise terrorismiga seotud 58 teabejuhtumiga. Enamikul juhtudel (51) teavitas föderaalne luureteenistus (BND) G10 komisjoni, et üksikisikut ei olnud võimalik jälgimismeetme kaudu isikustada. Kuuel juhul otsustas komisjon teabe esitamise edasi lükata, ühelgi juhul ei lükanud ta teavet määramata ajaks tagasi ja ühel juhul võttis teadmiseks, et BND esitas teabe.

Vt *Madalmaad, (CTIVD) (2013) ja CTIVD (2016)*, lk 14; *Saksamaa, föderaalne parlament (Deutscher Bundestag) (2017)*, lk 6 ja 8.

Ekspertideadmiste puudumine salastatuse ja tehniliste küsimuste käsitlemisel on samuti probleem nii kohtulike kui ka kohtuväliste osalejate jaoks. Kohtu kontekstis on liikmesriigid leidnud mitmeid viise selle küsimusega tegelemiseks, sealhulgas alternatiivsete ärakuulamismenetluste väljatöötamine salastatud teabe kasutamiseks, koostöömehhanismide loomine, ka luureteenistustega, ekspertideadmiste nappuse leevendamine ja kohtulaadsete asutuste loomine.

Sellised lahendused näitavad, et tõhusate õiguskaitsevahendite kasutamise takistusi on võimalik ületada. Sarnaselt on teostatav selgete õigusraamistikute ja asjakohaste kaitsemeetmete väljatöötamine ja tugeva järelevalve tagamine – see on parim viis tagada, et tõhusamad julgeolekumeetmed, mida võimaldab jälgimine, on põhiõigustega täielikult kooskõlas.

Peamised järeldused ja FRA arvamused

Järgnevad arvamused tuginevad FRA uuringu „Luureteenistuste jälgimistegevus“ peamistele järeldustele, mis on esitatud valdkonna väljavaateid ja õigusraamistiku muudatusi käsitlevas II osas.

Selge õigusraamistiku pakkumine

Luureteenistused aitavad kaitsta riiklikku julgeolekut. Et seda edukalt teha, on neil sageli vaja töötada salastatult. Rahvusvahelised ja Euroopa inimõiguste standardid nõuavad siiski luureteenistuste mandaadi ja volituste selget määratlemist õigusraamistikus, milles tuleb kehtestada salastatuse tasakaalustamiseks omavoli vastased kaitsemeetmed. Euroopa Inimõiguste Kohus on leidnud, et riiklikud õigusraamistikud peavad olema selged, juurdepääsetavad ja prognoositavad. Ta kohustab liikmesriike sätestama seaduses miinimumtagatiseid, näiteks määratlema selliste rikkumiste olemus, mis võivad viia pealtkuulamiskorraldusteni, ja inimeste kategooriad, keda võib jälgida. FRA kohapealne töö näitab, et jälgimisalaseid õigusakte peetakse keerukaks ja et vaja on selgemat raamistikku koos sisukate määratlustega.

FRA arvamus 1

ELi liikmesriikides peaksid olema selged, konkreetsed ja kõikehõlmavad luurealased seadused. Riiklikud õigusraamistikud peaksid olema luureteenistuste mandaadi ja volituste ning jälgimismeetmete osas, mida neil on võimalik kasutada, võimalikult üksikasjalikud. Põhiõiguste tagatiseid peaksid sisalduma peamiselt luurealastes seadustes, kus on sätestatud eraelu puutumatuse ja andmekaitse tagatiseid andmete kogumisel, säilitamisel, levitamisel ja nende juurdepääsul.

Laialdase konsulteerimise ja avatuse tagamine õigusloome protsessis

Luurealaste õigusaktide koostamisega peaks kaasama avatud arutelu peamiste sidusrühmadega. Luurealaste õigusaktide arutelude käigus peaksid valitsused varuma aega, et teha selgeks luureteenistuste vajadused ja selgitada, mis põhiõiguste tagatiseid on seadusega kehtestatud. FRA andmed näitavad, et enamik liikmesriike on viimastel aastatel oma luurealaseid ja terrorismivastaseid õigusakte reforminud. Mõned õigusloome protsessidest toimusid FRA kohapealse töö käigus. Küsitatud eksperdid rõhutasid vajadust peamiste osalejate ja sidusrühmade laiema kaasamise järele luurealaste õigusaktide väljatöötamisel. Mõnes liikmesriigis toimuvad uute õigusaktide kiire vastuvõtmise asemel avalikud veebikonsultatsioonid ja elavad parlamentaarsed arutelud. FRA 2017. aasta põhiõiguste aruandes rõhutati sellise lähenemisviisi vajalikkust.

FRA arvamus 2

ELi liikmesriigid peaksid korraldama laiaulatusliku avaliku konsultatsiooni kõigi sidusrühmadega, tagama õigusloome protsessi läbipaistvuse ning võtma jälgimisalaste õigusaktide reformimisel kasutusele asjakohased rahvusvahelised ja Euroopa standardid ja tagatiseid.

Luuretegevuse sõltumatu järelevalve kindlustamine piisavate volituste ja pädevustega

Tugeva järelevalvemehhanismi loomine on luureasutuste aruandluskohustuse süsteemi oluline osa.

Järelevalveraamistik peaks kajastama luureteenistuste volitusi. Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendites on ette nähtud, et järelevalveasutused peavad olema sõltumatud ning piisavate volituste ja pädevustega. FRA uuringu järeldused näitavad, et kõikide ELi liikmesriikide järelevalveraamistik on vähemalt üks sõltumatu organ. Järeldustes tehti siiski kindlaks täieliku sõltumatuse piirangud, sest mõni järelevalveasutus sõltub endiselt suurel määral täitevvõimust: seadus ei anna neile siduvaid otsustamisvolitusi, nende töötajate arv ja eelarve on piiratud või asuvad nende kontorid valitsushoonetes.

FRA arvamus 3

ELi liikmesriikides tuleks luua tugev järelevalveraamistik, mis on vastavuses luureteenistuste volituste ja võimekusega. Järelevalveasutuste sõltumatus tuleks sätestada seadustes ja seda tuleks praktikas kohaldada. ELi liikmesriigid peaksid andma järelevalveasutustele piisavad rahalised ja inimressursid, sealhulgas erinevad ja tehniliselt kvalifitseeritud töötajad. Liikmesriigid peaksid andma järelevalveasutustele ka volituse ise uurimisi algatada, samuti püsiva, täieliku ja otsese juurdepääsu vajalikule teabele ja dokumentidele nende mandaadi täitmiseks. Liikmesriigid peaksid tagama, et järelevalveasutuste otsused on siduvad.

Järelevalve toetamine piisavate tehniliste eksperditeadmistega

Eelkõige kiiresti arenevat digitaalset tehnoloogiat arvestades on järelevalveasutuste tehnilised eksperditeadmised ja suutlikkus äärmiselt olulised. FRA kohapealne töö näitab, et järelevalveasutuste piiratud IT-alased teadmised ja tehniline võimekus, mis takistavad täielikku juurdepääsu luureandmetele, on endiselt suur probleem. Küsitatud eksperdid märkisid, et mõnikord on neil vaja tugineda väliseksperptide teadmistele, et oma õigusteadmisi täiendada. FRA õigusuuring näitab, et mõne liikmesriigi õigusaktides nõutakse järelevalveasutustelt sõnaselgelt tehniliste eksperditeadmiste olemasolu.

FRA arvamus 4

ELi liikmesriikide õigusaktid peaksid tagama, et järelevalveasutustes oleks nõutavate tehniliste eksperditeadmistega töötajad, et hinnata sõltumatult luureteenistuste sageli väga tehnilist tööd.

Järelevalveasutuste avatus üldsuse kontrollile

Euroopa Inimõiguste Kohus on rõhutanud, et luureteenistused ja järelevalveasutused peaksid oma töö kohta aru andma. Nad peaksid olema läbipaistvad ja teavitama parlamente ja üldsust tõhusalt oma tegevusest. FRA uuring näitab, et mõnes liikmesriigis saavutatakse suurem läbipaistvus vajalikkude salastatust austades. FRA intervjuude käigus küsitletud eksperdid peavad suuremat läbipaistvust eriti oluliseks. Järelevalveasutuste lähenemisviisid läbipaistvusele on liikmesriikides siiski märkimisväärselt erinevad, ulatudes korrapäraste aruannete avaldamisest veebilehtede või sotsiaalmeedia kasutamiseni.

FRA arvamus 5

Liikmesriigid peaksid läbipaistvuse suurendamiseks tagama, et järelevalveasutuste mandaat sisaldaks avalikke aruandeid. Järelevalveasutuste aruanded peaksid olema üldkasutatavad ja sisaldama üksikasjalikke ülevaateid järelevalvesüsteemide ja seotud tegevuse kohta (nt jälgimismeetmete load, käimasolevad kontrollimeetmed, ex post uurimised ja kaebuste menetlemine).

Järelevalve järjepidevuse soodustamine

Euroopa Inimõiguste Kohus on leidnud, et tõhus järelevalve nõuab järjepidevat kontrolli protsessi igas etapis. FRA uuringu järeldused näitavad, et ELi liikmesriikide järelevalvestruktuurid on väga erinevad. Kui järelevalve eri etappides on kaasatud eri asutused – jälgimismeetme heakskiitmisest kuni selle rakendamise järelevalveni –, võivad tulemuseks olla lüngad või kattumised. Sellised puudused kahjustavad tagatiste piisavust. FRA kohapealne töö tõendab, et institutsionaalne ja mitteametlik koostöö üksikute liikmesriikide järelevalveasutuste vahel on väga oluline.

FRA arvamus 6

Liikmesriigid peaksid tagama, et järelevalveasutuste mandaadid täiendaksid üksteist, nii et kokkuvõttes pakuvad need järjepideva kontrolli ja nõuetekohased tagatised. Vastastikust täiendavust on võimalik saavutada mitteametliku koostööga järelevalveasutuste vahel või kohustuslike vahenditega.

Tagatiste tõhustamine kaitstud elukutsete jaoks

Euroopa Inimõiguste Kohus on rõhutanud, et jälgimise kontekstis on ajakirjanike allikate kaitsmiseks vaja tõhusamaid tagatiseid. See põhimõte laieneb ka teistele elukutsetele, mis tulenevalt sellistest üldpõhimõtetest nagu parlamentaarsed eelisõigused, kohtusüsteemi sõltumatus ning advokaadi ja kliendi suhete konfidentsiaalsus nõuavad samuti suuremat kaitset. FRA uuring näitab, et hoolimata erinevatest lähenemisviisidest näevad mitme liikmesriigi seadused ette tõhusamad loa- ja heakskiidumenetlused ning rangemad kontrollid selliste andmete töötlemise jaoks, mis on kogutud kaitstud elukutsete alla kuuluvate isikute jälgimise teel.

FRA arvamus 7

Liikmesriigid peaksid kehtestama konkreetsed õiguslikud menetlused selliste rühmade kutsealaduse kaitsmiseks, nagu parlamendiliikmed, kohtusüsteemi töötajad, advokaadid ja meediatöötajad. Nende menetluste rakendamist peaks jälgima sõltumatu asutus.

Rikkumisest teatajate tõhusama kaitse tagamine

Euroopa Inimõiguste Kohus on leidnud, et tagada tuleks ametnike poolne rikkumisest teatamine. Rikkumisest teatajad annavad märkimisväärse panuse aruandesüsteemi korralikku toimimisse. FRA uuring tõi esile erinevad rikkumisest teatamise tavad liikmesriikides. Küsitletud eksperdid väljendasid rikkumisest teatajate kaitse suhtes lahknevaid seisukohti.

FRA arvamus 8

Liikmesriigid peaksid tagama rikkumisest teatajate tõhusa kaitse luureteenistustes. Rikkumisest teatajad vajavad konkreetselt oma töövaldkonnaga kohandatud korda.

Rahvusvahelise luurealase koostöö allutamine järelevalveasutuste hinnatavatele eeskirjadele

FRA võrdlev õigusanalüüs näitab, et peaaegu kõikides liikmesriikides on olemas rahvusvahelise luurealase koostööd reguleerivad seadused. Ainult

kolmandikus nõutakse luureteenistustelt, et nad koostaksid sise-eeskirjad rahvusvahelise koostöö protsesside ja meetodite, sealhulgas andmete jagamisega seotud tagatiste kohta. Kui need eeskirjad on olemas, on need üldjuhul salajased. Ainult väheses liikmesriikides lubatakse rahvusvahelise luurealase koostöö lepingute välishindamist.

FRA arvamus 9

Liikmesriigid peaksid koostama eeskirjad selle kohta, kuidas toimub rahvusvaheliste luureandmete jagamine. Eeskirjad peaksid läbi vaatama järelevalveasutused, kes peaksid hindama, kas luureandmete edastamise ja saamise protsessi ajal austatakse põhiõigusi ja kas need sisaldavad piisavaid tagatiseid.

Järelevalveasutuste pädevuste määratlemine seadustes seoses rahvusvahelise luurealase koostööga

FRA võrdlev õigusanalüüs näitab, et enamiku liikmesriikide seadustes ei ole selgeid sätteid selle kohta, kas järelevalveasutused võivad teha rahvusvahelise koostöö käigus toimuva andmevahetuse järelevalvet. Kaheksas liikmesriigis on kehtestatud järelevalveasutuste pädevused seoses luureandmete rahvusvahelise jagamisega – kas piirangutega või ilma; kolme liikmesriigi seadused välistavad mis tahes vormis sõltumatu järelevalve. Ülejäänud 17 liikmesriigis võib õigusraamistikke tõlgendada, et määrata kindlaks järelevalveasutuste pädevused seoses luureandmete rahvusvahelise jagamisega.

FRA arvamus 10

ELi liikmesriigid peaksid tagama, et luurealase koostööd reguleerivates õigusraamistikutes oleks järelevalveasutuste pädevuste ulatus luureteenistuste koostöö valdkonnas selgelt määratletud.

Järelevalveasutuste vabastamine kolmanda osapoole reeglist

Luureteenistuste rahvusvahelises koostöös ei lase kolmanda osapoole reegel avaldada teenistusel kolmandale osapoolele partnerilt saadud andmeid ilma allika nõusolekuta. FRA uuringus rõhutatakse, et kolmanda osapoole reegel kaitseb allikaid ja tagab

usalduse koostööd tegevate luureteenistuste vahel. FRA andmed näitavad siiski, et järelevalveasutusi käsitatakse sageli kolmanda osapoolena ja seetõttu ei saa nad hinnata rahvusvahelise koostöö käigus saadud andmeid. Mõnes liikmesriigis ei käsitata järelevalveasutusi enam kolmanda osapoolena ja neil on sellistele andmetele täielik juurdepääs.

FRA arvamus 11

Kolmanda osapoole reeglile vaatamata peaksid ELi liikmesriigid kaaluma järelevalveasutustele täieliku juurdepääsu lubamist rahvusvahelise koostöö käigus edastatud andmetele. See laiendaks järelevalvevolitusi kõikidele andmetele, mis on luureteenistustele kättesaadavad ja mida nad töötlevad.

Tõhusate õiguskaitsevahendite tagamine õiguskaitsevolitustega sõltumatutes asutustes

Euroopa Inimõiguste Kohus on leidnud, et tõhusat õiguskaitsevahendit iseloomustavad kohtu- ja kohtuvälistele asutustele antud uurimis- ja otsustamisvolitused. Eelkõige peaks õiguskaitseasutusel olema juurdepääs luureteenistuste ruumidele ja kogutud andmetele; neile tuleks anda volitus võtta vastu siduvaid otsuseid ja teavitada kaebuse esitajaid oma uurimiste tulemustest. Üksikisikul peaks olema võimalik asutuse otsust vaidlustada. FRA andmed näitavad, et 22 liikmesriigis on vähemalt üks õiguskaitsevolitustega kohtuväline asutus. Kuues liikmesriigis puuduvad nendel asutustel siiski siduvate otsuste vastuvõtmise volitused ja juurdepääs salastatud andmetele.

FRA arvamus 12

ELi liikmesriigid peaksid tagama, et õiguskaitsevolitustega kohtu- ja kohtuvälistel asutustel oleks volitused ja pädevused hinnata tõhusalt ja teha otsuseid üksikisikute kaebuste kohta, mis on seotud jälgimisega.

Õiguskaitsevolitustega kohtuväliste asutuste kättesaadavuse tagamine

FRA andmed näitavad, et kohtuvälised järelevalvemehhanismid on üksikisikutele kohtulikust

õiguskaitsevahenditest kättesaadavamad, sest need on lihtsamad, odavamad ja kiiremad. FRA võrdlev õigusanalüüs näitab, et jälgimise valdkonnas saavad üksikisikud esitada 25 ELi liikmesriigis kaebuse kohtuvälisele asutusele. Kümnes liikmesriigis on õiguskaitsevolitused ühel kohtuvälisel asutusel, samas kui enamikus liikmesriikides saavad üksikisikud esitada kaebuse vähemalt kahele õiguskaitsevolitusega asutusele.

FRA arvamus 13

ELi liikmesriigid peaksid tagama, et nii kohtu- kui ka kohtuvälised õiguskaitseasutused oleks üksikisikutele kättesaadavad. Liikmesriigid peaksid eelkõige kindlaks tegema, millised võimalikud puudujäägid takistavad üksikisikute kaebuste tõhusat läbivaatamist, ja tagama, et kohtuvälised eksperdiasutused saavad õiguskaitsemaastikku vajadusel täiendada.

Lõpetatud jälgimismeetmetest teavitamise võimaldamine

FRA võrdlev õigusanalüüs näitab, et kõikide ELi liikmesriikide teabevabadust käsitlevates õigusaktides on olemas riikliku julgeoleku erand. FRA järeldused näitavad samuti, et kõik liikmesriigid piiravad üksikisikute õigust saada teavet või pääseda juurde nende enda andmetele, tuginedes luureandmete konfidentsiaalsusele ja riikliku julgeoleku või käimasolevate jälgimisoperatsioonide kaitsele. Mõne liikmesriigi seadustes on sätestatud alternatiivsed viisid, kuidas teavitada üksikisikuid jälgimismeetmetest ja võimaldada neil sel viisil taotleda tõhusat õiguskaitset.

FRA arvamus 14

ELi liikmesriigid peaksid tagama, et luureteenistused viiksid läbi õiguspärase eesmärgi ja proportsionaalsuse kontrolli, enne kui nad piiravad juurdepääsu riiklikul julgeolekul põhinevale teabele. Pädev asutus peaks hindama konfidentsiaalsuse taset. Teise võimalusena peaksid järelevalveasutused viima kaebuse esitajate nimel läbi kontrolli, kui teatamine või avaldamine ei ole võimalik.

Õiguskaitseasutuste kõrge tasemega teadmiste tagamine

Õiguskaitseasutused peavad jälgimistehnikatest hästi aru saama. FRA on kohapealse töö käigus

tuvastanud viisid, kuidas mitteametlikult kõrvaldada tehniliste teadmiste nappus. Õiguskaitsesüsteemide, eksperdiasutuste ja luureteenistuste mõttevahetused, milles austatakse igaühe rolli ja sõltumatust, on süvendanud kontrollijate tehnilist arusaamist ja edendanud vastastikust usaldust. Riiklikud tavad erikohtunike ametisse nimetamisel või erikohtute või -kolleegiumide loomisel, kus arutatakse luureteenistuste jälgimistegevusega seotud kaebusi, aitavad arendada kohtulikke teadmisi selles valdkonnas. Sellised süsteemid soodustavad ka erinevaid korraldusi seoses kohtute juurdepääsuga salastatud teabele.

FRA arvamus 15

ELi liikmesriigid peaksid tagama, et kui kohtu- või kohtuvälistel asutustel puuduvad asjakohased teadmised üksikisikute kaebuste tõhusaks hindamiseks, loodaks konkreetseid süsteeme nende puuduste kõrvaldamiseks. Koostöö ekspertidest järelevalveasutuste, tehniliste ekspertide või luureteenistuste töötajatega tõhustab õiguskaitsesüsteemide tööd.

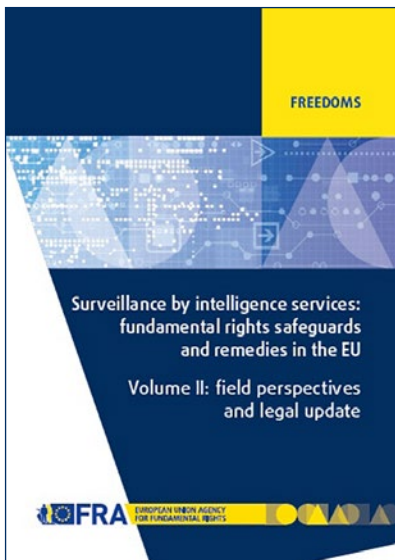
Muude inimõiguste valdkonnas tegutsete toetamine

FRA kohapealsest tööst selgub, et riiklikud inimõiguste institutsioonid, kodanikuühiskonna organisatsioonid ja teatud juhtudel ombudsmanide institutsioonid võivad etendada otsustavat rolli luureteenistuste aruandlussüsteemi tõhustamisel. FRA kohapealne töö näitab siiski ka, et kodanikuühiskonna organisatsioonidel puuduvad sageli piisavad vahendid ning vaid mõni neist suudab pakuda väidetava ebaseadusliku jälgimise ohvritele kõikehõlmavaid teenuseid.

FRA arvamus 16

ELi liikmesriigid peaksid laiendama riiklike inimõiguste asutuste ja institutsioonide ning kodanikuühiskonna organisatsioonide tegevusruumi, sest nad võivad etendada järelevalveraamistuskus olulist järelevalvaja rolli.





Et terrorismi, küberrünnakute ja organiseeritud kuritegevuse ohud ELis üha kasvavad, on luureteenistuste töö muutunud kiireloomulisemaks, keerukamaks ja rahvusvahelisemaks. Selline töö võib põhiõigusi, eelkõige eraelu puutumatust ja andmekaitset, tugevalt riivata. Kuigi jätkuvad tehnoloogilised edusammud selliste rikkumiste ohtu suurendavad, aitavad tõhus järelevalve ja õiguskaitsevahendid kuritarvituste võimalusi vähendada.

Käesolev aruanne on FRA teine väljaanne, kus Euroopa Parlamendi taotlusel uuritakse põhjalikult jälgimise mõju põhiõigustele. See ajakohastab FRA 2015. aasta õiguslikku analüüsi ja täiendab seda kohapealse uurimistöö põhinevate järeldustega, mis saadi erinevate ekspertide ulatuslikul küsitlemisel luure, sealhulgas järelevalve ja seotud valdkondades.

Lisateave:

FRA täisaruanne – „Luureteenistuste jälgimistegevus: põhiõiguste tagatised ja õiguskaitsevahendid Euroopa Liidus. II osa: valdkonna väljavaated ja õigusraamistiku muudatused“, <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/surveillance-intelligence-socio-lega>

Muud asjakohased FRA väljaanded:

- FRA (2015), „Luureteenistuste jälgimistegevus: põhiõiguste tagatised ja õiguskaitsevahendid Euroopa Liidus – I osa: Liikmesriikide õigusraamistikud“, Luxembourg, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/surveillance-intelligence-services>
- 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)

Ülevaade FRA andmekaitsealasest tegevusest on avaldatud aadressil: <http://fra.europa.eu/en/theme/information-society-privacy-and-data-protection>



Väljaannete talitus

© Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet, 2018
Kaanefoto: © Shutterstock

FRA – EUROOPA LIIDU PÕHIÕIGUSTE AMET

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Viin – Austria
Tel: +43 158030-0 – Fax: +43 158030-699
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



ISBN 978-92-9474-048-9

TK-02-18-203-ET-N
doi: 10.2811/79633