


KÄSIRAAMAT



Seadusliku aluseta profiilide koostamise tõkestamine nüüd ja tulevikus: juhend

Fotod (kaas ja sisu): © stock.adobe.com-Savvapanf Photo

Lisateave Euroopa Liidu kohta on internetis (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2022

Print	ISBN 978-92-9461-441-4	doi:10.2811/69765	TK-06-18-031-ET-C
PDF	ISBN 978-92-9461-425-4	doi:10.2811/571507	TK-06-18-031-ET-N

© Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet, 2022

Reprodutseerimine on lubatud allikale viitamisel. FRA autoriõigusega hõlmamata fotode või muu materjali kasutamiseks ja taasesitamiseks tuleb küsida luba otse autoriõiguse valdajalt.

Printed by the Publications Office in Luxembourg

Seadusliku aluseta profiilide koostamise tõkestamine nüüd ja tulevikus: juhend

Sisukord

JOONISED JA TABELID.....	5
AKRONÜÜMID JA LÜHENDID.....	6
SISSEJUHATUS.....	7
1 SISSEJUHATUS. MIS ON PROFIILIDE KOOSTAMINE?	15
1.1. Profiilide koostamine.....	16
1.1.1. Profiilide koostamine õiguskaitse ja piirihalduse kontekstis.....	18
1.1.2. Algoritmidel põhinevate profiilide koostamine.....	19
1.2. Millises olukorras on profiilide koostamine ebaseaduslik?	24
1.2.1. Diskrimineerimiskeeld.....	25
1.2.2. Õigus eraelu austamisele ning õigus isikuandmete kaitsele.....	32
1.3. Milline on ebaseadusliku profiilide koostamise võimalik negatiivne mõju õiguskaitsele ja piirihaldusele?.....	40
1.3.1. Mõju usaldusele politsei- ja piirihaldusasutuste vastu ning headele suhetele kogukonnaga.....	41
1.3.2. Profiilide koostamise tõhusus.....	52
2 SEADUSLIK PROFIILIDE KOOSTAMINE: PÕHIMÕTTED JA TAVAD	55
2.1. Üksikisikute väärkuse austamine.....	57
2.2. Mõistlikud ja objektiivsed põhjused	61
2.2.1. Eelarvamuste vältimine.....	61
2.2.2. Selged suunised ametnikele.....	62
2.2.3. Sihtotstarbeline koolitus	64
2.2.4. Mõistlikud kahtlustamise põhjused: operatiivandmete ja teabe kasutamine	70
2.2.5. Peatamise ja läbiotsimise protokollivormid õiguskaitse valdkonnas profiilide koostamiseks	79
2.3. Vastutus.....	83
2.3.1. Asutusesisene järelevalve.....	85
2.3.2. Kehal kantavad kaamerad.....	91
2.3.3. Kaebuste esitamise mehhanismid.....	95
3 ALGORITMIDEL PÕHINEV PROFIILIDE KOOSTAMINE.....	103
3.1. Andmekaitseraamistik, millega reguleeritakse algoritmidel põhinevat profiilide koostamist	106
3.1.1. Andmeid tuleb töödelda konkreetsel eesmärgil.....	108
3.1.2. Üksikisikutele tuleb anda teavet.....	111
3.1.3. Hoidke andmed turvalised: andmeid, logisid ja säilitamist käsitlevad eeskirjad.....	113
3.1.4. Ebaseaduslik töötlemine tuleb tuvastada ja seda tuleb tõkestada	114
3.2. Piirihalduse ja julgeoleku eesmärgil kasutatavad ulatuslikud andmebaasid.....	119

3.2.1. Suuremahulistes andmebaasides andmete töötlemisega kaasnevate põhiõigustega seotud riskide miinimumini viimine.....	123
KOKKUVÕTE	128
LISA	129
VIITED	132

Joonised ja tabelid

Joonis 1.	Algoritmidel põhinev profiilide koostamine õiguskaitsja ja piirihalduse kontekstis.....	22
Joonis 2.	Õiguse eraelu puutumatusel ja andmekaitsele rikkumine – hindamine.....	38
Joonis 3.	Kõige hiljutisemad politseipoolsed peatamised viie aasta jooksul enne EU-MIDIS II uuringut, mida peatatud isikud tajusid etnilise päritolu alusel profiilide koostamisena, ELi liikmesriikide ja sihtrühmade kaupa (%) a, b, c, d.....	46
Joonis 4.	Isetäituva ennustuse tsükkel.....	52
Joonis 5.	Lugupidava kokkupuute kolm nõuannet.....	59
Joonis 6.	Sihototstarbelise koolituse väljatöötamise protsess ja eesmärgid.....	65
Joonis 7.	Näitajad, mida peetakse kasulikuks või väga kasulikuks, et tõhusalt ära tunda ebaseaduslikult riiki siseneda üritavad isikud, enne kui ametnikud nende poole pöörduvad (%)	72
Joonis 8.	Kombinatsioon eri elementidest	77
Joonis 9.	Mittediskrimineeriva profiilide koostamise elemendid	78
Joonis 10.	Asutusesisese järelevalve osad	87
Joonis 11.	Veebipõhine vahend, mis näitab Londonis tehtud peatamiste ja läbiotsimiste üksikasju	90
Joonis 12.	Ülevaade kaebuste esitamise mehhanismidest ELi liikmesriikides...97	
Joonis 13.	Mõjuhinnangu miinimumnõuded.....	117
Tabel 1.	Spetsiifilise jälitusteabel põhineva ja ennetava politseitegevuse tunnused.....	19
Tabel 2.	Andmekaitse nõuded: erinevused politseidirektiivi ja isikuandmete kaitse üldmääruse vahel.....	35
Tabel 3.	Suuniste liigid, omadused ja sidusrühmade kaasamine.....	63
Tabel 4.	Sobiva õigusraamistiku kindlakstegemine sõltuvalt töötlemise eesmärgist.....	109
Tabel 5.	Kohustus anda üksikisikutele profiilianalüüsi kohta teavet: andmete liik, kontaktandmed ja erandid	111
Tabel 6.	Valitud ELi vahendid, mis hõlmavad suurte andmehulkade töötlemist piirihalduse ja õiguskaitses eesmärgil	120
Tabel 7.	Olemasolevad ja kavandatavad ELi suuremahulised IT-süsteemid	129

Akronüümid ja lühendid

CCC	ühine tuumõppekava
DPIA	andmekaitsealane mõjuhindang
ECHR	Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon
EDPS	Euroopa Andmekaitseinspektor
EES	riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem
EIK	Euroopa Inimõiguste Kohus
EL	Euroopa Liit
ELK	Euroopa Liidu Kohus
ENISA	Euroopa Liidu Võrgu- ja Infoturbeamet
ETIAS	Euroopa reisiinfo ja -lubade süsteem
EU-MIDIS	Euroopa Liidu vähemuste ja diskrimineerimise uuring
FRA	Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet
FRONTEX	Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet
GDPR	isikuandmete kaitse üldmäärus
IT	infotehnoloogia
OHCHR	Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni inimõiguste ülemvoliniku büroo
OSCE	Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioon
SIS II	Schengeni infosüsteem
TCN	kolmanda riigi kodanik
UNHRC	ÜRO inimõiguste komitee
VIS	viisainfosüsteem
WP29	artikli 29 alusel asutatud andmekaitse töörühm
ÜRO	Ühinenud Rahvaste Organisatsioon

Sissejuhatus

Tehnoloogia areng on tinginud selle, et üha rohkem koostatakse inimeste profiile väga erinevates valdkondades, sealhulgas turunduses, tööhõives, tervishoius, finants- ja õiguskaitsevaldkonnas, piirivalves ning turvalisuse tagamisel. Profiilide koostamise vahendite kasutamine õiguskaitse- ja piirihalduse ametnike töö toetamiseks on viimastel aastatel pälvinud ELi liikmesriikide suuremat tähelepanu. Profiilide koostamist rakendavad õiguskaitse- ja piirivalveametnikud tava- ning õiguspäraselt selleks, et ennetada, uurida ja menetleda õiguserikkumisi ning samuti et ennetada ja tuvastada ebaseaduslikku sisserännet. Selliste profiilide koostamine seadusliku aluseta võib aga vähendada inimeste usaldust ametiasutuste, eelkõige politsei vastu ning häbimärgistada teatavaid ühiskonnarühmi. Profiilide koostamise tunnetamine diskrimineerivana võib omakorda põhjustada pingete suurenemist ühiskonna ja õiguskaitseasutuste vahel.

Juhendis selgitatakse, mida profiilide koostamine endast kujutab, mis õigusaktidega seda reguleeritakse ning miks on profiilide koostamise seaduslikkus oluline mitte üksnes põhiõiguste tagamiseks, vaid ka politseitegevuse ja piirihalduse tõhusaks toimimiseks. Juhendis antakse ka praktilisi soovitusi selle kohta, kuidas vältida politsei- ja piirivalvetoimingutes ebaseaduslikku profiilide koostamist. Juhendis esitatud põhimõtted ja praktilised soovitusused toetuvad näidetele, juhtumiuuringutele ning kohtupraktikale kogu ELis ja sellest väljaspool.

Miks on seda juhendit vaja?

Profiilide koostamine toob päevakorda mitmesuguseid põhiõigustega seotud küsimusi¹. Profiilide koostamisega kaasneb risk rikkuda väljakujunenud õiguslikke põhimõtteid, sealhulgas võrdsuse ja diskrimineerimiskeelu põhimõtet ning õigust eraelu puutumatusle ja andmekaitsele. Lisaks on kahtluse alla seatud profiilide koostamise tõhusus ebaseadusliku tegevuse tõkestamisel ning esile on toodud profiilide koostamise võimalikku negatiivset mõju ametiasutuste (sh politsei ja piirivalve) ning nende teenindatavate kogukondade vahelistele suhetele.

Vastusena nendele küsimustele avaldas Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet (FRA) 2010. aastal juhendi „Politseitöö tõhustamine. Etnilise päritolu alusel diskrimineerivate profiilide mõistmine ja nende koostamise ennetamine“. Keskendudes politsei poolt profiilide koostamisele, käsitleti nimetatud väljaandes eelkõige isikute peatamist kontrollimiseks ja läbiotsimiseks. Juhendi eesmärk oli tutvustada keskastme ametnikele viise, kuidas vältida etnilise päritolu alusel diskrimineerivate profiilide koostamist.

Alates nimetatud väljaande avaldamisest on profiilide koostamise viis tehnoloogilise arengu tõttu märkimisväärselt muutunud. Suure osa profiilide koostamisest moodustab nüüd arvutite abil väga mahukate andmestike analüüsimine. Õiguslikust aspektist on uute ja rangemate andmekaitse-eeskirjadega, mis kehtivad kogu ELis alates 2018. aasta maist, isikuandmete kogumisele, analüüsile ja kasutamisele kehtestatud uued standardid.

Juhendi käesolevas versioonis on neid märkimisväärsed muudatusi arvesse võetud, et 2010. aastal avaldatud juhendit täiendada ning juhend uute õiguslike tingimuste ja praktikaga kooskõlla viia. Uues juhendis käsitletakse ebaseaduslikku profiilide koostamist põhjalikumalt, hõlmates seejuures järgmist:

- profiilide koostamine piirihalduse kontekstis;
- diskrimineerivate profiilide koostamine mis tahes alustel, sealhulgas lisaks etnilisele päritolule ka kodakondsus, vanus ja sugu;
- algoritmidel põhinev ehk arvutipõhine profiilide koostamine.

¹ Vt FRA (2018e), lk 85-87; FRA (2017c), lk 88-89 ja FRA (2016), lk 83-85.

2018. aasta versioon sisaldab ka uusi näiteid ja juhtumiuuringuid, mis näitlikustavad profiilide koostamises toimunud arengut ning tehtud uuendusi.

Kes peaksid juhendit kasutama?

Eelkõige on see juhend koostatud neile, kes vastutavad õiguskaitse- ja piirivalveametnike koolitamise eest. Samuti võib see juhend olla otseseks abivahendiks keskastme ametnikele profiilide koostamise seaduslikkuse tagamisel. Juhendi eesmärk on suurendada profiilide koostamise teooria ja praktika mõistmist ning konkreetselt näidata, kuidas profiilide koostamist saab rakendada kooskõlas põhiõigustega.

Juhendis käsitletakse eesliinil tegutsevate politseinike poolt profiilide koostamist näiteks peatamise ja läbiotsimise osana ning piirivalveametnike tehtavaid kontrolle piiriületuspunktides, eelkõige olukordi, kus isik otsustatakse suunata põhjalikumasse teise astme kontrolli. Piirihalduse valdkonnas toetatakse juhendiga piirivalveametnike koolitamist ühise tuumõppekava järgi kooskõlas Euroopa piiri- ja rannikuvalve määruse (määrus (EL) 2016/1624) artikli 36 lõikega 5.

Samuti käsitletakse juhendis profiilide koostamist suurte andmestike, sh ELi õigusaktidega reguleeritud andmestike analüüsimise abil. Muudes olukordades, näiteks erasektoris kaubanduslikel eesmärkidel profiilide koostamist käesolev juhend ei hõlma. FRA teeb sellel teemal täiendavat uurimistööd².

Juhendi kasutamine

Juhendis antakse ülevaade profiilide koostamise peamiste põhimõtete ning tavade kohta õiguskaitse ja piirivalve valdkonnas. Seda võib lugeda tervikuna või kasutada abimaterjalina koolitustegevuses.

Juhend koosneb kolmest peatükist. Esimeses peatükis selgitatakse profiilide koostamise olemust ning seda, millal profiilide koostamine võib muutuda ebaseaduslikuks tegevuseks ja kuidas sellel võib olla negatiivne mõju üksikisikutele, kogukondadele ning politsei- ja piirihaldusülesannete täitmisele. Teises peatükis käsitletakse üksikasjalikult põhimõtteid ja tavasid, millest õiguskaitse- ja piirivalveametnikud peaksid seadusliku profiilide koostamise puhul lähtuma. Kolmandas peatükis keskendutakse algoritmidel põhinevale profiilide koostamisele. Kuna selline profiilide koostamine ei ole veel väga levinud, sisaldab see peatükk ka vähem konkreetseid näiteid. Näidete

² Vt FRA projekti [tehisintellekti, suurandmete ja põhiõiguste kohta](#).

asemel aga käsitletakse peamisi riske, mis võivad arvutipõhise profiilide koostamise tõttu põhiõiguste tagamist ohustada, ning tuuakse esile peamised isikuandmete kaitse üldmääruse ja politseidirektiiviga kehtestatud õigusnõuded.

Juhendi eri aspekte aitavad esile tuua mitmesugused visuaalsed elemendid. Põhipunktidenäna on välja toodud ja kollastes infokastides esile tõstetud olulisimad seisukohad. Helesinistes infokastides on esitatud õigusraamistiku peamised aspektid ning rohelistes infokastides on toodud praktilised näited. Muudes infokastides on esile toodud olulised kesksed punktid, juhtumiuuringud ja näited kohtupraktikast. Kuigi juhtumiuuringute puhul püüeldi juhendi koostamisel mitmekesisuse poole, on suur osa näidetest seotud Ühendkuningriigiga. Selle põhjus on asjaolu, et Ühendkuningriigis on seadusliku aluseta profiilide koostamise ära hoidmisega tegeletud alates 1980. aastatest, erinevalt muudest liikmesriikidest, kus seadusliku aluseta profiilide koostamise probleemiga on hakatud tegelema alles lähiminevikus. See aga tähendab, et Ühendkuningriigis on kõnealusel valdkonnas välja arendatud põhjalikumad ja pikaajalisemad poliitilised põhimõtted ja tavad, mis võimaldab nende kohta tuua ka rohkem näiteid.

Kuidas juhend koostati?

FRA korraldas kohtumise eri valdkondade ekspertidega, et arutada juhendi esialgset versiooni ja aidata koostada selle lõplik versioon.

Sellega seoses tänab FRA eksperte ÜRO inimõiguste ülemvoliniku büroost, Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ametist (Frontex), Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni (OSCE) demokraatlike institutsioonide ja inimõiguste büroost (ODIHR), Amnesty Internationalist, Euroopa rassismivastasest võrgustikust (ENAR), Rahvusvahelisest Rändepoliitika Arendamise Keskusest (ICMPD), ettevõttest FIZ Karlsruhe, Leibniz Institut für Informationsinfrastruktur GmbH, Euroopa digitaalõiguste organisatsioonist ja Avatud Ühiskonna Fondide Euroopa suuna esindajate hulgast, samuti tänab FRA Prantsuse ombudsmani ning Madalmaade, Taani ja Austria politseiõudude ning Poola piirivalveametnike esindajaid nende väärtusliku tagasiside eest käesoleva juhendi koostamise ajal.

Juhendi põhipunktide kokkuvõte

1. Kaitstud tunnused ei tohi kunagi olla profiilide koostamise ainus alus

- Profiilide koostamine sisaldab **üksikisikute kategoriseerimist** nende tunnuste järgi.
- **Isikuandmete** kogumise ja töötlemine puhul peavad õiguskaitsese- ja piirivalveametnikud tagama, et andmete kogumisel ja töötlemisel oleks seaduslik alus, kehtiv ja õiguspärane eesmärk ning et andmete kogumine ja töötlemine oleks vajalik ning proportsionaalne.
- **Kaitstud tunnused**, nagu rass, etniline päritolu, sugu või religioon, võivad olla tegurite hulgas, mida õiguskaitsese- ja piirivalveametnikud oma tööd tehes arvesse võtavad, kuid need **ei tohi olla ainus või peamine põhjus üksikisiku välja valimiseks**. (Rohkem teavet kaitstud tunnuste kohta vt punkt 1.2.1).
- Profiilide koostamine, mis põhineb ainult või peamiselt ühel või mitmel kaitstud tunnusel, on otsene diskrimineerimine ning sellega **rikutakse üksikisiku õigusi ja vabadusi** ning seega on selline tegevus **ebaseaduslik**.

2. Igasugune kokkupuude üksikisikutega peab olema austav, professionaalne ja informatiivne

- Kuigi ka **hästi kulgeva kokkupuute** korral ei saa välistada eelarvamustel põhinevat profiilide koostamist, on taolise kokkupuute ja suhtluse puhul tõenäolisem, et see on edukas ning et politsei- või piirivalveametniku poolt peatamisel on väiksem võimalik negatiivne mõju. Piirihaldustoimingute puhul on professionaalne ja teisi austav käitumine kehtestatud juriidilise kohustusena.
- **Professionaalne ja teisi austav käitumine** suurendavad üldjuhul inimeste rahulolu ametnikega toimivate kokkupuudetega.
- **Peatamise põhjuste selgitamine** aitab suurendada avalikkuse usaldust politsei- ja piirivalvetoimingute vastu ning vähendab hirmu eelarvamustel põhineva profiilide koostamise ohu ees.
- Austus ja viisakus aga **ei ole kunagi õigustus ebaseaduslikuks piiril kontrollimiseks või peatamiseks ja läbiotsimiseks**.

3. Profiilide koostamine peaks põhinema objektiivsetel ja mõistlikel põhjustel

- Seaduslikkuse tagamiseks peab piiril kinnipidamine ja teise astme kontrolli suunamine **põhinema mõistlikel ja objektiivsetel põhjustel**, mis võivad olla kahtlustuste alused.
- Isikutunnuseid võib profiilide koostamisel kasutada õiguspärase tegurina. Diskrimineerimisest hoidumiseks **peab lisaks sellele olema kahtlustamiseks mõistlik põhjus**, mis põhineb muul teabel, mitte üksnes kaitstud tunnustel.
- Õiguskaitse- ja piirihaldustoimingud, mis põhinevad **spetsiifilisel ja ajakohasel operatiivteabel**, on suurema tõenäosusega **objektiivsed**.
- Eriti oluline on see, et üksikisiku kinnipidamise ja teise astme kontrolli suunamise otsus **ei tohiks põhineda ainult ametniku sisetundel** isiku kohta, sest see tekitab riski, et ametnik tegutseb eelarvamuste ja/või stereotüüpide alusel.

4. Ebaseaduslikul profiilide koostamisel on negatiivne mõju politseitegevusele ja piirihaldusele

- **Ebaseaduslik profiilide koostamine õõnestab usaldust politsei- ja piirivalveametnike vastu.** See võib põhjustada suhete halvenemist politsei- ja piirivalveametnike ning vähemusse kuuluvate isikute või muudel põhjustel end esile tõstetult tundvate ühiskonnarühmade vahel. Selline ebaõigluse tunnetamine võib viia olukorrani, kus teatavad üksikisikud ja ühiskonnarühmad kaotavad usalduse politsei ja muude ametiasutuste vastu ning see omakorda võib tähendada väiksemat valmidust teatada politseile kuritegudest või teha ametiasutustega koostööd. Samuti on võimalik, et vastureaktsioonina hakkavad ametiasutused teatavaid ühiskonnarühmi rohkem kahtlustama, mis võib põhjustada rohkem seadusliku aluseta profiilide koostamist.
- **Ebaseaduslik profiilide koostamine õõnestab profiilide koostamise tõhusust**, sest sagedus, millega politsei- või piirivalveametnikud üksikisikuid kinni peavad, ei ole tingimata kooskõlas eri ühiskonnarühmades esinevate õigusrikkumiste arvuga.
- Kui vähemusrühm muutub politsei- või piirivalveametnike jaoks ebaseaduslikult sagedaseks sihtmärgiks, tekitab see **isetaitava ennustuse** riski, mille tulemus on suurem piiril toimuvate arreteerimiste või kontrollimiste arv.

5. Ebaseaduslikul profiilide koostamisel on õiguslikud ja rahalised tagajärjed ning asjakohased ametnikud vastutavad nende eest

- Õiguskaitse- ja piirivalveametnikud **vastutavad** selle eest, et profiilide koostamine viiakse ellu seaduslikel alustel.
- **Usaldusväärsete, täpsete ja õigeaegsete andmete kogumine** on vastutuse tagamisel esmatähtis.
- **Tõhusad kaebuste esitamise mehhanismid** takistavad võimu kuritarvitamist ja aitavad samal ajal taastada avalikkuse usaldust politsei- ja piirivalveasutuste töö vastu.
- **Tagasiside, mida saadakse avalikkusega peetavatelt kohtumistelt** (kus kuulatakse osalejate arvamusi, arutletakse profiilide koostamise teemal ning kogutakse tagasisidet tegevuste kohta), annab võimaluse õppida ja profiilide koostamist täiustada.

6. Algoritmidel põhinev profiilide koostamine peab olema kooskõlas spetsiifiliste andmekaitsemeetmetega

- Algoritmidel põhinevate profiilide koostamise viiside välja töötamisel võidakse selle protsessi igas etapis tekitada **kallutatus**. Kallutatuse ja sellest põhjustatud põhiõiguste võimalike rikkumiste vältimiseks peab **andmeid tõlgendavatel IT-ekspertidel ja ametnikel olema selge arusaam põhiõigustest**.
- Esmatähtis on **usaldusväärsete andmete** kasutamine. Juba kallutatud või ebausaldusväärsetest allikatest pärit andmete sisestamine algoritmi muudab ka selle väljundi kallutatuks ning ebausaldusväärseks.
- Algoritmidel põhinev profiilide koostamine peab olema **õiguspärane, vajalik ja proportsionaalne**.
- Andmete töötlemisel peab olema **konkreetne eesmärk**.
- Üksikisikul on õigus **saada teavet** isikuandmete kogumise ja talletamise, nende töötlemise ja selle eesmärgi ning oma õiguste kohta.
- Andmeid tuleb **koguda, töödelda ja talletada turvaliselt**. Ametiasutustelt eeldatakse info talletamist andmete töötlemise protsessi kohta (sh teave selle kohta, mida andmetega tehakse) ning andmeid käsitlevate logide kohta (sh teave selle kohta, kes andmetele on juurde pääsenud).
- Ebaseaduslikku andmetöötlust tuleb **tõkestada ja see tuleb tuvastada** 1) eelnevate mõjuhinnaangute abil ja 2) algoritmi lõimitud privaatsusmeetmete abil.

Asjakohased veebilehed

Euroopa Liit

Euroopa Liidu Kohus: <http://www.curia.eu>

ELi õigusaktid: <http://eur-lex.europa.eu/>

Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet (FRA): <http://fra.europa.eu>

Euroopa Parlament: <http://www.europarl.europa.eu>

Euroopa Nõukogu

Euroopa Nõukogu ministrite komitee: <http://www.coe.int/cm>

Euroopa Inimõiguste Kohus: <http://www.echr.coe.int>

Ühinenud Rahvaste Organisatsioon

ÜRO inimõiguste ülemvoliniku büroo (OHCHR): <http://www.ohchr.org>

Diskrimineerimisvastane võitlus

Rassismi ja sallimatuse vastu võitlemise Euroopa komisjon (ECRI): <http://www.coe.int/ecri>

Euroopa Liidu riiklike võrdõiguslikkust edendavate asutuste võrgustik (Equinet): <http://www.equineteurope.org/>

Riiklikud võrdõiguslikkust edendavad asutused: <https://equineteurope.org/members-map/>

Andmekaitse

Euroopa Andmekaitseinspektor (EDPS): <https://edps.europa.eu/>

Euroopa Andmekaitsekoostöö Amet (EDPB): <https://edpb.europa.eu>

Riiklikud andmekaitseasutused: https://edpb.europa.eu/about-edpb/board/members_en

Õiguskaitse

Euroopa politseiombudsmanide võrgustik (IPCAN): <https://ipcan.org/>

Euroopa Liidu Õiguskaitsekoostöö Amet (CEPOL): <https://www.cepol.europa.eu/>

Euroopa Liidu Õiguskaitsekoostöö Amet (Europol): <https://www.europol.europa.eu/>

Piirihaldus

Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet (Frontex): <https://frontex.europa.eu/>

Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet (EASO): <https://www.easo.europa.eu/>

Suured andmebaasid

Vabadusel, Turvalisusel ja Õigusel Rajaneva Ala Suuremahuliste IT-süsteemide Operatiivjuhtimise Euroopa Liidu Amet (eu-LISA): <https://www.eulisa.europa.eu/>

1

Sissejuhatus. Mis on profiilide koostamine?

Käesolevas peatükis kirjeldatakse, mis on profiilide koostamine ja kuidas see võib põhiõigusi mõjutada. Peatükis käsitletakse profiilide koostamist õiguskaitse ja piirihalduse kontekstis, keskendudes kolmele peamisele teemablokile.

Profiilide koostamise kontseptsioon ning selle rakendamine õiguskaitse- ja piirihaldusametites. Selles osas käsitletakse ka profiilide koostamise eri liike.

Kõige olulisemad põhiõiguste tagamise põhimõtted, mida tuleb profiilide seaduslikul koostamisel järgida, s.o diskrimineerimiskeeld ning õigus eraelu puutumatusel ja andmekaitsele.

Profiilide koostamise võimalik negatiivne mõju, sh võimalikud tagajärjed üksikisikutele, suhetele kogukondadega ning usaldusele politsei- ja piirihaldusametite vastu.

1.1. Profiilide koostamine

Põhipunktid

- Profiilide koostamine sisaldab **üksikisikute kategoriseerimist** nende kaudsete tunnuste järgi.
- Profiilide koostamisel on õiguskaitse ja piirihalduse kontekstis kaks peamist eesmärki: **tuvastada konkreetseid üksikisikuid käsitleva operatiivteabe alusel teadaolevad isikud** ning tuvastada **ennetava meetodina** tundmatud isikud, kes võiksid olla õiguskaitse- ja piirihaldusametuste huviorbiidis. Mõlemal juhul võivad röölli mängida teadlikud või alateadlikud eelarvamused, mis võivad põhjustada üksikisikute diskrimineerimist.
- Piirivalve- ja õiguskaitseametnike tegevust profiilide koostamisel võivad mõjutada nii individuaalsed kui ka asutustepoolsed eelarvamused. Need eelarvamused võivad profiilide koostamise aluseks olevaid hinnanguid moonutada ning mõjutada seega nii politseitegevuse seaduspärasust kui ka tõhusust.
- Ühelt poolt võivad stereotüübid peegeldada teatavat statistilist tõde, kuid teisalt on need **siiski probleem**, kui stereotüüp põhjustab üksikisiku kohtlemist teatava rühma liikmena, ilma et tema individuaalset olukorda arvesse võetaks.
- Algoritmidel põhinevate profiilide koostamise viiside välja töötamisel ja rakendamisel võib selle **protsessi igas etapis esineda kallutatus**. Kallutatuse ja sellest põhjustatud põhiõiguste võimalike rikkumiste vältimiseks peab algoritme loovatel IT-eksperditel ning andmeid koguvatel ja tõlgendavatel ametnikel olema selge arusaam põhiõigustest ning nende rakendamisest asjakohases kontekstis.

Profiilide koostamine sisaldab **üksikisikute kategoriseerimist** nende isikutunnuste järgi. Need tunnused võivad olla muutumatud (nagu vanus või pikkus) või muutuvad (nagu riietus, harjumused, eelistused ja muud käitumuslikud üksikasjad). Profiilide koostamine hõlmab ka andmekaebet, mille abil kategoriseeritakse üksikisikud **valitud uuritavate tunnuste alusel, et tuletada sellest teatava veamääraga kaudselt teavet mitteuuritavate tunnuste kohta**³.

Profiilide koostamist kasutatakse

- olemasolevate andmete analüüsi abil teadmiste saamiseks, et teha üksikisiku kohta teatavaid järeldusi. Selleks kasutatakse varasemat kogemust ja statistilist analüüsi, et luua korrelatsioon teatavate tunnuste ning konkreetsete väljundite ja käitumise vahel;

3 Dinant, J.-M., Lazaro, C., Pouillet, Y., Lefever, N. ja Rouvroy, A. (2008), lk 3.

- otsustamisprotsessi toetamiseks, rakendades eespool nimetatud korrelatsiooni, et langetada otsuseid järgneva tegevuse kohta.

Kirjeldatu muudab profiilide koostamise õiguskaitsese- ja piirivalveametnike jaoks tõhusaks tööriistaks. Siiski kaasnevad sellega mõned märkimisväärsed riskid.

- Profiilide koostamisel luuakse üldised korrelatsioonid ehk seosed, mis ei pruugi kehtida iga üksikisiku puhul. Mis tahes üksikisik võib olla n-ö erand reeglist.
- Koostatud profiilid võivad luua ebaõigeid seoseid nii konkreetsete üksikisikutega kui ka ühiskonnarühmade jaoks.
- Profiilide koostamine võib luua ka kahjulikke stereotüüpe ja põhjustada diskrimineerimist.
- Ühelt poolt võivad stereotüübid peegeldada teatavat statistilist tegelikkust, kuid teisalt on stereotüübid ka probleem, kui need põhjustavad üksikisiku kohtlemist teatava rühma liikmena, mitte üksikisikuna.

Näited

Potentsiaalselt ebatäpne profiilide koostamine

Eeldus, et naised elavad meestest kauem, põhineb tegelikel teaduslikel andmetel, kuid samas võib üks konkreetne mees elada kauem kui üks konkreetne naine. Seega tekib taolise eelduse alusel otsustamise puhul risk olla ebatäpne mis tahes üksikjuhul ning selline eeldus vastab tõele üksnes keskmise näitajana.

Inimesed võivad laenata oma autot pereliikmetele või sõpradele, mis muudab riskantse autojuhtimisega seotud profiilide koostamise auto omaniku alusel ebausaldusväärseks.

1.1.1. Profiilide koostamine õiguskaitse ja piirihalduse kontekstis

Profiilide koostamist rakendavad õiguskaitse- ja piirivalveametnikud tava- ning õiguspäraselt selleks, et ennetada, uurida ja menetleda õiguserikkumisi ning samuti et ennetada ja tuvastada ebaseaduslikku sisserännet.

Profiilide koostamine on „igasugune isikuandmete automatiseeritud töötlemine, mis hõlmab isikuandmete kasutamist füüsilise isikuga seotud teatavate isiklike aspektide hindamiseks, eelkõige selliste aspektide analüüsimiseks või prognoosimiseks, mis on seotud kõnealuse füüsilise isiku töötlemuste, majandusliku olukorra, tervise, isiklike eelistuste, huvide, usaldusväärse, käitumise, asukoha või liikumisega”⁴. Sellise andmete töötlemise tulemusi kasutatakse piirihaldus- ja õiguskaitsetoimingute, näiteks peatamise ja läbiotsimise, vahistamise, teatavatele piirkondadele juurdepääsu piiramise või põhjalikumasse teise astme kontrolli suunamise juhtimiseks. Profiilide koostamist rakendatakse peamiselt kahel järgmisel eesmärgil:

- üksikisikute tuvastamiseks teatava operatiivteabe alusel. Sellisel juhul kasutatakse konkreetsete kahtlusaluste tunnuseid kirjeldavat profiili, mis on seotud mingi konkreetse sündmuse kohta kogutud asitõenditega;
- ennetava meetodina selliste tundmatute isikute tuvastamiseks, kes võiksid olla õiguskaitse- ja piirihaldusasutuste huviorbiidis. See põhineb andmete analüüsil ning andmetel ja varasemal kogemusel põhinevatel eeldustel. Ideaaljuhul keskendutakse ennetavate meetoditega käitumise analüüsile. Praktikas ei keskenduta sellisel juhul aga üldse (või mitte ainult) käitumisele, vaid nähtavatele füüsilistele tunnustele, näiteks vanusele, soole või etnilisele päritolule.

Tabelis 1 on esitatud nende kahe profiilide koostamise viisi peamiste tunnuste võrdlus politseitegevuses.

4 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta direktiiv (EL) 2016/680, mis käsitleb füüsiliste isikute kaitset seoses pädevates asutustes isikuandmete töötlemisega süütegude tõkestamise, uurimise, avastamise ja nende eest vastutusele võtmise või kriminaalkaristuste täitmisele pööramise eesmärgil ning selliste andmete vaba liikumist ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu raamotsus 2008/977/JSK, ELT L 119 (politseidirektiiv), artikli 3 lõige 4.

Tabel 1. Spetsiifilise jälitusteabel põhineva ja ennetava politseitegevuse tunnused

	Spetsiifiline jälitusteabel põhinev politseitegevus	Ennetav politseitegevus
Taust	Toime on pandud kuritegu või konkreetse isiku kohta on antud hoiatusteade	Kuritegu toime pandud ei ole või hoiatusteade konkreetse isiku kohta puudub
Lähemisviis	Reaktiivne	Proaktiivne
Eesmärk	Kahtlusalus(t)e vahistamine	Prognoosimine, kus ja millal võidakse kuritegusid toime panna ning kes võib üritada riiki ebaseaduslikult siseneda
Kasutatavad andmed	Spetsiifiline juhtumiga seotud teave (isiku individuaalne profiil)	Üldine mitme juhtumiga seotud teave
Töötluse liik	Andmepõhine ja inimestepoolne töötlus kombineeritult	Peamiselt andmepõhine töötlus (riskianalüüs)

Allikas: FRA, 2018

Mõlemad profiilide koostamise viisid võivad osutada ebaseaduslikuks, kui neid ei rakendata kooskõlas spetsiifiliste kaitsemeetmetega, mis muu hulgas hõlmab objektiivset ja mõistlikku põhjendust profiilide koostamiseks. 2. ja 3. peatükis on esitatud praktiline teave selle kohta, kuidas tagada, et profiilide koostamine oleks seaduslik ja kooskõlas inimõiguste põhimõtetega.

1.1.2. Algoritmidel põhinevate profiilide koostamine

Tehnoloogia kiire areng on viinud selleni, et profiilide koostamisel tuginetakse aina rohkem andmebaasides ja IT-süsteemides talletatud andmetele. Algoritmidel põhineva profiilide koostamise puhul rakendatakse eri tehnikaid, et luua isikute kohta korrelatsioonidel ja andmemustritel põhinevaid profiile. Õiguskaitse- ja piirivalveametnikel võimaldab algoritmidel põhinev profiilide koostamine oma tegevust suunata teatavatele üksikisikutele või ühiskonnarühmadele, kes kujutavad endast andmeanalüüsi alusel teatavat ohtu.

Algoritmidel põhinev profiilide koostamine sunnib meid aga käsitlema ka olulisi põhiõigustega seotud probleeme, näiteks võimalik diskrimineerimine ning eraelu puutumatus ja andmekaitse õiguse rikkumine. Juhendi kõnealuses osas keskendutakse sellele, kuidas õiguskaitse- ja piirivalveametnikud peaksid oma igapäevatöös andmeid kasutama ning töötleva, et olla kooskõlas põhiõiguste kaitse põhimõtetega.

Isikuandmete töötlemine: mis on sätestatud õigusaktides?

Isikuandmete töötlust ja profiilide koostamist reguleerivad õigusnormid on sätestatud ELi andmekaitset käsitlevas õigusraamistikus. Nii isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 4 lõike 4 kui ka politseidirektiivi artikli 3 lõike 4 kohaselt on profiilide koostamine „igasugune isikuandmete automatiseeritud töötlemine, mis hõlmab isikuandmete kasutamist füüsilise isikuga seotud teatavate isiklike aspektide hindamiseks, eelkõige selliste aspektide analüüsimiseks või prognoosimiseks, mis on seotud kõnealuse füüsilise isiku töötulemuste, majandusliku olukorra, tervise, isiklike eelistuste, huvide, usaldusväärsuse, käitumise, asukoha või liikumisega“.

Isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 22 lõikes 1 on sätestatud, et profiilianalüüsist võib keelduda, kui see põhineb üksnes automatiseeritud töötlusel ning kui see toob kaasa andmesubjekti puudutavaid õiguslikke tagajärgi või avaldab talle märkimisväärset mõju.

Politseidirektiiviga hõlmatud profiilide koostamine (vt punkt 3.1 algoritmidel põhineva profiilide koostamise ja andmekaitse kohta) peab toimuma kooskõlas politseidirektiivi artikli 11 lõikega 3. Selles on sätestatud, et „[p] rofiilianalüüs, mille tulemusel füüsilisi isikuid diskrimineeritakse artiklis 10* osutatud isikuandmete eriliikide alusel, on kooskõlas liidu õigusega keelatud“.

* Isikuandmete eriliigid on isikuandmed, „millest ilmneb rassiline või etniline päritolu, poliitilised vaated, usulised või filosoofilised veendumused või ametiühingusse kuulumine, ning geneetiliste andmete, füüsilise isiku kordumatuks tuvastamiseks kasutatavate biomeetriliste andmete, tervist või seksuaalelu või seksuaalset sättumust käsitlevate andmete töötlemine“. Vt politseidirektiivi artikli 10 esimene lõik.

Algoritmidel põhineva profiilide koostamise jaoks kasutatav meetod on sarnane **käitumisanalüüsile**, mille puhul leitakse seoseid teatavate tunnuste ja käitumismustrite vahel. Joonisel 1 on näidatud, kuidas algoritme saab kasutada prognooside tegemiseks.

Tähelepanu keskmes on algoritmide kasutamine otsuste langetamise toetamiseks

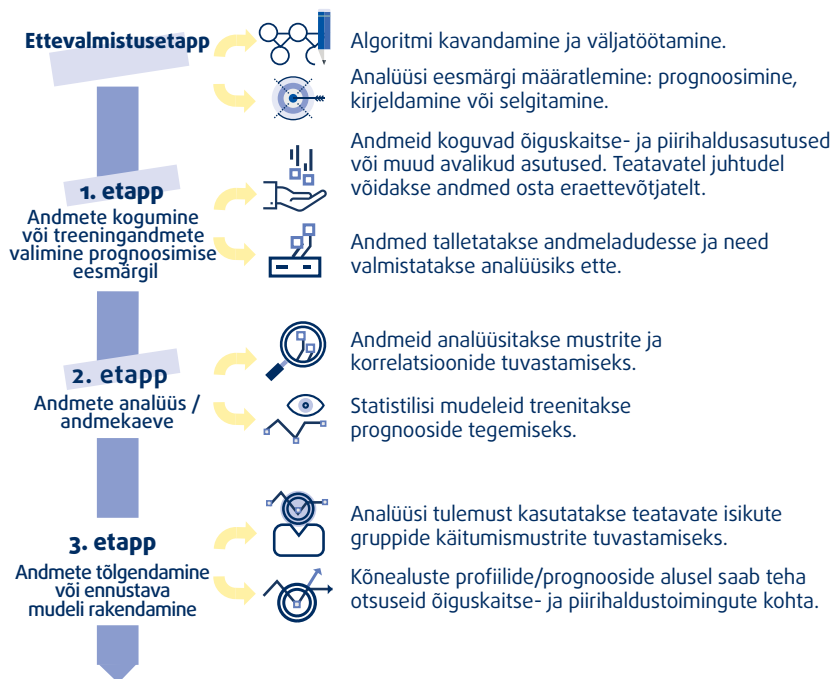
Kättesaadavate andmete suurenenud hulga ja kasutusega on sagenenud ka olukorrad, kus otsuste langetamist hõlbustatakse või see asendatakse ennustava modelleerimise meetoditega, millele viidatakse tihti kui algoritmide kasutamisele. Algoritm on arvutile antavate käskude jada, et muuta teatav sisend väljundiks. Paljud algoritmid põhinevad statistilistel meetoditel ja rakendavad tehnikaid, mis hõlmavad eri muutujate vaheliste suhete arvutamist. Näiteks saab andmeid selle kohta, kui palju alkoholi teatav elanikkonnarühm joo, ning sama rühma eeldatava eluea andmeid kasutada selleks, et arvutada alkoholi joomise keskmine mõju eeldatavale elueale.

Algoritmide väljundid näitavad alati tõenäosust, mis tähendab, et loodud seoste või klassifikatsioonide puhul püsib alati teatav ebakindlus. Näiteks kasutavad e-posti teenuse pakkujad algoritme selleks, et tuvastada, millised meilisõnumid kuuluvad rämpsposti hulka ja peaksid seega minema rämpspostikausta. Sellised algoritmid töötavad hästi, kuid mitte veatult. Mõnikord rämpsposti ei tuvastata ja see saadetakse sisendkausta, mis tähendab, et tegemist on valenegatiivse tulemusega (st see jääb ekslikult rämpspostina tuvastamata). Harvem juhtub ka seda, et rämpspostifilter saadab rämpspostikausta ka tegelikke meilisõnumeid, mispuhul on tegemist valepositiivse tulemusega.

Põhiline arusaam sellest, kuidas algoritmid toetavad otsustamisprotsessi, võimaldab töötajatel tuvastada algoritmidega seotud potentsiaalseid probleeme ja küsida nende kohta õigeid küsimusi, näiteks võimaliku diskrimineerimise või eraelu puutumatus ja andmekaitse õiguse rikkumise kohta.

Lisateabe saamiseks vt FRA (2018b).

Joonis 1. Algoritmide põhinev profiilide koostamine õiguskaitses ja piirihalduse kontekstis



Allikas: FRA, 2018 (kohandatud / aluseks olev allikas Perry, W. L., et al. (2013), lk 11–15, ja Zarsky, T. Z. (2002–2003), lk 6–18)

Algoritmide loomine prognooside tegemiseks on keerukas protsess, mis hõlmab suurt hulka otsuseid, mille protsessi kaasatud mitu inimest peavad tegema. Seega ei hõlma selliste algoritmide loomine üksnes arvuti jaoks reeglite loomist, vaid ka andmete kogumist, ettevalmistust ning analüüsi. Tegemist on inimeste juhitava protsessiga, mis koosneb mitmest etapist, hõlmates arendajate ja juhtide tehtavaid otsuseid. Statistiline meetod on ainult üks osa prognoosimise, klassifitseerimise või otsuste tegemise lõplike reeglite väljatöötamisest⁵. Igal juhul püsib oht, et andmeid kogutakse ja kasutatakse viisil, mis on diskrimineeriv.

Näide

Tõhusaks ja täpseks toimimiseks on näotuvastustarkvara vaja treenida tohutute pildi- ja andmehulkadega. Mida rohkem andmeid selleks kasutatakse, seda täpsemad on näotuvastuse tulemused. Praeguse ajani on aga suurem osa algoritmide treenimiseks kasutatavatest piltidest kujutanud valgeid mehi, millega võrreldes on naisi ja/või muu etnilise päritoluga isikuid kujutatavat pildimaterjali kasutatud vähe. Selle tulemusena on kõnealuse tarkvara tulemused ebatäpsemad ning suurema tõenäosusega ka ei peegelda tegelikkust asjaomastesse rühmadesse kuuluvate üksikisikute kohta. Kui õiguskaitse- ja piirivalveametnikud kasutavad sellist tarkvara inimeste kohta profiilide koostamiseks ja näiteks nende vahistamise kohta otsuste langetamiseks, võivad nimetatud ebatäpsused mõjutada tõsiselt üksikisikute õigusi ja vabadusi.

Lisateabe saamiseks vt Georgetown Law' privaatsus- ja tehnoloogiakeskus (2016) ning Buolamwini, J., Gebru, T. (2018).

Andmete kallutatatus võib tekkida algoritmidel põhineva profiilide koostamise mis tahes etapis. Diskrimineeriva kallutatuse ning andmekaitse ja eraelu puutumatus õiguse rikkumiste vältimiseks peab nii algoritme loovatel inimestel kui ka andmeid koguvatel ja tõlgendavatel ametnikel olema selge arusaam põhiõigustest ning nende rakendamisest asjakohases kontekstis.

Esmatähtis on usaldusväärsete andmete kasutamine. Algoritmidel põhineva profiilide koostamise puhul tuleb kasutatavate andmete usaldusväärsuse tagamiseks nende kvaliteeti hinnata: mida väiksem on andmete muutlikkus, seda suurem on nende usaldusväärsus. Juba kallutatud või ebausaldusväärsetest allikatest pärit andmete kasutamine algoritmi loomiseks muudab ka selle väljundi kallutatuks ning ebausaldusväärseks. Vigu võib tekkida ka andmete alusel tuletatud prognooside tegemisel:

- valepositiivsed on sellised juhud, kus üksikisikud valitakse teiste seast välja ja neid kontrollitakse põhjalikumalt, sest neid nähakse ekslikult kui võimalikku riski;
- valenegatiivsed on sellised juhud, kus üksikisikud on tegelik risk õiguskaitse- ja piirihaldustoimingute kontekstis, kuid asjakohases süsteemis ei ole neid sellisena tuvastatud.

1.2. Millises olukorras on profiilide koostamine ebaseaduslik?

Põhipunktid

- Isikutunnuseid võib profiilide koostamisel kasutada. Diskrimineerivast ja seega ebaseaduslikust profiilide koostamisest hoidumiseks peab lisaks sellele olema kahtlustamiseks mõistlik põhjus, mis põhineb muul teabel, mitte üksnes **kaitstud tunnustel**.
 - Kaitstavate tunnuste hulka kuuluvad: sugu, rass, nahavärvus, etniline või sotsiaalne päritolu, geneetilised omadused, keel, usutunnistus või veendumused, poliitilised või muud arvamused, rahvusvähemusse kuulumine, varaline seisund, sünnipära, puue, vanus ja seksuaalne sättumus.
 - Kaitstud tunnuseid saab välja selgitada, kaudselt tuletada või prognoosida muude isikuandmete alusel.
- **Isikuandmete** kogumise ja töötlemise puhul peavad õiguskaitse- ja piirivalveametnikud tagama, et andmete kogumisel ja töötlemisel oleks seaduslik alus, kehtiv ja õiguspärane eesmärk ning et andmete kogumine ja töötlemine oleks vajalik ning proportsionaalne.
 - Isikuandmete hulka kuuluvad mis tahes andmed, mida saab kasutada isiku tuvastamiseks kas otseselt või kaudselt, näiteks nimi, isikukood, asukohaandmed või isikuga seotud mis tahes füüsilised, psühholoogilised, geneetilised, vaimsed, majanduslikud, kultuurilised või sotsiaalsed tunnused.

Seaduslikult rakendatuna on profiilide koostamine **õiguspärane uurimismeetod**. Selleks aga, et see oleks seaduslik, peab profiilide koostamine põhinema **objektiivsetel ja mõistlikel põhjendustel** ning olema kooskõlas põhiõigustega, nagu õigus mittediskrimineerimisele ja õigus isikuandmete kaitsele. Profiilide koostamisel ei ole objektiivset ja mõistlikku põhjendust, kui sellel ei ole õiguspärast eesmärki või kui rakendatavate meetmete ja eesmärgi vaheline suhe ei ole mõistlikult proportsionaalne⁶.

Profiilide koostamine võib olla seotud paljude põhiõigustega. Käesolevas osas keskendutakse nendele põhiõigustele, mida ebaseaduslik profiilide koostamine peamiselt mõjutab: õigus mittediskrimineerimisele ning õigus eraelu puutumatusle ja andmekaitsele. Profiilide koostamine on ebaseaduslik, kui

6 Rassismi ja sallimatuse vastu võitlemise Euroopa komisjon (ECRI) (2007), punkt 28.

- see hõlmab isikute põhjendamatut erinevat kohtlemist kaitstud tunnuste alusel (vt punkt 1.2.1);
- sellega sekkutakse põhjendamatult isikute eraellu ja/või see ei ole kooskõlas isikuandmete töötlemise eeskirjadega (vt punkt 1.2.2).

1.2.1. Diskrimineerimiskeeld

Diskrimineerimiskeeld: mis on sätestatud õigusaktides?

„Keelatud on igasugune diskrimineerimine, sealhulgas diskrimineerimine soo, rassi, nahavärvuse, etnilise või sotsiaalse päritolu, geneetiliste omaduste, keele, usutunnistuse või veendumuste, poliitiliste või muude arvamuste, rahvusvähemusse kuulumise, varalise seisundi, sünnipära, puuete, vanuse või seksuaalse sättumuse tõttu.“*

Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 21

„Seaduses sätestatud õiguste kasutamine tagatakse ilma mingi diskrimineerimiseta selliste tunnuste alusel nagu sugu, rass, nahavärvus, keel, usutunnistus, poliitilised või muud veendumused, rahvuslik või sotsiaalne päritolu, rahvusvähemusse kuuluvus, varanduslik, sünni- või muu seisund. Riigivõimu esindaja ei tohi kedagi diskrimineerida esimeses lõikes nimetatud alustel.“

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni protokoll nr 12 artikkel 1

* Tuleb märkida, et praktikas on paljud liikmesriigid laiendanud kaitset diskrimineerimise vastu, hõlmates rohkemat kui põhiõiguste hartas ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis sätestatud tunnused.

Diskrimineerimine on see, „kui ühte inimest koheldakse [---] halvemini, kui on koheldud, koheldakse või võidakse kohelda teist isikut samalaadses olukorras“ arvatava või tegeliku isikutunnuse alusel⁷. Selliseid tunnuseid nimetatakse võrdset

7 Nõukogu 29. juuni 2000. aasta direktiiv 2000/43/EÜ, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust, EÜT L 180, artikkel 2; nõukogu 27. novembri 2000. aasta direktiiv 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel, EÜT L 303, artikkel 2.

kohtlemist käsitlevates õigusaktides kaitstud tunnusteks või kaitstavateks tunnusteks. Rohkem teavet võrdse kohtlemisega seotud Euroopa õiguse ja kohtupraktika kohta leiate 2018. aastal FRA ja Euroopa Nõukogu koostöös välja antud Euroopa võrdse kohtlemise õiguse käsiraamatust⁸.

Diskrimineerimise liike on mitu.

Otsene diskrimineerimine toimub siis, kui ühte inimest koheldakse halvemini *ainult või peamiselt* kaitstud tunnuse, näiteks rassi, soo, vanuse, puude või etnilise päritolu tõttu⁹.

Näide

Terrorismiohu tõttu antakse politseile volitus kinni pidada ja läbi otsida isikud, kes nende arvates võivad olla terrorismiga seotud. Ohu allikaks peetakse terrorirühmitust, mis tegutseb teatavas maailma piirkonnas, kuid täpsem teave puudub. Kui politseitöötaja peab mehe kinni üksnes või peamiselt seetõttu, et tema välimus viitab võimalikule päritolule samast piirkonnast, on tegemist otsese diskrimineerimisega ja seaduse rikkumisega.

Kaudne diskrimineerimine (millele viidatakse õiguskaitse ja piirihalduse kontekstis ka kui ebavõrdsel mõjutamisel põhinevale diskrimineerimisele) toimub siis, kui *pealtnäha neutraalse* klausli, kriteeriumi või tavaga muudetakse teatavate kaitstud tunnustega isikute jaoks teatavad olukorrad teiste inimestega võrreldes ebasoodsamaks, v.a juhul, kui nimetatud klausel, kriteerium või tava on objektiivselt õiguspärase eesmärgiga põhjendatud ning selle eesmärgi saavutamiseks kasutatavad vahendid on vajalikud ja proportsionaalsed¹⁰. Kaudse diskrimineerimise puhul on üldjuhul vajalik statistika, mille alusel saaks hinnata, kas üksikisikut koheldi praktikas teatavate kaitstud tunnustega rühma kuulumise tõttu ebasoodsamalt kui teisi.

8 FRA ja Euroopa Nõukogu (2018).

9 *Ibid.*, lk 43.

10 Nõukogu 27. novembri 2000. aasta direktiiv 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel, EÜT L 303 (võrdse tööalase kohtlemise direktiiv), artikkel 2; vt ka FRA ja Euroopa Nõukogu (2018), lk 53.

Näide

Tavakontrolle tehes otsustavad õiguskaitseametnikud linnas X ajavahemikus 21.00 kuni 01.00 peatada igast kümnest autost ühe auto; 60% selles ajavahemikus linnas X sõitvatest inimestest on afrokarriibi päritolu, samas ei ületa kõnealuse linna ja seda ümbritseva piirkonna elanikkonna hulgas afrokarriibi päritolu inimeste osakaal 30%. Kuna nimetatud rühma mõjutatakse võrreldes teistega suurema tõenäosusega negatiivselt, on tegemist kaudse diskrimineerimisega.

Kui diskrimineerimist käsitletakse üksnes ühe põhjusega seotult, ei peegelda see tõeselt ebavõrdse kohtlemise mitmesuguseid avaldumise vorme. **Mitmekordne diskrimineerimine** on diskrimineerimine mitme eri tunnuse tõttu eraldi. Näiteks võidakse inimest diskrimineerida mitte üksnes etnilise päritolu, vaid ka vanuse ja soo tõttu¹¹. **Läbipõimunud diskrimineerimine** esineb olukorras, kus mitu põhjust toimivad samal ajal ja mõjutavad üksteist vastastikku, nii et need on lahutamatud ja põhjustavad teatavat liiki diskrimineerimist (vt näidetega infokasti).

Näide

Politseiametnik peatab ja otsib läbi noore Aafrika päritolu mehe ilma mõistlikult põhjendatud kahtluseta selle kohta, et mees oleks midagi kuritegelikku teinud. Peatatut diskrimineeritakse sellises olukorras mitte üksnes tema vanuse tõttu (politseiametnik ei pea kõiki noori kinni) ega üksnes tema päritolu tõttu (kõiki Aafrika päritolu isikuid ei peatata), vaid just seetõttu, et ta on noor ja ka Aafrika päritolu.

Diskrimineerimine võib tuleneda ka isikuandmete automatiseeritud töötlustest ja algoritmidel põhinevast profiilide koostamisest. Diskrimineerimist põhjustavad nii teadvustatud kui ka teadvustamata eelarvamused võivad seejuures rolli mängida nii algoritmide loomisel kui ka rakendamisel ning saadud teabe põhjal otsuste tegemisel.

Isikuandmete kaitse üldmääruse (GDPR) artikli 9 lõikes 1 on spetsiifiliselt sätestatud, et keelatud on töödelda isikuandmeid, millest ilmneb rassiline või etniline päritolu, poliitilised vaated, usulised või filosoofilised veendumused (kaitstud tunnuste

¹¹ FRA ja Euroopa Nõukogu (2018), lk 59.

täielikku loetelu vt joonis 9, punkt 2.2.4). Sellest keelust võidakse teha teatavatel juhtudel erandeid, näiteks avaliku huvi kaitsmiseks, kui erandi tegemiseks on seaduslik alus, erand on proportsionaalne ja vajalik ning sellega on tagatud piisavad kaitsemeetmed¹².

Niisamuti on politseidirektiivi artikli 11 lõikes 3 süütegude tõkestamise, uurimise avastamise ja nende eest vastutusele võtmise kontekstis keelatud „profiiliallüüs, mille tulemusel füüsilisi isikuid diskrimineeritakse artiklis 10 osutatud isikuandmete eriliikide alusel“, mis hõlmab ka isikuandmeid, millest ilmnevad rassiline või etniline päritolu, usulised veendumused ning geneetilised ja biomeetrilised andmed¹³. Ka sellest keelust on lubatud teatavatel juhtudel teha erandeid, kuid need peavad olema vajalikud, tagama piisavad kaitsemeetmed ning neil peab olema õiguslik alus või nende eesmärk peab olema isiku oluliste huvide kaitse¹⁴.

Diskrimineerivate profiilide koostamise keeld: mis on sätestatud õigusaktides?

„**Keelatud peaks olema profiiliallüüs**, mille tulemusena diskrimineeritakse füüsilisi isikuid **selliste isikuandmete alusel**, mis on oma laadilt eriti delikaatsed seoses põhiõiguste ja -vabadustega, tingimustel, mis on sätestatud [põhiõiguste] harta artiklites 21 ja 52.“

Politseidirektiivi põhjendus 38

„**Profiiliallüüs, mille tulemusel füüsilisi isikuid diskrimineeritakse** artiklis 10^[*] osutatud isikuandmete eriliikide alusel, on kooskõlas liidu õigusega **keelatud**.“

Politseidirektiivi artikli 11 lõige 3

* Politseidirektiivi artikkel 10: isikuandmed, „millest ilmneb rassiline või etniline päritolu, poliitilised vaated, usulised või filosoofilised veendumused või ametiühingusse kuulumine, ning geneetiliste andmete, füüsilise isiku

12 Isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 9 lõike 2 punkt g.

13 Lisateabe saamiseks vt artikli 29 alusel asutatud andmekaitse töörühm (2017b).

14 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta direktiiv (EL) 2016/680, mis käsitleb füüsiliste isikute kaitset seoses pädevates asutustes isikuandmete töötlemisega süütegude tõkestamise, uurimise, avastamise ja nende eest vastutusele võtmise või kriminaalkaristuste täitmisele pööramise eesmärgil ning selliste andmete vaba liikumist ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu raamotsus 2008/977/JSK, ELT L 119 (politseidirektiiv), artikkel 10.

kordumatuks tuvastamiseks kasutatavate biomeetriliste andmete, tervist või seksuaalelu või seksuaalset sättemust käsitlevate andmete töötlemine“.

„Piiril kontrollide teostamisel **ei tohi piirivalveametnikud** isikuid **diskrimineerida** soo, rassilise või etnilise päritolu, usutunnistuse või veendumuste, puuete, vanuse või seksuaalse sättemust tõttu.“

Schengeni piirieskirjade artikkel 7

Diskrimineerimiskeeld ei tähenda, et isikutunnuseid ei tohiks kriminaaluurimise või piirikontrolli kontekstis seaduslikul viisil profiilide koostamiseks kasutada (vt punkt 2.3). Kahtlustamiseks peab olema aga mõistlik põhjendus, mis põhineb muul teabel, mitte üksnes kaitstud tunnustel. Näiteks võib üksikisik vastata kahtlusaluse kirjeldusele või tema välimus ei pruugi olla kooskõlas tema reisidokumendis oleva teabega¹⁵.

Kodakondsuse alusel diskrimineerimine

ELi põhiõiguste harta artiklis 21 sätestatud **kodakondsuse alusel diskrimineerimise keeld hõlmab ELi kodanikke**. Võrdõiguslikkuse direktiivis ei ole kodakondsus kaitstud tunnuste hulgas.

Siiski on liikmesriikides laiendatud diskrimineerimiskeelu ulatust nii, et mitmesugustel viisidel oleks hõlmatud ka kodakondsus. Sellega hõlmatakse ka olukordi, kus kodakondsust käsitletakse rassilise või etnilise päritolu või usuliste veendumuste näitajana. Sellistel juhtudel on kodakondsuse alusel erinevalt kohtlemine selliste tunnuste alusel diskrimineerimist keelavate õigusaktide rikkumine (vt soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise valdkonna õigusekspertide Euroopa võrgustik, 2016, lk 99). Praktikas on kodakondsuse alusel diskrimineerimist ja etnilise päritolu alusel diskrimineerimist tihti keeruline üksteisest eristada.

Asjaolu, et kodakondsust ei ole põhiõiguste harta artiklis 21 sõnaselgelt võimaliku diskrimineerimise põhjusena mainitud, peegeldab peamiselt ELi kodanike (ja muude ELi õiguse alusel vaba liikumise õigusega isikute) ning ELi õigusega hõlmatud kolmandate riikide kodanike eristaatust. Sellel on

¹⁵ Ühendkuningriigi Parlamendi Ülemkoda (2006), lord Scott, ülemkoja arvamused kohtuotsuse edasikaebamise kohta juhtum R (Gillani jt hagnosis) vs. Metropolitan Police'i ametnik jt, [2006] UKHL 12, 8. märts 2006, punkt 67.

märkimisväärne osa piiriületustoimingutes, kus kodakondsusel on otsustav roll selle määramisel, kas teatavat isikut kontrollitakse põhjalikumalt ning kas tal peab olema Schengeni alale sisenemiseks või selle läbimiseks viisa.

Kõikide teatava kodakondsusega isikute suunamine põhjalikumasse teise astme kontrolli tekitab aga diskrimineerimise riski. Kodakondsus võib küll olla seaduspärane osa riskiprofiilidest, mille alusel tuvastatakse ebaseaduslikku rännet või eeldatavaid inimkaubanduse ohvreid, kuid see ei tohi olla ainus või peamine põhjus teise astme kontrolli suunamiseks. Lisaks, nagu ka muudes kontekstides, muutub kodakondsuse alusel erinev kohtlemine diskrimineerivaks ja seega ebaseaduslikuks, kui seda kasutatakse kodakondsusega tihedalt seotud kaitstud tunnuste, näiteks rassi, etnilise päritolu või usuliste veendumuste alusel diskrimineerimiseks.

ÜRO inimõiguste ülemvoliniku büroo 2014. aastal avaldatud soovituslike põhimõtete ja suunistega rahvusvahelistel piiridel inimõiguste tagamiseks on nende kaitstud tunnuste hulka, mida ei tohiks sisserändajate profiilide koostamiseks kasutada, lisatud ka kodakondsus (8. põhimõte).

Kohtupraktika

Kohtuasjas Rosalind Williams Lecraft vs. Hispaania pidasid politseiametnikud Hispaanias raudteejaama perroonil kinni naise, kellel nad palusid näidata oma isikut tõendavat dokumenti. Kui naine küsis politseiametnikelt, miks tema on perroonil ainus inimene, keda kontrollitakse, vastati talle „Sest sa oled mustanahaline“. ÜRO inimõiguste komitee jõudis järeldusele, et isikute kontroll avaliku julgeoleku tagamise, kuritegude ennetamise ja ebaseadusliku sisserände takistamiseks on üldjuhul küll õiguspärane, kuid kui ametnikud selliseid kontrole teevad, ei tohi kontrollitavate isikute füüsilised või etnilised tunnused olla aluseks kahtlustusele, et nad viibivad riigis ebaseaduslikult. Samuti ei tohi isikuid kontrollida nii, et kontrollitavateks on ainult teatud füüsiliste tunnuste või etnilise päritoluga inimesed. Selline kontroll mitte ainult ei riiva selliste inimeste väärikust, vaid soodustab ka ühiskonnas ksenofoobiat ning on lisaks vastuolus rassilise diskrimineerimise vastu võitlemise tõhusa poliitikaga.

Euroopa Inimõiguste Kohtule esitati 2017. aastal sarnane kaebus, milles käsitleti Pakistani kodakondsusega isiku kohtlemist Hispaanias aset leidnud

politseikontrolli kestel ja pärast seda. Kohus pidi otsustama, kas kaebuse esitajat diskrimineeriti isikusamasuse kontrolli ajal tema etnilise päritolu tõttu ning kas rikuti artiklis 8 sätestatud (õigust era- ja perekonnaelule) ja kas Hispaania ametiasutused olid süüdi suutmatuses teha kindlaks võimalikud rassistlikud motiivid kirjeldatud juhtumis. Käesoleva teksti kirjutamise ajal ei olnud kohtuotsust veel tehtud.

Lisateabe saamiseks vt ÜRO inimõiguste komitee (UNHRC), Rosalind Williams Lecraft vs. Hispaania, teatis nr 1493/2006, ja Euroopa Inimõiguste Kohus, Zeshan Muhammad vs. Hispaania, nr 34085/17, esitatud 6. mail 2017. Vt ka FRA ja Euroopa Nõukogu (2018).

Kohtuasjas *B. S. vs. Hispaania* väitis Nigeeria päritolu naissoost seksitöötaja, kes oli seaduslik Hispaania elanik, et Hispaania politsei väärkohtles teda füüsiliselt ja verbaalselt tema rassi, soo ja töö tõttu. Naise sõnul pidi ta erinevalt teistest seksitöötajatest läbima korduvaid politseikontrolle ning taluma rassistlikke ja seksistlikke solvanguid. AIRE Centre ja Barcelona Ülikooli sotsiaaluuringute keskus korraldasid kaks kolmanda poole sekkumist ja palusid Euroopa Inimõiguste Kohtul tuvastada, et tegemist on läbipõimunud diskrimineerimisega. Kohus otsustas, et tegemist oli artiklis 3 sätestatu (ebainimliku või väarikust alandava kohtlemise keelu) rikkumisega, kuid käsitles veel eraldi ka suutmatust uurida võimalikku seost väidetavate rassistlike hoiakute ning politsei vägivaldse käitumise vahel. Selles küsimuses leidis Euroopa Inimõiguste Kohus konventsiooni artiklis 14 sätestatu (diskrimineerimise keelu) rikkumise, sest siseriiklikud kohtud ei võtnud arvesse kaebuse esitaja erilist haavatavust Aafrika päritolu naisena ja prostituudina. Kuigi kohus lähtus läbipõimumise lähenemisviisist, ei kasutanud ta terminit „läbipõimunud diskrimineerimine“.

Lisateabe saamiseks vt Euroopa Inimõiguste Kohus, B. S. vs. Hispaania, nr 47159/08, 24. juuli 2012.

Tõendamiskoormus

Prantsusmaa kassatsioonikohtu otsus käsitles 2016. aastal esimest korda diskrimineerivaid isikusamasuse kontrole. Kohtu *9. novembri 2016. aasta otsusega* leiti, et politsei tegi 13st Aafrika või Araabia päritolu mehest kolme mehe puhul diskrimineerivaid isikusamasuse kontrole. Kohus otsustas, et

nende kolme isiku puhul vastutas riik ning kõnealusele kolmele kaebuse esitajale tuli maksta valuraha. Kaheksa isiku puhul otsustas kohus, et vaidlusalused isikusamasuse kontrollid olid seaduslikud, sest need põhinesid objektiivsetel ja seega mittediskrimineerivatel asjaoludel. Kohtunikud ei langetanud kahe isiku kohta otsust, vaid need juhtumid saadeti uuesti menetlusse madalama astme kohtutesse.

Nende juhtumite puhul täpsustas Prantsusmaa kassatsioonikohus ka tõendamiskoormuse. Isikusamasuse kontrollid ei salvestata, kui need ei ole seotud kohtu- või haldusmenetlusega. Kohus selgitas, et kaebuse esitajad peavad kohtutele esitama tõendid diskrimineerimise toimumise kohta. Politsei peab tõendama, kas isikusamasuse kontrollide tegemisel esines erinevat kohtlemist või, kui see esines, kas erinev kohtlemine oli objektiivsete asjaolude tõttu põhjendatud.

Lisaks leidis kohus, et kohtunikud võivad tõenditena arvesse võtta uuringuid ja statistilist teavet, mis näitab kaebuse esitajaga samasse elanikkonnarühma kuuluvate isikute (s.o kas tegeliku või eeldatava etnilise päritolu tõttu teatavate füüsiliste tunnustega n-ö nähtavate vähemuste) puhul diskrimineerivate tunnuste alusel tehtavate isikusamasuse kontrollide sagedust. Sellest üksi aga diskrimineerimise tõendamiseks ei piisa.

Seetõttu võttis kohus seisukoha, et tegeliku või eeldatava etnilise päritoluga seotud füüsiliste tunnuste alusel tehtav isikusamasuse kontroll ilma eelneva objektiivse põhjendusega on diskrimineeriv ning raske väärkäitumine, mis kirjeldatud kolmel juhul hõlmas riigi vastutust.

Lisateabe saamiseks vt Prantsusmaa, kassatsioonikohus (Cour de Cassation), otsus 1245, 9. november 2016.

1.2.2. Õigus eraelu austamisele ning õigus isikuandmete kaitsele

Eli õiguse kohaselt eristatakse õigust eraelu austamisele (põhiõiguste harta artikkel 7) ning õigust isikuandmete kaitsele (põhiõiguste harta artikkel 8), kuigi need on omavahel tihedalt seotud. Õigus eraelu austamisele (ehk õigus eraelu puutumatus) on laiema tähendusega ning keelab *mis tahes sekkumise* üksikisiku eraellu. Eraelu ei tähenda mitte üksnes seda, mida tahetakse hoida konfidentsiaalsena, vaid

see viitab ka sellele, kuidas üksikisik väljendab oma isikupära, näiteks selle kaudu, kellega ta suhtleb või kuidas ta riietub. Isikuandmete kaitse on piiratud *isikuandmete töötlemise* seaduslikkuse hindamisega¹⁶. Kui ei viidata spetsiifiliselt ELi õigusele, kasutatakse neid kahte mõistet käesolevas juhendis samas tähenduses. Need õigused ei ole absoluutsed ja neid võib teatavates tingimustes piirata (vt Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 8 ja põhiõiguste harta artikkel 52).

Õigus eraelu puutumatusete ning õigus isikuandmete kaitsele: mis on sätestatud õigusaktides?

„1. Igaühel on õigus sellele, et austataks tema era- ja perekonnaelu ja kodu ning sõnumite saladust.

2. Võimud ei sekku selle õiguse kasutamisse muidu, kui kooskõlas seadusega ja kui see on demokraatlikus ühiskonnas vajalik riigi julgeoleku, ühiskondliku turvalisuse või riigi majandusliku heaolu huvides, korratuse või kuriteo ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks.“

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 8

„Igaühel on õigus sellele, et austataks tema era- ja perekonnaelu, kodu ja edastatavate sõnumite saladust.“

Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 7

„1. Igaühel on õigus oma isikuandmete kaitsele.

2. Selliseid andmeid tuleb töödelda asjakohaselt ning kindlaksmääratud eesmärkidel ja asjaomase isiku nõusolekul või muul seaduses ettenähtud õiguslikul alusel. Igaühel on õigus tutvuda tema kohta kogutud andmetega ja nõuda nende parandamist. [...]“

Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 8

„1. Andmesubjektil on õigus, et tema kohta ei võetaks otsust, mis **põhineb üksnes automatiseeritud töötlusel**, sealhulgas profiilialüüsil,

16 FRA, Euroopa Andmekaitseinspektor ja Euroopa Nõukogu (2018).

mis **toob kaasa teda puudutavaid õiguslikke tagajärgi** või avaldab talle märkimisväärset mõju.

2. Lõiget 1 ei kohaldata, kui otsus

- a) on vajalik [---] lepingu sõlmimiseks või täitmiseks;
- b) on lubatud [---] kohaldatava [---] õigusega, milles on sätestatud ka asjakohased meetmed andmesubjekti õiguste ja vabaduste ning õigustatud huvide kaitsmiseks, või
- c) põhineb andmesubjekti selgesõnalisel nõusolekul.”

Isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 22 lõiked 1 ja 2

„Liikmesriigid näevad ette, et keelatud on üksnes automatiseeritud töötlusel, sealhulgas profiilialalüüsil põhinevate otsuste tegemine, millel on andmesubjektile kahjulikud õiguslikud tagajärjed või märkimisväärne mõju, välja arvatud juhul, kui see on lubatud vastutava töötleva suhtes kohaldatava liidu või liikmesriigi õigusega, milles nähakse ette asjakohased kaitsemeetmed andmesubjekti õiguste ja vabaduste tagamiseks, mis hõlmab vähemalt õigust otsesele isiklikule kontaktile vastutava töötlejaga.”

Politseidirektiivi artikli 11 lõige 1

ELi teisestes õigusaktides on täpsemad sätted, mis käsitlevad õigust eraelu puutumatusel ning isikuandmete kaitsele. Kahes õigusaktis on sätestatud, kuidas isikuandmeid võib koguda ja töödelda. Määruses (EL) 2016/679 ehk isikuandmete kaitse üldmääruses on sätestatud isikuandmete töötlemise üldised põhimõtted ja kaitsemeetmed. Direktiivis (EL) 2016/680, mida tuntakse ka politseidirektiivi nime all, on kehtestatud isikuandmete töötlemise eeskirjad õiguskaitsetoimingute kontekstis süütegude tõkestamise, uurimise, avastamise ja nende eest vastutusele võtmise eesmärgil. Kahe viidatud õigusakti peamised põhimõtted ja erinevused on esitatud [tabelis 2](#). Õigusaktid, mille alusel on loodud suured ELi piirihalduse andmebaasid, näiteks viisainfosüsteem (VIS), riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem (EES) või Euroopa reisiinfo ja -lubade süsteem (ETIAS), sisaldavad kõik ka spetsiaalset andmekaitseraamistikku (vt suuri andmebaase käsitlev [punkt 3.2](#)).

Tabel 2. Andmekaitse nõuded: erinevused politseidirektiivi ja isikuandmete kaitse üldmääruse vahel

Andmekaitse põhimõte	Isikuandmete kaitse üldmäärus	Politseidirektiiv
Seaduslikkus, õigus, läbipaistvus	Isikuandmeid tuleb töödelda õiglasel, seaduslikul ja läbipaistval viisil.	Isikuandmeid tuleb töödelda õiglasel ja seaduslikul viisil.
Eesmärgikohasus	Isikuandmeid, mis on kogutud ühe eesmärgi täitmiseks, ei tohi lisaks töödelda algsete eesmärkidega vastuolus oleva eesmärgi saavutamiseks; edasist töötlemist teaduslikul, ajaloolisel või statistilisel eesmärgil ei peeta algsete eesmärkidega vastuolus olevaks.	Isikuandmeid, mis on kogutud ühe eesmärgi täitmiseks, ei tohi lisaks töödelda algsete eesmärkidega vastuolus oleva eesmärgi saavutamiseks; muid eesmarke ei peeta algsete eesmärkidega vastuolus olevateks, kui töötlemine on seadusega lubatud, vajalik ja proportsionaalne.
Võimalikult vähest andmete kogumine	Kogutavad isikuandmed on asjakohased ja olulised ning isikuandmete kogumine piirdu sellega, mis on nende kogumise eesmärgi seisukohalt vajalik.	Kogutavad isikuandmed on piisavad ja asjakohased ega ole nende kogumise eesmärkide suhtes liiased.
Säilitamise piirang	Isikuandmeid säilitatakse kujul, mis võimaldab andmesubjekte tuvastada üksnes seni, kuni see on vajalik selle eesmärgi täitmiseks, milleks isikuandmeid koguti; isikuandmeid võib kauem säilitada juhul, kui neid töödeldakse üksnes teaduslikul, ajaloolisel või statistilisel eesmärgil.	Isikuandmeid säilitatakse kujul, mis võimaldab andmesubjekte tuvastada üksnes seni, kuni see on vajalik selle eesmärgi täitmiseks, milleks isikuandmeid koguti.
Täpsus	Kogutavad isikuandmed on õiged ja ajakohastatud. Ebaõiged isikuandmed kustutatakse või parandatakse.	
Terviklus ja konfidentsiaalsus	Isikuandmed peavad olema kaitstud loata või ebaseadusliku töötlemise eest ning juhusliku kaotamise, hävitamise või kahjustumise eest.	

Allikas: FRA, 2018

Näited

Piirivalveametnik saadab lennukil olevate reisijate nimekirja volitamata isikutele. Kui see teave on jagatud, saab neid isikuandmeid kasutada muudel ja/või eraotstarbelistel eesmärkidel. Tegemist on isikuandmete kaitse põhimõtete selge rikkumisega.

Politseiametnik lahkub oma tööruumist, jättes enda arvuti ekraanil nähtavale kahtlusalustega seotud isikuandmete loetelu. Kuna see kahjustab isikuandmete turvalisuse põhimõtet, on tegemist andmekaitsepõhimõtete rikkumisega.

Kohtupraktika

Kohtuotsused kajastavad seda, kuidas neid põhimõtteid tegelikkuses rakendatakse.

Eesmärgikohasus

Kohtuotsuses *Heinz Huber vs. Saksamaa Liitvabariik* hindas Euroopa Kohus Saksamaa välismaalaste keskregistri (*Ausländerzentralregister, AZR*) – mis sisaldab rohkem kui kolm kuud Saksamaal elanud nii ELi kodanikest kui ka mittekodanikest välismaalaste isikuandmeid – seaduspärasust. Euroopa Kohus viitas sellele, et konkreetsel eesmärgil kogutud andmeid ei tohi kasutada muul eesmärgil. Kohus otsustas, et AZR on elukohaeeskirjade rakendamiseks õiguspärane vahend ning et sellel eesmärgil on välismaalaste ja Saksamaa kodanike, kelle kohta talletatakse vähem andmeid, erinevalt kohtlemine õigustatud. Kohus täpsustas siiski ka seda, et AZRis hoitavaid andmeid ei tohi kasutada kuritegevuse vastu võitlemisel üldiselt, sest see eesmärk erineb sellest, milleks andmed algselt koguti.

Lisateabe saamiseks vt Euroopa Kohus, kohtuotsus Heinz Huber vs. Saksamaa Liitvabariik, 16. detsember 2008.

Säilitamise piirang

Kohtuotsuses *S. ja Marper vs. Ühendkuningriik* palusid kaebuse esitajad kustutada neid käsitlevad andmed (sõrmejäljed, rakuproovid ja

DNA-profiilid) Ühendkuningriigis kurjategijate tuvastamiseks kasutatavast DNA-andmebaasist. Nende kohtumenetlused olid lõppenud nende õigeksmõistmisega ja nad olid mures nimetatud andmete nii tollel ajal kui ka tulevikus kasutamise pärast. Politsei keeldus. Euroopa Inimõiguste Kohus otsustas, et vahistatud, kuid hiljem õigeks mõistetud või süüdistusest vabastatud isikute DNA-proovide säilitamine tähtajatult on eraelu puutumatus õiguse rikkumine. Kohus tõstis esile häbimärgistamise riski, mis tekib siis, kui nende inimeste andmeid, keda milleski süüdi ei ole mõistetud, kasutatakse samal viisil nagu süüdimõistetute andmeid. Samuti märkis kohus, et selliste andmete säilitamine võib eriti kahjulik olla laste puhul, sest nende areng ja ühiskonda integreerumine on erilise tähtsusega.

Lisateabe saamiseks vt Euroopa Inimõiguste Kohus, S. ja Marper vs. Ühendkuningriik, nr 30562/04 ja 30566/04, 4. detsember 2008.

Selleks et koguda ja töödelda isikuandmeid profiilide koostamiseks, peavad õiguskaits- ja piirihaldusasutused täitma nelja olulist õiguslikku kriteeriumi. Andmete kogumine ja töötlemine

- **peab olema määratletud ja reguleeritud õigusaktidega (õiguslik alus):** eraelu puutumatus ja andmekaitse õiguse igasugune piiramine peab olema seaduses sätestatud ning neid õigusi austama. Seadus peab vastama selguse ja kvaliteedi nõuetele, mis tähendab, et üldsusel on sellele juurdepääs ning see on piisavalt selge ja täpne, et üldsus mõistaks selle kohaldamist ja tagajärgi;
- peab toimuma **kehtiva, seadusliku ja asjakohase eesmärgiga (õiguspärane eesmärk):** õiguspärased eesmärgid on sätestatud seaduses ja neid ei saa laiendada. Need võivad olla seotud riigi julgeoleku, tervishoiu, avaliku korra või kuritegevuse ennetamisega;
- **peab olema eesmärgi saavutamiseks hädavajalik (vajalikkus):** isikuandmete töötlemine peaks piirduma sellega, mis on vajalik selle eesmärgi saavutamiseks, milleks andmeid koguti;
- **ei tohi olla ülemäärane (proportsionaalsus):** isikuandmeid töötlevad asutused peaksid saavutama õiglase tasakaalu eesmärgi ja selle saavutamiseks kasutatavate vahendite vahel. Teisisõnu ei tohiks töötlemise lisaväärtus üles kaaluda selle võimalikku negatiivset mõju.

3. peatükis on selgitatud, kuidas neid põhimõtteid saab praktikas rakendada.

Joonisel 2 on näidatud, kuidas neid põhimõtteid saab kasutada, hindamaks seda, kas teatav tegevus võib rikkuda õigust era- ja perekonnaelu austamisele ning andmekaitsele (vt ka punkt 2.3.3 kaebuste esitamise mehhanismide kohta). Kohtuasjas Gillan ja Quinton vs. Ühendkuningriik algatatud peatamis- ja läbiotsimismenetlus näitab, kuidas Euroopa Inimõiguste Kohus kohaldas neid põhimõtteid, et teha kindlaks, kas oli rikutud õigust andmekaitsele ja eraelu puutumatusel (vt kohtupraktikat käsitlev infokast).

Joonis 2. Õiguse eraelu puutumatusel ja andmekaitsele rikkumine – hindamine



Allikas: FRA, 2018 (põhineb: Euroopa Nõukogu (2003), *The right to respect for private and family life: A guide to the implementation of Article 8 of the European Convention on Human rights*)

Kohtupraktika

Kohtuasjas Gillan ja Quinton vs. Ühendkuningriik püüdsid kaebuse esitajad (kaks Ühendkuningriigi kodanikku) vaidlustada kohtuliku kontrolli käigus nende suhtes rakendatud peatamis- ja läbiotsimisõiguse õigusparasust.

Kas rakendatav meede tuleneb õigusaktidest? Meede oli kooskõlas Ühendkuningriigi 2000. aasta terrorismivastase seaduse lõigetega 44–47, milles on sätestatud, et 1) terroriaktide ennetamiseks võivad kõrgemad politseiametnikud lubada igal töökohustusi täitval politseiametnikul teatavas piirkonnas teha peatamis- ja läbiotsimistoiminguid; 2) asjakohased load pidi kinnitama minister ja need olid ajaliselt piiratud, kuid neid oli võimalik tähtajatult pikendada; 3) kuigi selliste otsingutoimingute eesmärk oli leida esemeid, mida olnuks võimalik kasutada terroriaktide toimepanemiseks, ei pidanud peatamis- ja läbiotsimistoimingud põhinema kahtlusel, et kinnipeetud isik kandis (isikud kandsid) selliseid esemeid; 4) isikuid, kes keeldusid läbiotsimisest, võidi karistada vangistuse, rahatrahvi või mõlemaga (kohtuasi Gillan ja Quinton, punktid 76–80).

Kas rakendatud meede rikub õigust eraelu puutumatusle ja/või õigust andmekaitsele? Kui õiguskaitseasutused kasutavad sunnimeetmete rakendamise õigust isiku peatamiseks ning tema riiete ja esemete läbiotsimiseks, on see selgelt eraelu puutumatusle õigust mõjutav sekkumine. Selle raskust võimendab isikuandmete avalikkuse ette toomine, millega kaasneb teatav alandamine ja häbivääristamine (kohtuasi Gillan ja Quinton, punkt 63).

Proportsionaalsuse ja vajalikkuse hindamine. Kohus tõstis esile mitu küsimust seaduse proportsionaalsuse ja vajalikkuse kohta (kohtuasi Gillan ja Quinton, punktid 80–86):

- peatamist võimaldav õiguslik standard ei olnud haldusalaselt koormav;
- seadusjärgsete volituste ulatus on selline, et üksikisikud puutuvad kokku märkimisväärsete takistustega selle tõendamisel, et mis tahes luba või kinnitus on väljaspool asjaomaste ametiasutuste volitusi (*ultra vires*) või võimu kuritarvitamine;
- loaga hõlmatud geograafilised piirkonnad olid väga laiad ja tähtaega pikendati korduvalt, vähendades loa sihtotstarvet;

- politseiametnike kaalutusõiguse piiramine oli rohkem formaalne kui sisuline;
- võimalus kaebus esitada oli väike, sest isiku peatanud politseiametnik ei pidanud tõendama oma kahtluste põhjendatust; seega oli peaaegu võimatu tõendada võimu kuritarvitamist.

Nende kaalutluste põhjal järeldas Euroopa Inimõiguste Kohus, et terrorismivastase seaduse asjaomased sätted ei ole piisavalt määratletud ja nende suhtes ei kohaldata piisavaid õiguslikke kaitsemeetmeid kuritarvitamise vastu ning need on seetõttu vastuolus Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikliga 8.

Lisateabe saamiseks vt Euroopa Inimõiguste Kohus, Gillan ja Quinton vs. Ühendkuningriik, nr 4158/05, 12. jaanuar 2010.

ELi reformitud andmekaitse õigusraamistikus sätestatud profiilide koostamisega seotud õigusnõuded on üksikasjalikult esitatud 3. peatükis.

1.3. Milline on ebaseadusliku profiilide koostamise võimalik negatiivne mõju õiguskaitsele ja piirihaldusele?

Profiilide koostamine, mis põhineb üksnes laiadel kategooriatel, nagu rass, etniline päritolu või religioon, ei ole mitte ainult ebaseaduslik, vaid võib kahjustada ka politsei- ja piirihaldusametuste töö tõhusust. Käesolevas osas on käsitletud kahte võimalikku negatiivset mõju.

- Suurima negatiivse mõjuga on pinge, mida selline tegevus võib põhjustada suhetes kogukondadega. Profiilide koostamine võib tekitada eriti mõjutatud kogukondades pahameelt ning vähendada usaldust politsei- ja piirihaldusametuste vastu. See omakorda võib vähendada avalikkusega tehtaval koostööl põhinevate meetodite tõhusust.

- Samuti esineb kahtlusi selle kohta, kas on tõhus kasutada piirihalduses või õiguskaitses laiu profiilikategoriaid, kui nende tulemusena võidakse isikuid ekslikult kahtluse alla seada¹⁷.

Lisaks võivad ametiasutused juhul, kui profiile koostatakse ebaseaduslikult, muuta kaebuste esitamise menetluste või õiguslike meetmete sihtmärgiks. See võib toimuda sisejärelvalvena politseikaebusi menetlevate asutuste, spetsiaalsete kaebusi menetlevate asutuste, järelvalveasutuste või tsiviil- ja kriminaalkohtute süsteemi kaudu (vt punkt 2.3). Ametnike ja keskastme juhtide suhtes võidakse kohaldada haldus- ja/või kriminaalkaristusi profiilide ebaseaduslikus koostamises osalemise või sellega nõustumise eest. See võib põhjustada ressursside ärakasutamist ning kahjustada ametiasutuste moraali ja mainet.

Põhipunktid

- **Ebaseaduslik profiilide koostamine õõnestab usaldust** õiguskaitse- ja piirihaldusasutuste vastu ning võib kaasa tuua suhete halvenemise kohalike kogukondadega.
- Esineb **kahtlusi selle kohta, kas laiadel kriteeriumidel põhinev profiilide koostamine on tegelikult tõhus** kuritegevuse avastamiseks või piirihalduseks. Tõendid selle kohta, kas selline profiilide koostamine suurendab õiguskaitse- või piirihaldustoimingute edukuse määra, ei ole veenvad.

1.3.1. Mõju usaldusele politsei- ja piirihaldusasutuste vastu ning headele suhetele kogukonnaga

Uuringud näitavad, et laia profiili kasutamine võib avaldada negatiivset mõju siht-rühma kuuluvatele üksikisikutele ja kogukondadele, kuhu nad kuuluvad¹⁸. Allolevas infokastis on esitatud mõnede inimeste vastused pärast seda, kui nad olid isikutu-vastamiseks peatatud ja läbi otsitud või pidid läbima piirikontrolli.

¹⁷ FRA (2017d), lk 51.

¹⁸ FRA (2017d).

Näited

Peatamis- ja läbiotsimistoimingute ja piiril kontrollimise mõju üksikisikutele

1. Politseikontrollid – Keskinen, S. et al. (2018)

Ajavahemikus 2015–2017 tehti Helsingi Ülikooli Rootsi sotsiaalteaduste osakonnas intervjuu 185 inimesega nende kogemuse kohta etnilisel päritolul põhineva profiilide koostamisega. Uuringust nähtus, et suurem osa vastajatest pidas peatamist ebaseaduslikuks, tüütuks või alandavaks. Allpool on esitatud mõned väljavõtted vastustest.

„Siis, natuke aega hiljem, [---] kui kõndisin piki tänavat kahe oma valge sõbraga – üks soomlane ja teine hollandlane –, kontrollis mind veel üks politseinik. Ja ta tegi täpselt sama asja ... küsis sama küsimust. Läksin närvi, sest ma ei saanud aru, miks just mind välja valiti. Küsisin ja ta ütles, et teeb lihtsalt oma tööd.“ (30. eluaastates naine, Aafrika riik)

„Ükskord kõndis mu ema koos vennaga linnas ringi ning üks politseinik pidas nad kinni ja ütles: „Näidake oma passe“. Minu arvates on see etniline profileerimine. Mu vend vastas neile [soome keeles] „Meil pole passe kaasas, me ei kanna neid kogu aeg endaga kaasas“. Kui nad kuulsid, et ta räägib ladusalt soome keelt, siis nad enam neid ei tülitanud. Olin vihane, sest ma tean, et etnilise päritolu alusel profileerimine on ebaseaduslik, kuigi mu ema ja vend seda ei teadnud. Tundsin, et neid koheldi valesti. Olin selle pärast väga vihane. Ütlesin neile, et see, mis juhtus, on ebaseaduslik, aga ilmselgelt said nad niigi aru, et nad peeti avalikus kohas sellepärast kinni, et nad [---] ei näe välja nagu soomlased, et nad näevad välja nagu välismaalased.“ (20. eluaastates naine, Somaalia – Soome)

„Neil on alati sarnane kirjeldus, iga kord. See paneb mind mõtlema, et tervelt 11 aastat olete otsinud sama inimest, keda te siiani leidnud ei ole, järelikult ei tee te väga head tööd, sest neil [piirikontrolliametnikel] on alati sarnane kirjeldus ja mina vastan alati sellele kirjeldusele [naer].“ (30. eluaastates mees, Aafrika riik – Soome)

Lisateabe saamiseks vt Keskinen, S. et al. (2018), The Stopped – Ethnic Profiling in Finland.

2. Piirikontrollid – FRA (2014a ja 2014b)

„Ma saan aru, miks ta [piirikontrolliametnik] mu kinni pidas, aga ta ei pidanud mind siia [teise astme kontrolli / politseijaoskonda] saatma ja mind nagu kurjategijat kohtlema. Nad teevad seda kõikide idaeurooplastega.“
(Meessoost reisija Serbiast, keda küsitleti Frankfurdi lennujaamas)

Küsimus: *„Kuidas teid esimese astme kontrollis koheldi?“*

Vastus: *„Minu arvates ei olnud see hea. See oli alandav. Ta kohtles mind halvasti. Ta võttis lihtsalt mu passi, vaatas seda ja kutsus siis immigratsiooniametnikud. Ta küsis mõned küsimused ja tõstis häält, aga ma ei saanud millestki aru. Nad viisid mind järjekorrast ära, aga ei näidanud mu vastu üles austust ja see hirmutas mind.“*

Küsimus: *„Miks tundsite hirmu või alandust?“*

Vastus: *„Sest ma ei teadnud, mis juhtub, ja nad ei selgitanud midagi. Minu ümber oli palju inimesi ja valvur rääkis teiste valvuritega, aga minuga mitte. Siis pidin ootama ja ma ikka veel ei teadnud, miks ma seal olema pidin.“*
(Meessoost reisija Angolast, keda küsitleti Schipholi lennujaamas)

„Ma saan [---] piirivalvuritest täiesti aru. Neil on ka väga raske kabiinides tundide kaupa töötada! Selle pärast nad vahel näitavad näiteks karjudes oma negatiivset suhtumist meie vastu.“ (Türgi meeskodanik, sageli piiri ületav veoautojuht, Kipi)

Üheskoos võivad need individuaalsed kogemused muutuda negatiivseks mõjuku kogu etnilisele rühmale¹⁹. See võib põhjustada politsei- ja piirihaldusametnike ning vähemuskoogukondade nende liikmete vaheliste suhete märgatavat halvenemist, kelle suhtes kohaldatakse kõrgel tasemel peatamis- ja läbiotsimismeetmeid või tõhustatud piirikontrolli.

¹⁹ Ühinenud Rahvaste Organisatsioon (ÜRO) (2007), punkt 57.

Juhtumiuuring

Peatamise ja läbiotsimise roll avaliku korra rikkumises (Ühendkuningriik 2011 ja Prantsusmaa 2005)

Pärast 2011. aasta augustis mitmes suuremas Ühendkuningriigi linnas toimunud rahutusi intervjueerisid London School of Economics ja ajaleht The Guardian 270 mässulist, küsides, miks nad osalesid rahutustes. Uuringus leiti, et usaldamatus ja antipaatia politsei suhtes oli oluline tegur ning et kõige levinumad kaebused olid seotud inimeste igapäevase kogemusega politseiga, kusjuures paljud väljendasid sügavat nõrdimust selle üle, kuidas nende kogukonna inimesi peatati ja läbi otsiti.

Lisateabe saamiseks vt London School of Economics (2011).

Sarnast dünaamikat täheldati ka teistes ELi liikmesriikides. Prantsusmaal leiti, et 2005. aasta novembris puhkenud rahutused põhjustas kahe vähemuste hulka kuuluva noore ettevaatamatuses põhjustatud surm väidetaval politsei poolt taga ajamisel (vt Jobard, 2008 ja Body-Gendrot, 2016).

Lisateabe saamiseks vt Hörnqvist (2016).

Sellega on seotud võimalus, et profiilide koostamine suurendab vaenulikkust üksikisikute ja politsei või muude õiguskaitseasutuste vahelise kokkupuute korral. Suurem vaenulikkus suurendab tõenäosust, et rutiinsed kokkupuuted eskaleeruvad agressiooniks ja konfliktideks, tekitades nii ametnike kui ka kogukonna liikmete jaoks ohutusprobleeme.

Üldisemalt näitavad hiljutised uuringud, et inimeste kinnipidamine, vahistamine, süüdimõistmine või vangistamine hoiab neid eemal muudest avalikest teenistustest peale kriminaalõigussüsteemi, näiteks tervishoiu-, tööhõive- ja haridusasutustes²⁰. Eiramata seaduslikke põhjuseid, mis viivad süüdimõistetud isikute vahistamiseni, tuleks meeles pidada, et juba niigi tõrjutud elanikkonnarühmade väljajätmine sellistest institutsioonidest võib kahjustada vähemusrühmade sotsiaalset kaasatust ja integratsiooni.

²⁰ Brayne, S. (2014), lk 367–391.

FRA uuring EU-MIDIS II

2015. ja 2016. aastal kogus FRA Euroopa Liidu kõigis 28 liikmesriigis teavet enam kui 25 500 isikult, kes kuulusid etnilistesse vähemustesse või olid sisserändaja taustaga.

Millist teavet koguti?

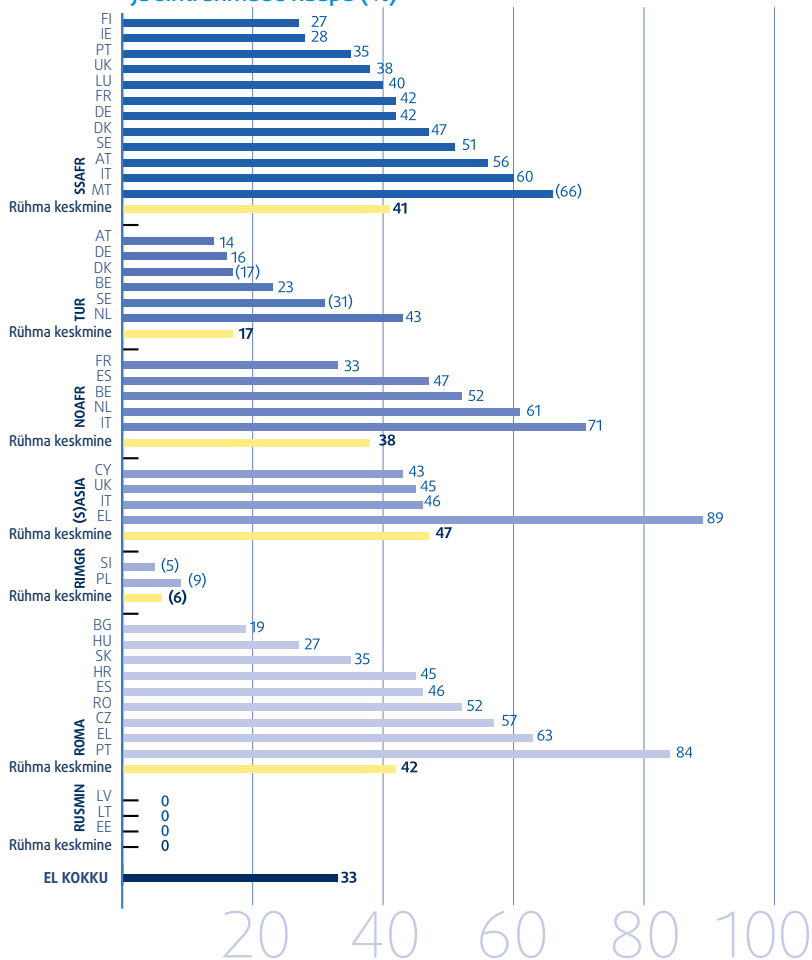
Profiilide koostamise kontekstis küsiti vastajatelt selle kohta, kas nende arvates pidas politsei nad kinni nende sisserändaja või etnilise vähemuse tausta tõttu, ning selle kohta, kuidas politsei neid kohtles, sealhulgas mis tahes politseipoolse füüsilise rünnakuga seotud kogemuste kohta. Selles uuringus ei küsitud kokkupuudete kohta piirihaldusametnikega.

Uuringu tulemused

Peatamine ja etniline päritolu. Tulemused näitavad, et uuringule eelnenud viie aasta jooksul pidas politsei kinni 26% kõigist uuringus EU-MIDIS II osalenud isikutest. Uuringule eelnenud viie aasta jooksul avalikus kohas peatatud inimestest 33% ütles, et see oli tingitud nende etnilisest päritolust ja sisserändaja taustast.

Diskrimineerimise tajumine. Keskmiselt peaaegu iga teine Aasia (47%), Sahara-taguse Aafrika (41%) ja Põhja-Aafrika (38%) päritolu vastaja, keda selle aja jooksul kontrolliti, ütles, et ta peatati sisserändaja või etnilise vähemuse tausta tõttu. Samuti arvas kontrollitud romadest peaaegu iga teine (42%), et see oli tingitud tema etnilisest taustast. Seevastu Türgi päritolu, avalikus kohas kinni peetud vastajate hulgas oli see protsent palju väiksem (17%) (vt [joonis 3](#)).

Joonis 3. Kõige hiljutisemad politseipoolsed peatamised viie aasta jooksul enne EU-MIDIS II uuringut, mida peatatud isikud tajusid etnilise päritolu alusel profiilide koostamisena, ELi liikmesriikide ja sihtrühmade kaupa (%)^{a, b, c, d}



Märkused. ^a Küsitlusele eelnenud viie aasta jooksul politsei poolt kinni peetud vastajatest (n = 6787); kaalutud tulemused.

- ^b Väikesel arvul vastustel põhinevad tulemused on statistiliselt vähem usaldusväärsed. Sel põhjusel on sulgudes esitatud tulemused, mis põhinevad 20-49 kaalumata vaatlusel rühma kogutulemustes või alla 20 kaalumata vaatlusega lahtritel. Tulemusi, mis põhinevad vähem kui 20 kaalumata vaatlusel rühma kogutulemustes, ei avaldata.
- ^c Küsimused: „Kas viimase viie aasta jooksul [RIIGIS] (või alates [RIIGIS] viibimisest) on politsei teid kunagi kinni pidanud, läbi otsinud või küsitlenud?“, „Kas teie arvates oli teie kinni pidamine VIIIMASEL KORRAL seotud teie etnilise või sisserändaja taustaga?“
- ^d Sihtrühmade lühendid viitavad [riigist/piirkonnast] pärit sisserändajatele ja nende järglastele: TUR = Türgi, SSAFR = Sahara-tagune Aafrika, NOAFR = Põhja-Aafrika, SASIA = Lõuna-Aasia, ASIA = Aasia, ROMA = romade vähemusrühm.

Allikas: FRA, 2017b

Lugupidav suhtumine. Tulemused näitavad, et enamik (59%) kõigist vastanutest, kelle politsei viis aastat enne uuringut kinni pidas, leidis, et neid koheldi lugupidavalt (25% „väga lugupidavalt“ ja 34% „üsna lugupidavalt“). Üks neljast vastajast (24%) ütles, et see, kuidas politsei neid kohtles, ei olnud „ei lugupidav ega ka lugupidamatu“. Samas vastas 17%, et politsei käitus nendega lugupidamatult (8% „üsna lugupidamatult“ ja 9% „väga lugupidamatult“). Romadest vastajad ja Põhja-Aafrika taustaga vastajad, keda oli kinni peetud, märkisid, et nad kogesid kõige hiljutisematel peatamistel politseipoolset lugupidamatut käitumist (vastavalt 25% ja 21%) sagedamini kui teised sihtrühmad.

Lisateabe saamiseks vt FRA (2017b).

Politseipoolseid peatamisi käsitlevate andmete kogumise olulisus ja kasulikkus

ELi 28 liikmesriigist on Ühendkuningriik praegu ainus, kus politseipoolseid peatamisi käsitlevate andmete kogumine hõlmab süstemaatiliselt teavet kinnipeetud isikute etnilise päritolu kohta (vt ka punktid 2.2.5 ja 2.3.1).

Kogutud andmetega mõõdetakse Inglismaa ja Walesi eri etniliste rühmade peatamis- ja läbiotsimismäära. Selleks rakendatavad etnilised kategooriad pärinevad Ühendkuningriigi 2001. aasta rahvaloendusest. Rahvaloendusel tuvastati 16 kategooriat, mis koondati viide allpool loetletud laiemasse rühma.

- Valge: Inglise/Walesi/Šoti/Põhja-Iiri/Briti; Iiri ja muu valge taustaga.
- Erineva/mitmesuguse etnilise taustaga rühmad: valge ja mustanahaline Kariibi päritolu; valge ja mustanahaline Aafrika päritolu; valge ja Aasia päritolu ning mis tahes muu erineva/mitmesuguse etnilise taustaga.
- Aasia/Aasia-Briti: India, Pakistani, Bangladesh ja mis tahes muu Aasia taustaga.
- Mustanahalise / Aafrika / Kariibi / mustanahalise Briti taustaga: Aafrika, Kariibi ja mis tahes muu mustanahalise/Aafrika/Kariibi taustaga.
- Muud etnilised rühmad: Hiina ja muud etnilised rühmad.

Kogutud peatamis- ja läbiotsimisandmetes võrreldakse teatavast etnilisest rühmast kinni peetud ja läbi otsitud inimeste arvu piirkonnas elavate selle etnilise rühma inimeste koguarvuga ning seejärel arvutatakse välja määr 1000 inimese kohta.

2016.–2017. aasta kohta kogutud andmete analüüs näitab, et iga 1000 valge inimese kohta oli neli peatamist ja iga 1000 mustanahalise inimese kohta 29 peatamist. Andmed näitavad ka seda, et kõrgeimad määrad olid kolmes mustanahaliste etnilises rühmas: muu mustanahaline (70 peatamist 1000 elaniku kohta), mustanahaline Kariibi päritolu (28 peatamist 1000 elaniku kohta) ja mustanahaline Aafrika päritolu (19 peatamist 1000 elaniku kohta).

Ilma eristatud andmetest pärinevate tõenditeta on raske tõestada, kas politsei tegevus teatavate etniliste rühmade suhtes on erinev, ja kui see nii on, siis kas need erinevused võivad tuleneda diskrimineerivatest profiilide koostamisest. Inglismaal ja Walesis on avalikult kättesaadavad eristatud andmed, mis on jaotatud politseiteenistuste järgi. Need võimaldavad teha kindlaks teenistuste erinevad tavad, mida saab pidada õiguspäraseks või mida võidakse kasutada võimaliku diskrimineerimise tuvastamiseks

politseitöös. Andmeid kasutatakse ka individuaalselt politseiametnike tasandil, et tuvastada diskrimineerivaid käitumisviise nende töös.

*Lisateabe saamiseks vt Gov.uk [peatamist ja läbiotsimist käsitlevat veebilehte](#), [politsei käitumist uuriva sõltumatu ameti veebisaiti](#) ja [siseministeeriumi veebisaiti kuritegusid ja politseitegevust käsitlevate avatud andmete kohta](#). Vt ka *Ühendkuningriik (2018)*.*

Salvestusmeetodeid käsitlevate juhiste kohta vt [Open Society Justice Initiative \(2018b\)](#).

Juhtumiuuring

Uuring politsei ja üldsuse suhete kohta Prantsusmaal

2016. aastal viis Prantsusmaa ombudsman (*Défenseur des droits*) läbi uuringu õiguste juurdepääsu kohta. *Défenseur des droits* funktsioneerib ka riigi politseiametiga seotud vaidluste komisjonina. Uuring hõlmas rohkem kui 5000 inimesest koosnevat esinduslikku valimit.

Uuringu esimeses osas on esitatud õiguskaitseasutuste käitumisega seotud tulemused. Üldiselt näitab uuring häid suhteid üldsuse ja politsei vahel. Suurem osa vastanutest (82%) kinnitas, et nad usaldavad politseid.

Küsitlus näitab, et suurem osa inimestest ei pea isikusamasuse kontrolle läbima: 84% vastanutest (90% naistest ja 77% meestest) ütles, et viimase viie aasta jooksul pole nad selliseid kontrolle läbima pidanud. Need, kes vastasid, et neid kontrolliti, teatasid üldiselt vähe julgeolekuametnike kutse-eetika rikkumise juhtumitest viimase isikusamasuse kontrolli ajal, näiteks mitteametlikust pöördumisest (16%), jõhkrukest (8%) või solvangutest (7%). Siiski teatas 29% vastanutest viisakuse puudumisest ning üle poole (59%) kontrollitud vastanutest märkis, et kontrolli põhjuseid ei olnud selgitatud. Üldiselt tajutakse isikusamasuse kontrollimist õiguspärasemana, kui julgeolekuametnikud selgitavad kontrollimise põhjuseid.

Andmed näitavad ka seda, et teatavatel inimrühmadel on rohkem negatiivseid kogemusi. Noortel meestel vanuses 18–24 on peaaegu seitse korda suurem tõenäosus kogeda sagedasi isikusamasuse kontrolle

(st viimase viie aasta jooksul rohkem kui viis korda) kui üldelanikkonnal ning mustanahalistel või Araabia päritolu inimesteks peetavaid mehi mõjutavad sagedased isikusamasuse kontrollid kuus kuni üksteist korda rohkem kui ülejäänud mehi. Kui need kaks kriteeriumit kombineerida, siis 80% alla 25aastastest meestest, keda tajutakse Araabia päritolu olevana või mustanahalisena, on viimase viie aasta jooksul kontrollitud vähemalt üks kord (võrreldes 16% teiste vastajatega). Võrreldes üldelanikkonnaga on selle rühma puhul isikusamasuse kontrollimine 20 korda tõenäolisem.

Lisaks teatasid mustanahalistena või Araabia päritolu olevana tajutud noored mehed viimase isikusamasuse kontrolli kohta suuremal määral problemaatilisest käitumisest, näiteks mitteametlikust pöördumisest (40% võrreldes 16% koguvalimi puhul), solvangutest (21% võrreldes 7% koguvalimi puhul) või jõhkruusest (20% võrreldes 8% koguvalimi puhul). Need negatiivsed kogemused ja kontrollide sagedus on seotud vähese usaldusega politsei vastu. Kõnealuse rühma vastused peegeldasid halvenevaid suhteid politseiga.

Kokkuvõttes näitavad tulemused, et ainult vähesed vastanud (5%), kes märkisid, et isikusamasuse kontrollimise käigus rikuti kutse-eeetika nõudeid, olid ka sellest rikkumisest teatanud. Nad märkisid peamiselt, et nad ei teatanud koetust, sest pidasid teatamist kasutuks.

Lisateabe saamiseks vt Défenseur des droits (2017).

Kui vähemusrühma suhtes kohaldatakse laia profiili, võib see koos muude häbimärgistavate poliitikameetmetega viia selleni, et see rühm tajub end negatiivselt. Lisaks võib ka ühiskond laiemalt hakata seda rühma negatiivselt tajuma. Vähemusrühmast võib näiteks saada „kahtlusalune kogukond“, keda üldsus seostab kuritegevusega²¹. Selle tulemus võib aga olla eelarvamuste suurenemine.

Vähemusrühm võib saada ebaproportsionaalselt suure hulga politseiressursside sihtmärgiks, mis omakorda toob tõenäoliselt kaasa vahistamiste või piiril tehtavate kontrollide suurema arvu. Selle tulemusena võib tekkida isetäituv seos intensiivse politseitöö ja suurema vahistamismäära vahel (vt infokasti)²².

21 Euroopa Rassismi ja Ksenofoobia Järelevalvekeskus (2006), lk 54.

22 Harcourt, B. (2004), lk 1329–1330; House of Commons Home Affairs Committee (2009), punkt 16, ja ÜRO (2007).

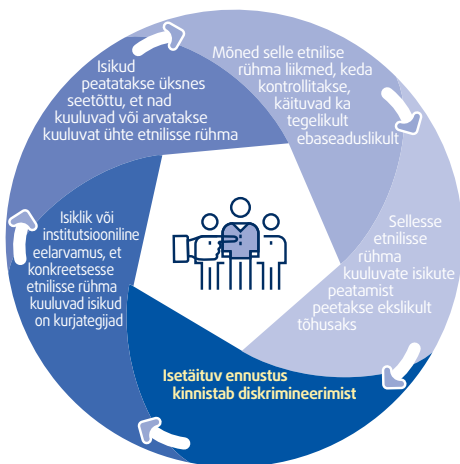
Isetäitüva ennustuse risk

Kui politseiametnikud ei tugine profiilide koostamisel mõistlikele alustele, vaid eelarvamustele, tõlgendavad nad teavet tõenäoliselt viisil, mis kinnitab nende enda erapoolikust. Seda nimetatakse kinnituskalduvuseks või kinnituseelarvamuseks. See esineb siis, kui politseiametnikud eeldavad oma eelarvamuste põhjal, et isik tegutseb ebaseaduslikult, tuginedes isiku tegelikule või tajutavale rassile, etnilisele päritolule, soole, seksuaalsele sättumusele, usule või muule kaitstud tunnusele. Sellise erapoolikuse tõttu valivad selliste eelarvamustega ametnikud tõenäoliselt välja rohkem isikuid, kes vastavad sellele kirjeldusele.

Kuna kinnipeetud isikute hulgas leitakse tõendeid kuritegevuse kohta tõenäolisemalt kui nende hulgas, keda kinni ei peeta, tugevdab selline eelarvamustel põhinev profiilide koostamine ametniku olemasolevaid stereotüüpe. Neid ekslikuid „tõendeid“ selle kohta, et nende isikute kinnipidamise otsus oli õige, nimetatakse isetäitüvaks ennustuseks. Selline kallutatusel põhinev profiilide koostamine on diskrimineeriv, ebaseaduslik, ebatõhus ning stereotüüpe kinnistav.

Joonisel 4 on kirjeldatud, kuidas nimetatud isetäitüv ennustus põlistab isikute kriminaliseerimist.

Joonis 4. Isetäituva ennustuse tsükkel



Allikas: FRA, 2018

1.3.2. Profiilide koostamise tõhusus

Samuti on esile kerkinud kahtlusi selle kohta, kas on tõhus kasutada kuritegude tuvastamiseks profiilide koostamist, mis põhineb laiadel kategooriatel. Ei ole selge, kas profiilide koostamine tõepoolest suurendab õiguskaitsetoimingute edukuse määra (või õigusrikkujate tabamise määra).

Mõned tõendid viitavad sellele, et isikute peatamise määrad ei pruugi olla kooskõlas erinevate etniliste või rassiliste rühmade hulgas tuvastatud rikkumiste määradega (vt infokasti). Tuleb märkida, et enamiku ELi liikmesriikide kriminaalõiguse andmed ei võimalda saada ülevaadet konkreetse juhtumi edenemisest kriminaalõigussüsteemis. Seega ei ole võimalik kindlaks teha, kas vahistamine toob kaasa süüdistuse esitamise ja karistuse määramise.

Juhtumiuuring

Muudetud otsingureeglid annavad tulemuseks suurema tabamise määra (1998–2000, USA)

1998. aastal tegi USA tolliamet 43% läbiotsimistest mustanahaliste ja ladinaameeriklastega, mis ületas märgatavalt nende osakaalu reisijate seas. Eriti palju läbiotsimisi, sealhulgas väga invasiivseid röntgenuuringuid ja füüsilisi läbiotsimisi, tehti narkokulleriteks peetud Ladina-Ameerika päritolu ja mustanahaliste naistega. See põhines tuntavalt kodakondsuse ja etnilise päritoluga seotud profiilil. Selliste läbiotsimiste tulemuslikkus oli väike kõigis rühmades: 5,8% valge nahavärviga inimeste, 5,9% mustanahaliste ja 1,4% ladinaameeriklaste korral. Eriti väike oli see mustanahaliste ja Ladina-Ameerika päritolu naiste korral, kellelt leiti tegelikult kõige väiksema tõenäosusega kehale või keha sisse peidetud narkootikume. 1999. aastal muutis tolliamet läbiotsimiste korda ja jättis rassilised tunnused kontrollimise üle otsustamisel kõrvale. Selle asemel kehtestati käitumisel põhinev vaatlustehnika, mis pööras tähelepanu reisija närvilisusele ja selgituste vastuolulisusele, kasutades rohkem operatiivteavet ning nõudes peatamis- ja läbiotsimisotsuste üle suuremat järelevalvet. Aastaks 2000 olid rassilised erinevused tollikontrollis peaaegu kadunud. Läbiotsimiste arv vähenes 75% võrra ja tulemuslikkus suurenes vähem kui 5%-lt rohkem kui 13%-le, muutudes kõigi etniliste rühmade puhul peaaegu võrdseks.

Lisateabe saamiseks vt Harris (2002), USA (2000).

Ebaseadusliku profiilide koostamise ebatõhusus (2007–2008, Ungari)

Ungaris tehtud uuringud näitasid, et romad olid ebaproportsionaalselt suur isikusamasuse kontrollimise sihtrühm. Umbes 22% kõigist politsei kontrollitud inimestest kuulus romade kogukonda, kuigi romade osakaal elanikkonnas oli ligikaudu 6%. Romade isikusamasuse kontrollide ebaproportsionaalselt suur arv ei kajastunud tõendites ebaseadusliku käitumise kohta: romadega seotud isikusamasuse kontrollide tulemusena 78% juhtudest politsei mingeid meetmeid kasutusele ei võtnud ja 19% olid seotud pisirikumisega* (võrreldes 18% üldelanikkonna kontrollidega). Lisaks oli vahistamiste määr nii romade kogukonna kui ka üldelanikkonna puhul sarnane.

Lisateabe saamiseks vt Tóth, B. M. ja Kádár, A. (2011).

* „Pisirikumised on osaliselt kriminaalsed süüteod, mille raskusaste ei ulatu kriminaalkuriteo tasemeni (st need ei ole kriminaalseadustikus reguleeritud). Pisirikumiste hulka kuuluvad süüteod, mis on karistatavad 60 päeva pikkuse vangistusega, näiteks prostitutsioon või füüsiline ähvardamine, või kergemate karistustega (nt rahatrahv, kaupade konfiskeerimine või teatavatele üritustele sisenemise keeld). Selliste rikkumiste näited on pisivargused või liiklussüüteod.“ Vt *Kádár, A., Körner, J., Moldova, Z. ja Tóth, B. (2008), lk 23.*

Samuti on tõstatatud küsimusi põhjuste kohta, miks teatavad isikud kinni peetakse. Ühe Ühendkuningriigi uuringu kohaselt ei sisaldanud murettekitavalt lausa 27% (2338) kontrollimiste ja läbiotsimiste andmetest mõistlikku alust inimeste läbiotsimiseks, kuigi paljud neist kannetest olid järelevalveametnike heakskiidu saanud²³. Uuringust selgus, et politseitöötajad ei pruugi täielikult täita avaliku sektori võrdõiguslikkuse kohustuse nõudeid, mille kohaselt nad peavad arvesse võtma vajadust kõrvaldada ebaseaduslik diskrimineerimine ning vajadust edendada võrdseid võimalusi ja häid suhteid ning tagada, et nad koguvad, analüüsivad ja avaldavad asjakohasel määral andmeid, näitamaks, et neil on piisavalt teavet oma töö mõju mõistmiseks.

23 Ühendkuningriik, Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (HMIC), (2013), lk 6.

2

Seaduslik profiilide koostamine: põhimõtted ja tavad

Selles peatükis keskendutakse eeslinnipolitsei tehtavale profiilide koostamisele, eelkõige peatamis- ja läbiotsimismeetmetele, ning piirihaldusametnike poolt profiilide koostamisele, eelkõige põhjalikumasse teise astme kontrolli suunamisele. Selles selgitatakse peamisi põhimõtteid ja tavasid, mis võivad aidata vähendada ebaseadusliku profiilide koostamise ohtu. Neid meetmeid võib kasutusele võtta nii juhtimis- kui ka operatiivtasandil. Peatükis on arvesse võetud peatamis- ja läbiotsimismeetmete ning piirikontrolli erinevaid õiguslikke ja praktilisi asjaolusid.

Piirihalduse valdkonnas on Schengeni piirieskirjadega (määrus (EL) 2016/399)²⁴ kehtestatud ühtsed eeskirjad, millega reguleeritakse piirikontrolli ELi välispiiridel. See tähendab, et mõned käesolevas peatükis esitatud põhimõtted – näiteks seoses teabega, mis tuleb anda kolmandate riikide kodanikele, kes suunatakse teise astme kontrolli – on seadusega ette nähtud ja liikmesriikidele siduvad. Lisaks on Frontexil oluline roll järjepidevalt rangete piirikontrollistandardite edendamisel. Eelkõige nõutakse Euroopa 2016. aasta piiri- ja rannikuvalve määruses, et liikmesriigid järgiksid piirivalveametnike koolitamisel Frontexi välja töötatud ühist tuumõppekava. 2012. aastal avaldatud ühine tuumõppekava sisaldab põhiõiguste komponenti, mis hõlmab ka profiilide koostamist (vt punkt 2.2.3 sihtotstarbelise koolituse kohta).

24 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta määrus (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieskirjad), ELT L 77, 23. märts 2016.

Piiril tehtava teise astme kontrolli põhjused

Piirikontrolli süstemaatilisus tähendab, et iga reisija läbib esimese astme kontrolli, mille käigus kontrollitakse reisidokumente ja mis tahes muude riiki sisenemise nõuete täitmist. Lisaks võidakse mõnele reisijale teha täiendav teise astme kontroll. Seda võidakse teha mitmel põhjusel: päringutabamus andmebaasis, kahtlane reisidokument, riskiprofiilile vastamine või kahtlane käitumine.

Esimese astme kontrolli käigus saab piirivalveametnik tugineda teabele, mis on saadud masinloetava reisidokumendi (mis sisaldab biomeetrilisi tunnuseid) andmete võrdlemisel riiklikes, ELi ja rahvusvahelistes andmebaasides, näiteks Schengeni infosüsteemis, viisainfosüsteemis ning Europoli ja Interpoli andmebaasides säilitatavate andmetega. Praktikast toimub teise astme kontrolli suunamine sageli andmebaasist saadud päringutabamuse alusel.

Isiku võib siiski suunata teise astme kontrolli ka muudel põhjustel, näiteks kui isik vastab riskiprofiilile või kui ametnikul on isiku kohta muid kahtlusi. ELi Schengeni kataloogis on sätestatud, et lisaks Schengeni piirieskirjade kohasele piirikontrollile peaks esimese astme kontrolli eesmärk olema reisijate profiilide kontrollimine ja kahtlaste isikute väljalüüsimine põhjalikult teise astme kontrolliks.* Seetõttu peavad piirivalveametnikud hindama muude näitajate ja kriteeriumide kombinatsiooni, et teha kindlaks, kas isik võib üritada ebaseaduslikult riiki siseneda, kujutab endast julgeolekuriski või võib olla näiteks inimkaubanduse ohver. Olenemata sellest, kas nad kohaldavad konkreetset olemasolevat riskiprofiili või mitte, kasutavad piirivalveametnikud sellistel juhtudel profiilianalüüsi.

Vajadus tagada reisijate sujuv liikumine tähendab seda, et piirivalveametnikel on piiratud aeg objektiivse hinnangu andmiseks selle kohta, kas suunata isik teise astme kontrolli. Frontexilt saadud teabest nähtub, et ELi liikmesriikide ametnikel on keskmiselt vaid 12 sekundit aega otsustada, kas nad peaksid üksikisiku täiendavaks kontrollimiseks välja valima.** See tähendab ametnike jaoks märkimisväärset survet teha kiiresti õige otsus.

* *Euroopa Liidu Nõukogu (2009), soovitus 43.*

** *Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet (Frontex) (2015).*

Käesolevas peatükis esitatud põhimõtted ja praktilised vahendid annavad teavet, millega aidatakse kaasa aruteludele ja meetmetele, mis võivad aidata ametnikel ja nende laiematel organisatsioonidel hoida profiilide koostamisega seotud tegevust seadusega kooskõlas. Kolm peamist käsitletud põhimõtet on järgmised:

- tagada üksikisikute väärikus;
- tagada profiilide koostamise põhinemine mõistlikel ja objektiivsetel põhjustel;
- tagada vastutus.

Iga põhimõtte oluline alus on see, et profiilide koostamisel on vajalik tagada politsei- ja piirivalveametnike tegutsemine seaduse piires.

2.1. Üksikisikute väärikuse austamine

Põhipunktid

- **Hästi kulgeva kokkupuute** tagamine iseenesest ei hõlma ära diskrimineerivat profiilide koostamist. Tõenäoliselt muudab see aga kokkupuuted edukamaks ning vähendab peatamis- ja läbiotsimismeetmete võimalikku negatiivset mõju. Piirihaldustoimingute puhul on professionaalne ja teisi austav käitumine juriidiline kohustus.
- **Professionaalne ja teisi austav käitumine** suurendab üldjuhul inimeste rahulolu ametnikega toimivate kokkupuudetega.
- **Peatamise põhjuste selgitamine** aitab suurendada avalikkuse usaldust politsei- ja piirivalvetoimingute vastu ning vähendab hirmu diskrimineeriva profiilide koostamise ohu ees.
- Austus ja viisakus aga **ei ole kunagi õigustus ebaseaduslikuks piiril kontrollimiseks või peatamiseks ja läbiotsimiseks**

Üksikisikute väärikuse austamine ei ole mitte ainult põhiõigus iseenesest, vaid ka politsei- ja piirihaldustoimingute aluspõhimõte. Eesliinitöö puhul on ülimalt oluline see, kuidas politsei- ja piirivalveametnikud kontrollitavate isikutega suhtlevad ja nendega käituvad ning millist teavet nad neile annavad.

Alati tuleb meeles pidada, et olenemata sellest, kui viisakalt ja professionaalselt politseinikud ka ei käituks, on üksikisikute väljavalimine ja peatamine siiski sekumine, mis peab alati põhinema seaduslikel alustel. Profiilide koostamise diskrimineeriva iseloomu tajumine on samuti seotud politsei- ja piirihaldusametustega suhtlemise sageduse ja rohkusega. See näitab, kui oluline on tagada, et kellegi kinnipidamiseks on alati objektiivsed ja mõistlikud põhjused.

Mis on sätestatud standardites?

„Kontrolli piiril tuleks teostada inimväärikust täielikult asutades. Piirikontrolli tuleks teostada professionaalselt ja lugupidaval viisil ning see peaks olema proportsionaalne taotletavate eesmärkidega.“

Schengeni piirieskirjade põhjendus 7

„Kõigil reisijatel on õigus sellele, et neid teavitatakse kontrolli olemusest ning koheldakse professionaalselt, sõbralikult ja viisakalt kooskõlas asjaomase rahvusvahelise, liidu ja siseriikliku õigusega.“

Praktiline käsiraamat piirivalveametnikele (Schengeni käsiraamat), punkt 1.2

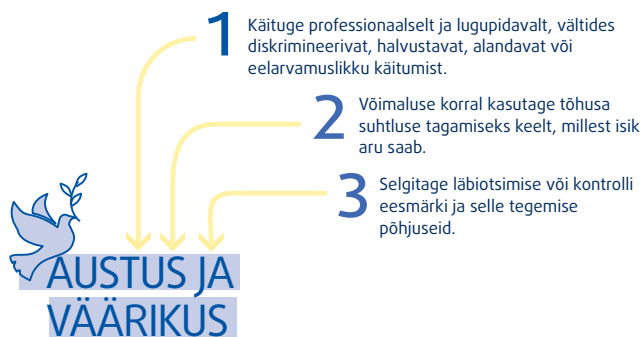
„Politseitöötajad peavad tegutsema avalikkuse suhtes ausalt ja lugupidavalt ning pöörama erilist tähelepanu eriti haavatavatesse rühmadesse kuuluvate isikute olukorrale.“

Euroopa politseieetika koodeksi soovitus 44

Selle tagamine, et politsei- ja piirivalveametnikud oleksid pingelistes ja keerulistes olukordades viisakad ja informatiivsed, ei ole alati lihtne. Siiski näitavad tõendid, et lugupidav toon suurendab märkimisväärselt rahulolu kokkupuudetega²⁵. Joonisel 5 on esitatud mõned lugupidava kokkupuute nõuanded.

25 FRA (2014b).

Joonis 5. Lugupidava kokkupuute kolm nõuannet



Allikas: FRA, 2018

Mõningaid piirikontrolli osi reguleeritakse Schengeni piirieskirjadega, näiteks nõudeid teha kontrollle professionaalselt ja lugupidaval viisil või anda teavet kontrolli eesmärgi ja korra kohta (Schengeni piirieskirjad, põhjendus 7, artikkel 7 ja artikli 8 lõige 5). Ühise keele kasutamine ei ole aga piirihalduse kontekstis absoluutne nõue, kuna piiriliiklus on oma olemuselt erinev. Schengeni piirieskirjades nõutakse siiski, et liikmesriigid julgustaksid piirivalveametnikke õppima oma ülesannete täitmiseks vajalikke keeli (artikli 16 lõige 1). Lisaks soovitatakse Schengeni kataloogis, mis sisaldab välispiirikontrolli käsitlevaid soovitusi ja parimaid tavasid, et piirivalveametnikud võiksid suuta suhelda võõrkeeles, mis on seotud nende igapäevaste tööülesannetega. Parima tavana soovitatakse kataloogis naaberriikide keelte ja sõltuvalt piiriliikluse iseloomust muude keelte rahuldavat oskust. Ideaaljuhul peaksid kõik vahetused hõlmama asjakohase keeleoskusega ametnikke²⁶.

Politsei tehtavate peatamiste puhul inimestega arvestamise ja austuse puudumine võib avaldada otsesest mõju politseitöö tõhususele (vt punkt 1.3.2). Ühendkuningriigis välja töötatud politsei- ja kuritegelike tõendite seaduse tegevusjuhendis on sätestatud järgmine: „Kõik peatamised ja läbiotsimised tuleb ellu viia viisakalt, võttes arvesse ja austades asjaomast isikut. See mõjutab märkimisväärselt üldsuse usaldust politsei vastu. Tuleb teha kõik mõistlikud jõupingutused, et vähendada häbi-väärsustunnet, mida läbiotsitav võib tunda.“²⁷

²⁶ Euroopa Liidu Nõukogu (2009), soovitus 27 ja 41.

²⁷ Ühendkuningriik, Home Office (2014a), punkt 3.1.

Mõned inimväärikuse austamisega seotud olulised aspektid, nagu peatamise põhjuste selgitamine ning üksikisikutele oma seisukohtade väljendamise võimaluse andmine, on politsei- ja piirihaldustoimingute põhielemendid. Peatamise ja läbiotsimise protokollivormid võimaldavad seda teavet esitada struktureeritud viisil (vt punkt 2.3.1).

Piirihalduse kontekstis on standardvormid kasulik vahend, mille abil teavitada reisijaid teise astme kontrolli eesmärgist ja korrast. Need vormid võivad hõlbustada reisijatega suhtlemist, tingimusel et neid jagatakse ja vajaduse korral täiendatakse suuliste selgitustega. Schengeni piirieskirjade kohaselt tuleb isikutele, kes suunatakse teise astme kontrolli, anda kontrolli eesmärgi ja korra kohta kirjalikku teavet keeles, millest nad aru saavad või millest arusaamist võib neilt põhjendatult eeldada. Antav teave peaks

- olema kättesaadav kõigis ELi ametlikes keeltes ja asjaomase riigiga piirnevate riikide keeltes;
- näitama, et reisija võib küsida kontrolli tegeva ametniku nime või ametimärgi numbrit, piiripunkti nime ja piiriületuse kuupäeva.

Suhtlemisuskusega seotud lugupidavat kokkupuudet on raskem määratleda töökorras ning seetõttu võivad olla vajalikud täiendavad investeeringud koolitamiselle. Probleemid, mis takistavad kokkupuute kestel positiivse õhkkonna loomist, võivad olla tingitud järgmisest:

- piiratud suhtlusoskus;
- suutmatus selgitada meetme rakendamise põhjust;
- suutmatus üle saada isiklikest ja institutsioonilistest eelarvamustest ning negatiivsetest stereotüüpidest, samuti kogukonna teatavates osades kogunenud vaenulikest tunnetest.

2.2. Mõistlikud ja objektiivsed põhjused

Põhipunktid

- Õiguskaitse- ja piirihaldustoimingud, mis põhinevad spetsiifilisel ja ajakohasel operatiivteabel, on suurema tõenäosusega objektiivsed.
- Seaduslikkuse tagamiseks peab peatamine ja läbiotsimine ning piiril teise astme kontrolli suunamine **põhinema mõistlikel ja objektiivsetel kahtlustamise põhjustel**. N-ö kohutunne ei ole mõistlik ega objektiivne põhjus peatamiseks ja läbiotsimiseks või isiku suunamiseks teise astme piirikontrolli.
- Kaitstud tunnused, nagu rass, etniline päritolu, sugu või religioon, võivad olla tegurite hulgas, mida õiguskaitse- ja piirivalveametnikud oma tööd tehes arvesse võtavad, kuid **need ei tohi olla ainus või peamine põhjus üksikisiku välja valimiseks**.
- Profiilide koostamine, mis põhineb ainult või peamiselt ühel või mitmel kaitstud tunnusel, kujutab endast otsest diskrimineerimist ja on ebaseaduslik.

Objektiivsus on politseitöö ja piirihalduse oluline põhimõte. Profiilide koostamise kontekstis tuleks üksikisikud kinni pidada ja läbi otsida või nad teise astme piirikontrolli suunata üksnes põhjendatud ja objektiivsete kahtlustamise põhjuste alusel. Objektiivsed põhjendused võivad hõlmata isiku käitumist, konkreetset operatiivteavet või asjaolusid, mis seovad isiku või isikud kahtlustatava ebaseadusliku tegevusega.

Profiilide koostamise objektiivsuse tagamiseks on vaja

- vältida kallutatust, muu hulgas selgete suuniste ja sihtotstarbelise koolitamise abil;
- kasutada operatiivteavet ja muud infot tõhusalt.

2.2.1. Eelarvamuste vältimine

Euroopa politseieetika koodeksis antakse suuniseid politsei käitumise kohta selistes valdkondades nagu politseitoimingud ja sekkumine, politsei vastutus ning

politsei järelevalve²⁸. Koodeksis on rõhutatud üldpõhimõtet, et „[p]olitsei täidab oma ülesandeid õiglaselt, juhindudes eelkõige erapooletuse ja mittediskrimineerimise põhimõtetest”²⁹.

Üksikisikute väljavalimine, kasutades *ainsa või määrava tegurina* nende tegelikku või eeldatavat rassi, etnilist päritolu, sugu, seksuaalset sättumust, religiooni, puuet või muid keelatud põhjuseid, rikub põhiõigusi. Sellel võivad olla ka märkimisväärsed negatiivsed tagajärjed nii avaliku sektori asutustele kui ka kogukondadele (vt punkt 1.3).

Diskrimineeriv profiilide koostamine võib peegeldada nii individuaalseid kui ka institutsioonilisi eelarvamusi. Lisaks isiklikele eelarvamustele võivad üksikisikute suhtes valitsevad stereotüübid ja diskrimineeriv käitumine tuleneda konkreetsetest tavade-st õiguskaitse- ja piirihaldusametustes. Institutsiooniliste menetluste ja tavade läbipaistvamaks muutmine võib aidata vältida diskrimineerimise ja stereotüüpide püsimise vastu.

Sügavalt juurdunud eelarvamuste äratundmine võib olla keeruline. Politsei- ja piirivalveametnikud võivad uskuda, et nad valivad üksikisikud välja mõistlikel ja objektiivsetel alustel (nt käitumine) isegi siis, kui need otsused kajastavad tegelikult nende eelarvamusi.

Üksikisikuid kontrollides seostavad ametnikud ühe konkreetse isiku väljatoomise põhjuse sageli oma kohutunde või intuitsiooniga. See põhineb tõenäoliselt eksperditeadmistel ja varasematel kogemustel, kuid võib kajastada ka ametniku teadlikku või alateadlikku eelarvamust. Ebaseadusliku profiilide koostamise vältimiseks peaksid ametnikud kaaluma, kas nende otsus põhineb objektiivsel teabel. N-ö kohutunne iseenesest ei ole mõistlik ega objektiivne põhjus isiku peatamiseks ja läbiotsimiseks või isiku täiendavaks kontrollimiseks piiril.

2.2.2. Selged suunised ametnikele

Praktilised, arusaadavad ja kasutusvalmis suunised on eriti olulised, et aidata eesliinil töötaval õiguskaitse- ja piirivalveametnikel vältida ebaseaduslikku profiilide koostamist. Suunised võivad olla eri vormis: need võivad olla lisatud õigusaktidele, olla

28 Euroopa Nõukogu ministrite komitee (2001), [ministrite komitee soovitus Rec\(2001\)10 liikmesriikidele Euroopa politseieetika koodeksi kohta](#), 19. september 2001.

29 *Ibid.*, punkt 40.

õiguskaitse- ja piirihaldusametuste endi välja antud või vanemametnikelt iga päev antavad. Tegelikult elust pärit näidete kasutamine selleks, et näitlikustada konkreetsetes olukordades asjakohaseid valikuid, on tõenäoliselt tõhusam kui eeskirjade ja menetluste selgitamine.

Juhtivatel ametikohtadel töötavad ametnikud peavad teavitama töötajaid sellest, et tegelik või eeldatav rass, etniline päritolu, sugu, seksuaalne sättumus, usutunnistus või muud tunnused, mille alusel diskrimineerimine on keelatud, ei saa olla määrav tegur õiguskaitse- või piirihaldusmeetmete algatamisel üksikisiku vastu. Selgitamine, millal ja kuidas isikutunnuseid tohib kasutada, võib aidata vähendada erinevate tõlgenduste riski ning stereotüüpidele ja eelarvamustele tuginemist. Suunised peaksid hõlmama ka eraelu puutumatus ja andmekaitsega seotud küsimusi.

Tabelis 3 on esitatud mõned suuniste liigid, mida saab kasutada, ja olulised tunnused, mida tuleks arvesse võtta.

Tabel 3. Suuniste liigid, omadused ja sidusrühmade kaasamine

Suuniste liigid	Suuniste omadused	Sidusrühmade kaasamine
<ul style="list-style-type: none"> • standardne töökord • toimumisjuhendid • regulaarne juhendamine vanemametnike poolt 	<ul style="list-style-type: none"> • üksikasjalikud ja spetsiifilised • kõiki võimalikke eelarvamustel põhineva profiilide koostamise tegevusi hõlmavad <ul style="list-style-type: none"> • peatamine ja läbiotsimine • vahistamine • piirikontrollid • jõu kasutamine jne 	<ul style="list-style-type: none"> • muude sidusrühmadega suuniste väljatöötamine • suuniste kättesaadavaks tegemine kogukondadele • kogukondade julgustamine suuniste kohta tagasisidet andma

Allikas: FRA, 2018

Juhtumiuuring

Tegevusjuhend ja saadikute kasutamine (Madalmaade politsei)

Madalmaade politsei on koos kodanikuühiskonna organisatsioonidega, nagu Amnesty International, välja töötanud tegevusjuhise, milles kirjeldatakse professionaalsel viisil peatamise nelja põhimõtet:

- ☑ isikute õiguspärane ja põhjendatud valik;
- ☑ peatamise ja läbiotsimise põhjuse selgitamine;
- ☑ professionaalne suhtlemine;
- ☑ ametnike endi käitumist käsitlev eneseanalüüs ja üksteisele tagasiside andmine.

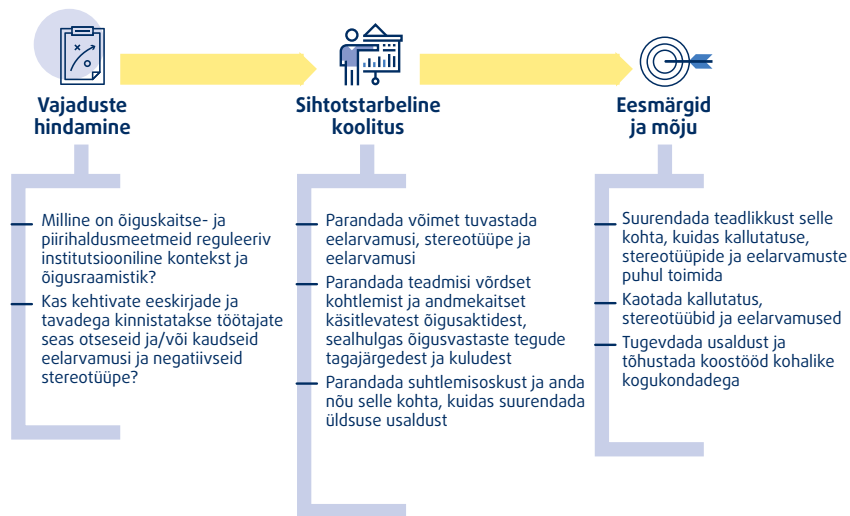
Raske on muuta tavasid, mida ei peeta probleemaatiliseks, näiteks ennetavat politseitööd, mille tulemusena võidakse koostada profiile etnilise päritolu alusel. Amsterdamis politsei on välja töötanud alt-üles käsitlusviisi, mis hõlmab meeskondades töötavaid politseiametnikke (saadikuid), keda abistavad nende juhid ja koolitajad. Esimene etapp on suurendada teadlikkust, näidates ja arutades ennetavate peatamiste mõju sihtrühma kuuluvatele isikutele ning võttes kasutusele alternatiivse raamistikku, mis on õiglane ja tõhus. Teises etapis võtavad ametnikud selle uue tava kasutusele.

Lisateabe saamiseks hollandi keeles vt [politseiameti veebisaiti](#).

2.2.3. Sihtotstarbeline koolitus

Politseiametnike ja piirivalveametnike koolitamine on veel üks oluline vahend ebaseadusliku profiilide koostamise ohu vähendamiseks. Ametniku karjääri eri etappides võib toimuda palju erinevaid koolitusi, sealhulgas esmane värbamiskoolitus, täienduskoolitus ja pidev kutsealane areng. Olenemata koolituse liigist tuleks koolitusmoodulites arvesse võtta organisatsiooni kultuuri ja pakkuda kursusi, mis hõlmavad stereotüüpide asendamise ja nende vastu võitlemise strateegiaid. Koolituse mõju hindamine on väga oluline, et jälgida, kuidas koolitus aitas muuta ametnike arusaamu ja parandada nende praktikat, ning teha kindlaks lüngad, mille puhul võib vaja minna täienduskoolitust. [Joonisel 6](#) on esitatud mõned küsimused, mida tuleks sihtotstarbelise koolituse väljatöötamisel arvesse võtta.

Joonis 6. Sihtotstarbelise koolituse väljatöötamise protsess ja eesmärgid



Allikas: FRA, 2018

Teatavat liiki õiguskaits- või piirivalvealased koolitused on mõnes riigis juba hästi välja arendatud, näiteks mitmekesisust käsitlevad ja nn tundlikkusalased koolitused ehk probleemide teadvustamise koolitused. Mitmekesisusele keskenduvate koolituste eesmärk on tegeleda isiklike tunnetega etnilise päritolu, erinevuste ja stereotüüpide kohta ning sellega, kuidas need mõjutavad meie igapäevaelu. Mõned mitmekesisust käsitlevad kursused ei pruugi siiski diskrimineerimist hõlmata. Mõnes uuringus on väidetud, et kultuuri- ja mitmekesisuse koolitus võib erinevusi hoopis rõhutada ja tugevdada ning pigem suurendada kui vähendada stereotüüpide teket³⁰. Kultuuriprobleemide teadvustamise koolitusega (teisiti kui üldiste mitmekesisuse koolitustega) püütakse harida politseinikke selliste etniliste rühmade kultuuri teemadel, kellega nad sageli kokku puutuvad, kuid keda nad isiklikult ei tunne. Sellisel koolitusel käsitletakse käitumiseeskirju ja antakse suuniseid selle kohta, mida tähendab viisakus eri etnilistest, religioossetest ja rahvuslikest vaatenurkadest lähtudes. Kultuurialase tundlikkuse koolitus on kõige tulemuslikum, kui see töötatakse välja ja viiakse ellu asjaomastest kogukondadest pärit inimeste abil ja osavõtul.

30 Wrench, J. (2007).

Juhtumiuuring

Seaduslikku profiilide koostamist käsitlevad koolitused

Profiilide koostamist käsitlev koolitus politseiametnikele (Itaalia)

Alates 2014. aastast rakendab Itaalia diskrimineerimisvastase julgeoleku vaatluskeskus (*Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori*) politseiametnike ja kadettide koolitamisel etnilise päritolu alusel profiilide koostamist käsitlevat koolitusmoodulit. Selles keskendutakse eelkõige eeldatavatele eelarvamustele, mis võivad mõjutada profiilide koostamist, politsei tegevuse tõhususega seotud tagajärgedele ning negatiivsele mõjule suhetes kogukondadega. Koolitusmoodulis on seni osalenud ligikaudu 5000 inimest. Alates 2017. aastast on politsei täienduskursuste raames pakutud moodulit ka e-koolituse vormis.

Lisateabe saamiseks vt [Itaalia riikliku politsei veebisaiti](#).

Põhiõiguste vahend piirivalvekoolituses (EL)

Euroopa piirivalveametnike ühises tuumõppekavas (CCC) on sätestatud iga Euroopa piirivalveametniku oskuste ja teadmiste miinimumstandardid. See sisaldab peatükke sotsioloogia ja põhiõiguste teemadel. Koolitajad saavad kasutada eraldi jaotisi võrdse kohtlemise (1.5.4) ja etnilise päritolu alusel profiilide koostamise (1.7.10) kohta. Tuumõppekavas on rõhutatud eelarvamuste, rassismi, rassilise diskrimineerimise, ksenofoobia, islamfoobia, homofobia ja muude seonduvate sallimatuse väljendusviisidega seotud võimalikke riske profiilide koostamisel. Tuumõppekava 2017. aasta ajakohastatud versioon sisaldab osi uute oskuste ja teadmiste kohta, eelkõige põhiõiguste valdkonnas.

Lisaks töötas Frontex ülikoolide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega konsulteerides välja koolitajate käsiraamatu (vt Frontex, 2013). Selles on esitatud koolitajatele metoodika, mille abil parandada piirivalveametnike teadmisi ja oskusi põhiõiguste ja rahvusvahelise kaitse valdkonnas. Käsiraamatus mainitakse sõnaselgelt profiilide koostamist ja selles on sätestatud põhireeglid diskrimineerimise vältimiseks. Asjakohaseid koolitusi korraldatakse regulaarselt. Siiski puudub alaline mehhanism koolituseesmärkide saavutamise hindamiseks.

Lisateabe saamiseks vt Frontex (2012).

Profiilide koostamise õppepäevad vanemametnikele (Belgia)

2015. aastal korraldas Gentis (Belgias) asuv politsei- ja julgeolekukeskus (CPS) koos Belgia võrdõiguslikkust edendava asutusega (Unia) etnilisel päritolul põhinevate profiilide koostamist käsitleva õppepäeva (*Profilage ethnique: l'égalité sous pression?*). See hõlmas probleemi eri aspekte, sealhulgas järgmisi küsimusi: kas ja kuidas rändetaustaga politseiametnikud saavad parandada suhteid etniliste vähemuste kogukondadega, kui sageli politseiametnikud etnilise päritolu alusel profiili koostamist kasutavad ja kuidas seda on hinnatud.

2016. aastal korraldas Unia Põhja-Brüsseli vanempolitseiametnikele kaks õppepäeva, et suurendada teadlikkust etnilise päritolu alusel profiilide koostamisest ja edendada arutelu eesliinitöötajate seas rakendatavate profiilide koostamise tavade kindlakstegemise teemal. Hispaania ja Ühendkuningriigi politseiametnikud tutvustasid õiguskaitseametnikest, teadlastest ja valitsusväliste organisatsioonide esindajatest koosnevale kuulajaskonnale heade tavade näiteid. Eelkõige näitasid nad, et etnilise päritolu alusel profiilide koostamise vähendamise suures tagaotsitavate isikute tabamise määr. Nad juhtisid tähelepanu sellele, et see on võimalik tänu iga peatamise korrektsele dokumenteerimisele ning peatamiste motiivide läbipaistvuse tagamisele. Koolituse eesmärk oli luua ühine arusaam etnilise päritolu alusel profiilide koostamise tavadest, et toetada politsei poolt praegu selles valdkonnas rakendatavate tavade edasist uurimist.

Lisateabe saamiseks vt Belgia (2015 ja 2017).

Koolitusel tuleks käsitleda eelarvamusi ja stereotüüpe, mis võivad olla õiguskaitse- ja piirihaldusasutustes kinnistunud. Enne ebaseadusliku profiilide koostamise ennetamist käsitleva koolituse elluviimist tuleks uurida laiemat institutsioonilist konteksti ja kehtivat sisepoliitikat, näiteks olemasolevaid kaebuste esitamise mehhanisme, nn vaikimiskoodeksi olemasolu kolleegide hulgas jne. Õppekavades tuleks käsitleda politseitöö, näiteks peatamis- ja läbiotsimistoimingute, vahistamiste, kinnipidamiste ja jõu kasutamise puhul esinevaid eelarvamusi ja stereotüüpe.

Tipp- ja keskastme ametnikel on oluline roll koolituse õnnestumises nii osalejatena kui ka koolituse tähtsuse määrajatena³¹. Koolitusel osaledes õpivad vanemametnikud uusi tavasid ja oskusi, mida nad saavad seejärel eesliiniametnikele edasi anda. Asutuse kultuur, mille on suuresti kujundanud kõrgem juhtkond, mõjutab oluliselt politsei- ja piirivalveametnike igapäevast käitumist, sealhulgas seda, kuidas nad suhtlevad avalikkusega.

Vanemametnikud saavad samuti tagada, et koolitusse suhtutakse positiivselt. Juhitivatel ametikohtadel olevate töötajate käitumine, näiteks see, kuidas juhid teavitavad politseiametnikke koolituse eesmärgist, või see, kas ametnikud arvavad, et nad valitakse juhuslikult või nende enda probleemse käitumise tõttu, võib mõjutada huvi koolituse vastu ja koolituses osalemist. Ametnike julgustamine aktiivselt koolitusprogrammides osalema ja olema avatud käitumisharjumuste muutmisele, et parandada oma igapäevatööd, suurendab tõenäoliselt koolituse mõju³².

Pärast koolituse lõppu tuleks sellele tagasi vaadata ja seda hinnata, et teha kindlaks selle mõju teadlikkuse suurendamisele ja käitumise muutmisele.

Koolituse juhtpõhimõtted

Profiilide koostamise seaduslikkuse tagamiseks on väga oluline erikoolitus. Euroopa Komisjon töötab välja peamiste juhtpõhimõtete kogumi selle kohta, kuidas tagada vihakuritegusid käsitlev tõhus ja kvaliteetne koolitus. Samu põhimõtteid kohaldatakse koolitustele profiilide seadusliku koostamise kohta.

Vihakuritegusid käsitlev koolitus õiguskaitse- ja kriminaalõigusasutustele: 10 peamist juhtpõhimõtet

Mõju ja jätkusuutlikkuse tagamine:

- koolituse lisamine diskrimineerimise vastu võitlemise laiemasse käsitusviisi;
- koolitusvajaduste täitmise meetoodika väljatöötamine.

31 Vt Euroopa Komisjon (2017b).

32 Miller, J. ja Alexandrou, B. (2016).

Eesmärkide kindlaksmääramine ja sünergia loomine:

- programmide kohandamine oma personalile sobivaks;
- struktureeritud viisil koostöö tegemine kodanikuühiskonnaga.

Õige metoodika valimine:

- eri metoodikate kombineerimine;
- koolitajate koolitamine.

Kvaliteetse sisu edastamine:

- kvaliteetset sisu käsitleva koolituskava koostamine;
- diskrimineerimist käsitlevate koolitusmoodulite väljatöötamine.

Tulemuste jälgimine ja hindamine:

- koolituse sidumine tulemuslikkuse hindamise protsessidega;
- koolitusmeetodite korrapärase järelevalve ja hindamise tagamine.

Lisateabe saamiseks vt Euroopa Komisjon (2017a).

Üksnes väljaõpe eraldiseisvalt ei ole siiski tõhus viis ametnike kaudse kallutatuse vastu võitlemisel. Vaja on muutust institutsioonilistes hoiakutes. Ametiasutused peavad seetõttu kaaluma mitmetahulisi sekkumisi isiklike ja institutsiooniliste eelarvamuste vastu (vt juhtumiuuringut).

Juhtumiuuring

„Institutsioonilise rassismi“ käsitlemine politseis

Pärast seda, kui väljendati muret rassi võimaliku rolli kohta politsei väärast tegevuses Stephen Lawrence'i rassistliku mõrva uurimisel Ühendkuningriigis, algatas riigi valitsus laiaulatusliku uurimise, et teha kindlaks „rassiliste kuritegude uurimisel ja nende eest vastutusele võtmisel saadud õppetunnid“.

Uurimisaruandes, mis avaldati 1999. aastal, tõsteti esile institutsioonilise rassismi probleemi Metropolitan Police'i politseiteenistuses, sealhulgas

erinevusi peatamis- ja läbiotsimisnäitajates kui märkimisväärset mureallikat asjaomaste kogukondade jaoks. Uurimisaruande soovitusel, alates rassismialastest teadlikkuse suurendamise koolitustest kuni vahejuhtumitest teatamise ja nende salvestamiseni, sõnastati üldise üleskutsega suurendada avatust, vastutust ja taastada usaldus politseiteenistuse poolt.

Kümme aastat pärast kirjeldatud uurimist ehk 2009. aastal avaldatud ülevaadetes toodi esile edusammud selles, kuidas politsei suhtleb etniliste vähemuskogukondadega ja uurib rassistlikel põhjustel toime pandud kuritegusid. Siiski märgiti, et mustanahaliste inimeste peatamine ja läbiotsimine on palju tõenäolisem kui valgete puhul.

Lisateabe saamiseks vt Ühendkuningriik, Home Office (1999), Ühendkuningriik, Equality and Human Rights Commission (2009), ning Ühendkuningriik, House of Commons Home Affairs Committee (2009).

2.2.4. Mõistlikud kahtlustamise põhjused: operatiivandmete ja teabe kasutamine

Kui politsei- ja piirivalveametnikud üksikisiku välja valivad, tuginevad nad tavaliselt oma otsuse tegemisel mitme teguri kombinatsioonile. See võib hõlmata objektiivset teavet, näiteks konkreetseid operatiivandmeid, käitumist, riietust või esemeid, mida üksikisikud endaga kannavad, aga ka kogemustel põhinevaid subjektiivseid teadmisi.

Kõik need tegurid võivad kujutada endast märki ebaseaduslikust tegevusest. Teavet tuleb siiski kombineerida ja kasutada ettevaatusega. Tõendid näitavad, et ametnikel võib praktikas olla keeruline eristada objektiivseid ja subjektiivseid tegureid, nagu võib näha allpool tekstikastis esitatud näitest.

Näide

„See on väga subjektiivne. Üks asi on sinu tunne isiku ja juhtumi kohta, kuid on ka tõenduslikke probleeme lahknevustega selles, mida nad ütlevad, vastuoludega nende ja neid vastuvõtva isiku öeldu vahel, nende öeldu ja paberitel kirjas oleva vahel ja selle vahel, mida nad ütlevad ja mis neil võib olla oma kottides. Seega on tõendeid, kuid [need üksi] ei näitaks midagi

täielikult kellegi vastu. Oluline on kogu pilt, mille ametnik peab isiku kohta looma.”

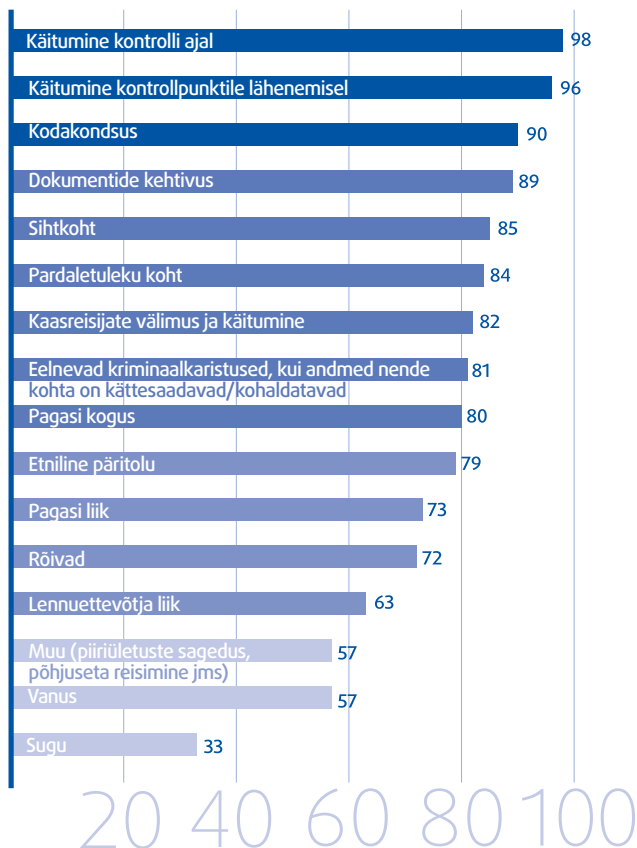
(Sisserändeametnik Ühendkuningriigi suures lennujaamas)

Lisateabe saamiseks vt FRA (2014a), lk 46.

Riiki ebaseaduslikult siseneda üritavate isikute tuvastamine

Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti (FRA) 2012. aastal suuremates lennujaamades tehtud uuringust selgus, et piirivalveametnikud võtavad selle üle otsustamisel, kas isik võib üritada riiki ebaseaduslikult siseneda, arvesse mitmeid tegureid. Need hõlmavad sageli nii objektiivseid kriteeriume – näiteks isiku käitumist kontrollpunktile lähenemisel ja kontrolli ajal, pagasi liiki ja kogust ning reisidokumentide kehtivust – kui ka varasema piirikontrolliga seotud isiklike kogemusi, nagu on näidatud [joonisel 7](#).

Joonis 7. Näitajad, mida peetakse kasulikuks või väga kasulikuks, et tõhusalt ära tunda ebaseaduslikult riiki siseneda üritavad isikud, enne kui ametnikud nende poole pöörduvad (%)



Märkus: arvesse võetud vastuste arv on vahemikus 206–216 vastust 223st. Vastajad, kes ei vastanud konkreetsele küsimusele, jäeti tulemuste arvutamisel kõrvale. Sõltuvalt küsimusest jättis vastamata 7–17 inimest.

Allikas: FRA, piirivalvet käsitlev uuring (Border guard survey), 2012 (17. küsimus)

Piirivalveametnikud pidasid kontrolli käigus või kontrollpunktile lähenemisel esinevat käitumist kõige kasulikumaks teguriks riiki ebaseaduslikult siseneda

püüdvate isikute tuvastamisel. Oluliseks peeti siiski ka selliseid tegureid nagu kodakondsus ja etniline päritolu, mis võivad viidata diskrimineerivale profiilide koostamisele.

Rõivad, mida peeti samuti kasulikuks näitajaks, on näide sellest, kuidas näiliselt objektiivset teavet võib praktikas kallutatud viisil kasutada. Teatavat liiki rõivad võivad olla seotud konkreetsete riskiprofiilidega. Näiteks võivad teatava kodakondsusega inimkaubanduse ohvrid tavaliselt kanda teatud liiki rõivaid. Riided võivad siiski viidata ka sellele, et isik kuulub konkreetsesse etnilisse või usulisse rühma. Isegi kui on olemas piisavad muud põhjused, mis õigustavad teise astme kontrolli suunamist, võivad isikud, kelle jaoks nende etniline või usuline taust on äärmiselt oluline, kellel on eelnevad negatiivsed kogemused või kes ei saa ametnikult piisavat selgitust, pidada kohtlemist diskrimineerivaks.

Lisateabe saamiseks vt FRA (2014a). Inimkaubanduse ohvrite profiilide kohta vt Frontex (2017).

Hea kvaliteediga operatiivteave käitumismallide või sündmuste kohta võib suurendada profiilide koostamise objektiivsust. See teave võib olla seotud toime pandud kuritegudega või piirihalduse puhul ebaseadusliku rände või piiriülese kuritegevusega. Kui õiguskaitse- ja piirihaldustoimingud põhinevad konkreetsel ja õigeaegsel operatiivtabel, näiteks tabel konkreetse isiku ja/või konteksti kohta, on need tõenäolisemalt objektiivsed ja vähem stereotüüpidel põhinevad.

Lisaks operatiivteabele ja objektiivsetele andmetele võib teavet selliste kaitstud tunnuste kohta nagu tegelik või eeldatav rass, etniline päritolu, kodakondsus, sugu või usutunnistus teataval asjaoludel kasutada profiilide koostamise lisaelemendina. Selleks et kõnealuse teabe kasutamine oleks seaduslik, peab see olema seadusega reguleeritud, järgima asjaomaste õiguste ja vabaduste olemust, olema proportsionaalne (st järgima huvide tasakaalu) ja vajalik (st vähem piiravaid vahendeid ei ole võimalik kasutada). Lisaks kaitstud tunnustele peab ametnikel olema õigustatud põhjus kohelda üksikisikut teistest üldsuse liikmetest erinevalt. See põhjus peab olema seotud ka konkreetse isikuga, nagu on välja toodud infokasti näites.

Näide

Tunnistajad on teatanud, et röövis kahtlustatav isik kandis punaseid jooksejalatseid ja musta pesapallimütsi, on 1,60–1,70 m pikk ja eeldatavalt Hiina päritolu. Sellises olukorras võiksid õiguskaitseasutused õiguspäraselt pidada etnilist tausta asjakohaseks, et teha kindlaks, kas isik on potentsiaalne kahtlusalune, kuna see teave on kombineeritud konkreetse operatiivteabega.

Üksikasjalikud kahtlusaluste kirjeldused

Kahtlusaluseid käsitlevad hästi koostatud kirjeldused võivad vähendada ebaseadusliku profiilide koostamise ohtu. Kahtlusaluse kirjeldus sisaldab üksikasju isiku kohta, nagu naha, juuste ja silmade värv, pikkus ja kaal ning riietus. Need andmed esitab kuriteo ohver või tunnistajad või saadakse need muu konkreetse operatiivteabe põhjal. Ametnikud saavad kahtlusaluse kohta hästi koostatud kirjeldust kasutada kahtlustatavate tabamiseks tehtavate peatamis- ja läbiotsimismeetmete alusena või isikute suunamiseks teise astme piirikontrolli.

Kui õiguskaitseametnikud saavad aga liiga üldise kahtlusalust käsitleva kirjelduse, mis hõlmab rassilisi, etnilisi või muid selliseid tunnuseid, ei tohiks nad kasutada seda kirjeldust tegevuse alusena. Sellistel juhtudel on tõenäoline, et tegevuse tulemusena peatatakse paljud süütud inimesed, kellel on juhtumisi samad tunnused. Pigem peaksid ametnikud uurimise suunamiseks otsima täiendavat konkreetset operatiivteavet.

Lisateabe saamiseks vt Euroopa Komisjon (2017b).

Objektiivsena näiv teave võib tegelikult sisaldada kallutatust. Näiliselt objektiivseid tegureid, nagu kellaaeg, päev, asukoht jne, võib kasutada selliste keelatud diskrimineerimispõhjuste kaudse näitajana nagu tegelik või eeldatav rass, rahvuslik päritolu, sugu, seksuaalne sättumus või usutunnistus, nagu on näha ka allpool esitatud näitest.

Näide

Reede keskpäeval korraldatakse piirkonnas X peatamis- ja läbiotsimistoimingud. See aeg on aga islamiusuliste jaoks kõige olulisem palvetamise aeg. Kuna piirkond X on mošee lähedal, võivad väidetavalt objektiivsed kellaaja, kuupäeva ja kohaga seotud tegurid tegelikult toimida keelatud diskrimineerimispõhjuse ehk usutunnistuse näitajana, mille alusel peatamist ja läbiotsimist tehakse.

Samuti võib teatava kahtlase käitumise otsimine näida objektiivse viisina võimalike rikkumiste tuvastamiseks. Ametnikud võivad siiski tõlgendada isiku käitumist erinevalt, sõltuvalt asjaomase isiku muudest tunnustest. Tõenditest nähtub, et tööga seotud teadmised ja arusaamine operatiivteabest võivad eri ametnike puhul olla väga erinevad ning sageli ei vasta need tegelikele kuriteomustritele³³.

Ametnikele õigeaegse ja üksikasjaliku operatiivteabe andmine, näiteks iga vahetuse alguses toimuvatel infominutitel, peaks vähendama vabadust otsuste langetamisel ja andma ametnikele suuniseid selle kohta, kuidas kasutada oma volitusi täpsemalt asjaomaseid kuritegevuse mustreid ja tuvastatud ohutusküsimusi arvesse võttes. See vähendab eelarvamuste kaalu. Operatiivteabe kvaliteedi ja kasutamise parandamine, et keskenduda käitumuslikele teguritele või konkreetsele teabele, on kõige tulemuslikum viis, kui seda kombineerida parema järelevalve ja seirega ametnike õiguste kasutamise üle.

Juhtumiuuring**Profiilide koostamisel objektiivsuse tagamine****Vahetuse-eelsed infominutid (EL)**

Schengeni kataloogis soovitatakse, et enne iga vahetust annaks tööülesannete täitmise eest vastutav ametnik teavet mis tahes riskinäitajate ja riskiprofiilide kohta. Vahetuste osalise kattuvuse tagamine annab piisavalt aega lõppevate ja algavate vahetuste töötajate vaheliseks teabevahetuseks ning üksteise piisavaks teavitamiseks.

Lisateabe saamiseks vt Euroopa Liidu Nõukogu (2009).

33 Ühendkuningriigi politseitöö parandamise amet (National Policing Improvement Agency, NPIA) (2012).

Koolitusprogramm „Otsi, avasta ja reageeri“ (Madalmaad)

Otsimise, avastamise ja reageerimise (Search, Detect and React, SDR) koolitusprogrammi eesmärk on ennetada kuritegusid või terroriakte enne nende toimumist, suurendades julgeolekutõtajate suutlikkust koostada käitumise alusel profiile. See tähendab, et tähelepanu ei tohiks juhtida muutmatutele omadustele, nagu nahavärvus, ja selle asemel tuleks keskenduda üksikisiku käitumisele, mille alusel otsustatakse julgeolekutoimingute valik. Kuna kahtlase käitumise näitajad on kontekstiphised, on koolitus keskkonnast sõltuvalt nansseeritud. Sellisel koolitusel ollakse vastu ideele, et on olemas kõigile sobiv universaalne lahendus. Pärast asjakohaste käitumismustrite avastamist peavad ametnikud tegutsema delikaatselt. Enamikul juhtudel peavad nad kahtlustatavaga mitteametlikku vestlust, selle asemel et kasutada politsei ametlikke volitusi. Programm hõlmab lisaks rakenduslikule koolitusele ja töökohal toimuvale koolitusele ka klassiruumis õpetamist.

Lisateabe saamiseks vt [SDR Academy veebisaiti](#).

Peatamis- ja lbiotsimismenetlust käsitlev juhend „Authorised Professional Practice“ (APP) (Ühendkuningriik)

Ühendkuningriigi politseikolled (College of Policing) on välja töötanud heakskiidetud kutsetegevuse suunised „Authorised Professional Practice“ (APP), mis hõlmavad politseitöö eri aspekte. Peatamist ja läbiotsimist käsitlevas APPs on selgitatud, mida peatamine ja läbiotsimine tähendab, miks on oluline seda teha võimaldavaid volitusi korrektselt kasutada ning millised on seaduslike peatamis- ja lbiotsimistegevuste tunnused. Selles on selgitatud, et peatamis- ja lbiotsimisjuhtumite seaduslikkuse ja tõhususe aitavad tagada alljärgnevalt esitatud põhimõtted.

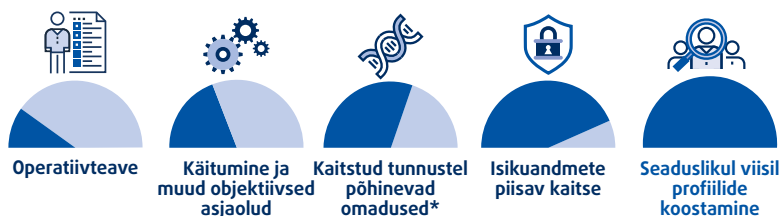
- **iglus:** ametniku otsus isik peatada ja läbi otsida peab põhinema üksnes asjakohastel ja objektiivsetel teguritel. Isikut ei tohi kunagi kinni pidada üksnes või peamiselt kaitstud tunnuste või selliste tegurite alusel nagu varasemad süüdimõistmised.
- **Seaduslikkus:** peatamisel ja läbiotsimisel peab olema seaduslik alus ja seda tuleb järgida.

- **Professionaalsus:** peatamise ja/või läbiotsimise ajal peavad ametnikud järgima ametialaseid käitumisreegleid, eelkõige eetikakoodeksit, suhtlema inimestega tõhusalt ning kohtlema inimesi väärikalt ja lugupidavalt.
- **Läbipaistvus:** individuaalne kokkupuude tuleb täpselt registreerida. Tuleb tagada peatamiste ja läbiotsimiste tõhus järelevalve ning seire ja avalik kontroll.

Lisateabe saamiseks vt Ühendkuningriik, College of Policing (2016).

Joonisel 8 on esitatud erinevad elemendid, mida saab kasutada seaduslikul profiilide koostamisel; nende kombineerimine sõltub konkreetse juhtumi laadist.

Joonis 8. Kombinatsioon eri elementidest

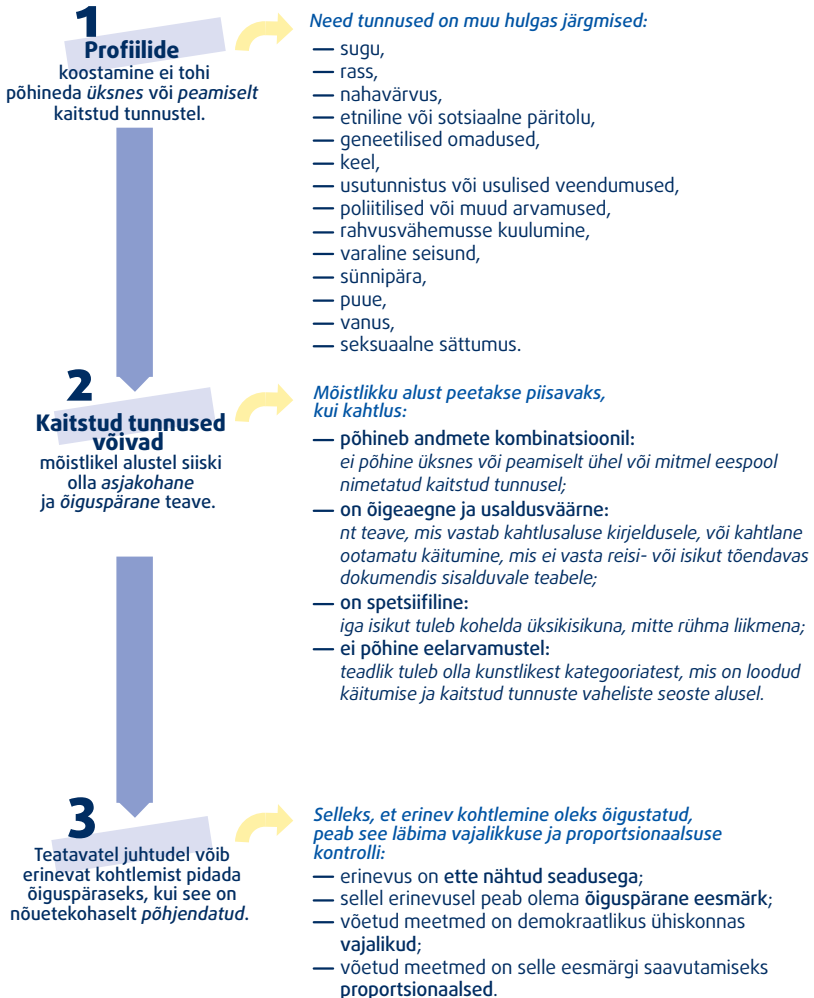


* Vt jooniselt 9 ELi õiguse alusel kaitstavate tunnuste loetelu. Profiilide koostamine ei tohiks mitte kunagi põhineda üksnes või peamiselt kaitstud tunnustel.

Allikas: FRA, 2018

Joonisel 9 on näidatud, kuidas neid elemente saab kombineerida, et profiilide koostamine ei oleks diskrimineeriv.

Joonis 9. Mittediskrimineeriva profiilide koostamise elemendid



Märkused. Kaitstud tunnuste loetelu on liikmesriigiti erinev. Ülevaate saamiseks iga liikmesriigi karistusseadustikus sisalduvatest diskrimineerimise alustest vt FRA (2018d). Vt ka Euroopa Liidu riiklike võrdõiguslikkust edendavate asutuste võrgustiku Equineti veebisaiti, kus on loetletud diskrimineerimise alused, mida riiklikud võrdõiguslikkust edendavad asutused hõlmavad.

Allikas: FRA, 2018

2.2.5. Peatamise ja läbiotsimise protokollivormid õiguskaitses valdkonnas profiilide koostamiseks

Peatamise ja läbiotsimise protokollivormid aitavad ametnikel järele mõelda, kas nende tehtavad peatamised põhinevad mõistlikel alustel, ning vanemametnikel tuvastada võimalikku diskrimineerivat käitumist ametnike tehtavates peatamis- ja läbiotsimistoimingutes. Kuigi neid vorme peetakse mõnikord koormavaks, on neis peatamiste kohta talletatud andmed, mille kõrvutamisel on võimalik saada teavet selle kohta, kas peatamisi tehakse seaduslikul viisil³⁴. See võib aidata edendada avatust ja vastutust. Lisaks pabervormide täitmisele saab selle teabe salvestamiseks kasutada uusi tehnoloogiaid, näiteks mobiilirakendusi.

Mõned olulised punktid, mida tuleks peatamise ja läbiotsimise protokollivormide kavandamisel arvesse võtta, on kirjeldatud infokastis.

Milline on hästi koostatud peatamise ja läbiotsimise protokollivorm?

Peatamise ja läbiotsimise protokollivormid peavad olema hästi kavandatud, et neist oleks kasu. Esiteks suurendab vormide täitmine ametnike töökoormust. Kui vorm ei ole selgelt koostatud ja piisavalt lühike, on oht, et ametnikud ei pruugi täita kogu vormi või täidavad selle lühidalt. Teiseks võimaldavad hästi koostatud vormid andmeid hõlpsasti välja võtta ja võrrelda, et toetada peatamis- ja läbiotsimistoimingute järelevalvet ning hindamist.

Võimaluse korral peaksid peatamise ja läbiotsimise protokollivormid

- olema valikvastustega andmeväljadega, mida on lihtsam täita ja statistiliselt töödelda;
- sisaldama iga punkti kohta täielikku variantide loetelu;
- vältima mitmetähenduslikke küsimusi;
- olema kergesti mõistetavad nii ametnikule kui ka peatatud isikule;
- protokollivormides peaks olema kirjas
 - läbiotsimise õiguslik alus. Eeskirjade loetelu asemel on parem esitada lihtsad selgitused;
 - isiku või sõiduki läbiotsimise kuupäev, kellaeg ja koht;

34 Ühendkuningriik, Stop Watch (2011).

- otsitav(ad) ese(med), nt otsitav(ad) objekt(id);
- peatamise tulemus;
- läbiotsimist tegeva(te) ametniku (ametnike) nimi (nimed) ja politseijaoskond;
- võib registreerida ka läbiotsitava(te) isiku(te) isikuandmed, nagu nimi, aadress ja kodakondsus. Läbiotsitav isik võib siiski keelduda nende andmete esitamisest.

Selleks et vormid oleksid tõhusad, tuleks need täita peatamismenetluse ajal.

Vormi koopia tuleks anda peatatud isikule või läbiotsitud sõiduki eest vastutavale isikule. Ühendkuningriigis on peatatud isikutel õigus taotleda täidetud vormi koopiat kolme kuu jooksul pärast peatamist. Sel viisil on vorm peatamistoimingute tõendiks mitte ainult politsei, vaid ka peatatud isikute jaoks.

Lisateabe saamiseks vt Ühendkuningriik, West Midlands Police (2012), lk 7, ja Ühendkuningriik, Home Office (2014a).

Juhtumiuring

Peatamise ja läbiotsimise protokollivorm (Ühendkuningriik)

Allpool on esitatud Ühendkuningriigi West Midlandsi politsei kasutatav peatamise ja läbiotsimise protokollivorm.

Sellest võib näha, et peatatud isikul palutakse tuvastada, millisesse loetletud etnilistest rühmadest ta kuulub, kusjuures loetelus on ka variandid „muu“ või „määratlemata“. Peatumismenetlust ellu viiv ametnik võib lisada oma arvamuse, kui ta ei nõustu isiku antud vastusega.

Tegevusjuhises, mis käsitleb peatamis- ja läbiotsimisõiguse kasutamist Ühendkuningriigis, on sätestatud, et ametnikud peaksid peatatud isikutele selgitama, et teave etnilise päritolu kohta on vajalik selleks, et saada tõene ülevaade peatamis- ja läbiotsimistegevusest ning aidata parandada etnilist järelevalvet, võidelda diskrimineerivate tavade vastu ja edendada volituste tõhusat rakendamist.

WC332
02/17

Stop and Search

Call: 805 6666

**Power**

- 1 Drugs
- 2 Section 1 PACE

A typical response would be "2,5" if the Power was 'S1 PACE & Object 'Fireworks'. The Object of search will default if there is only 1 option.

- 3 S47 Firearms Act
- 4 Section 60 CJPO Act 1994
- 5 Section 43 Terrorism Act
- 6 New Psychoactive Substances Act 2016
- 7 Other (a Search contains list of additional powers)

Object

- 1 Search for Drugs
- 1 Stolen Items
- 2 Offensive Weapon/Bladed Article
- 3 Articles for Burglary/Theft/Fraud/TWOC
- 4 Items for Criminal Damage
- 5 Fireworks
 - 1 Firearms
- 1 Dangerous Items/Offensive Weapons
- 1 Evidence of Terrorism
- 1 Search for NPS

Self Assessed Ethnicity (16+1)

- A1 Asian - Indian
- A2 Asian - Pakistani
- A3 Asian - Bangladeshi
- A9 Asian - Any Other Asian background
- B1 Black - Caribbean
- B2 Black - African
- B9 Black - Any Other Black background
- M1 Mixed - White & Black Caribbean
- M2 Mixed - White and Black African
- M3 Mixed - White & Asian
- M9 Mixed - Any Other Mixed Background
- O1 Other - Chinese
- O9 Other - Any Other Ethnic Group
- W1 White - British
- W2 White Irish
- W9 White - Any Other White background
- NS Not Stated

Officer assessed Ethnicity (PNC)

- IC1 White North European
- IC2 White South European
- IC3 Black
- IC4 Asian
- IC5 Chinese/Japanese/South East Asian
- IC6 Middle Eastern
- IC9 Other

Grounds for Search - Multi Select

- 1 Acting Suspiciously
- 2 Stopped in tasking area
- 3 Stopped in high crime area
- 4 Could not give reasonable explanation
- 5 Tried to avoid police
- 6 Seen to discard an item
- 7 Seen to conceal item
- 8 Smell of controlled drug
- 9 Current Intelligence
- 10 Matches Description

Grounds will be supported by a free text explanation

Outcome

- 1 Arrested - Consequence of Stop & Search
- 2 Arrested - Unrelated Offence including Warrant/PNC
- 3 Community Resolution
- 4 Fixed Penalty
- 5 Cannabis Warning
- 6 Street Bail
- 7 Street Summons
- 8 Conditional Bail
- 9 Out of custody Caution
- 10 Substance seized, person not arrested
- 11 NFA

Lisateabe saamiseks vt Ühendkuningriik, West Midlands Police (2017a), ja Ühendkuningriik, Home Office (2014a), lk 19.

Paljud asutused vähendavad peatamise ja läbiotsimise protokollivormide kasutamist ning on selle asemel kasutusele võtnud sellised tehnoloogiad nagu mobiilirakendused, raadiopõhised süsteemid, mobiilterminalid või sülearvutid. Need tehnoloogiad võivad kiirendada talletamisprotsessi ja vähendada bürokraatiat, kuid võivad tekitada ka uusi riske, eelkõige selliseid, mis on seotud isikuandmete algoritmidel põhineva kasutamisega (vt 3. peatükk).

Juhtumiuuring

Peatamis- ja läbiotsimistoimingute otsesalvestus

„eSearch“ (West Midlands Police, Ühendkuningriik)

2014. aasta aprillis kasutusele võetud süsteem põhineb kohapealse ametniku ja kontaktkeskuse (kontrolliruumi) töötaja vahelisel kõnel. Peatamise ja läbiotsimise üksikasjad registreeritakse kohe kontaktkeskuses ja sisestatakse andmebaasi. Seda teavet saab seejärel kasutada peatamis- ja läbiotsimistoimingute tõhususe kontrollimiseks nii asutusesiseselt kui ka -väliselt. Süsteemiga eSearch on täielikult muudetud peatamis- ja läbiotsimistoimingute registreerimist. Andmeid saab politseisüsteemides vaadata palju kiiremini, mis toob kasu operatiivteabe kogumise ja operatiivsesse politseitöösse integreerimise kontekstis.

Lisateabe saamiseks vt Ühendkuningriik, West Midlands Police (2014) ja Ühendkuningriik West Midlands Police (2016).

Mobiilirakendus eesliiniametnikele (West Midlands Police, Ühendkuningriik)

2017. aasta oktoobris võeti kasutusele uus mobiilirakendus, mille eesmärk on muuta peatamine ja läbiotsimine kiiremaks ning tõhusamaks. Rakendus eSearch võimaldab ametnikel salvestada andmed tänaval toimunud kokkupuudete kohta otse rakendusse oma nutitelefonide abil, ilma et oleks vaja helistada kontaktkeskuse töötajatele. Igale peatamisele antakse kordumatu viitenumber ja GPS registreerib automaatselt peatamise asukoha. Rakendus peaks vähendama kontaktkeskusesse tehtavate kõnede arvu peaaegu 1000 kõne võrra kuus.

Lisateabe saamiseks vt Ühendkuningriik, West Midlands Police (2017b).

Vanemametnikel on oluline roll selle tagamisel, et peatamis- ja läbiotsimistoiminguid tehakse seaduslikul viisil. Allpool esitatud näites on välja toodud, kuidas vanemametnikud saavad tagada järelevalve. Samuti peaksid nad tagama, et peatamisi ja läbiotsimisi ei kasutataks tehtud peatamiste arvu põhineva tulemusmöödikuna.

Juhtumiuuring

Peatamise ja läbiotsimise protokollivormide kinnitamine (Ühendkuningriik)

Alates 2014. aasta augustist peab iga Ühendkuningriigis tehtud peatamise ja läbiotsimise protokollivormi kinnitama läbiotsimist teinud ametniku juht. Protokollivormid kinnitatakse kui asjaomastele standarditele vastavad või mittevastavad. Viimasel juhul peab hindaja peatamise ja läbiotsimise protokollivormile märkima selle põhjused.

Lisateabe saamiseks vt Ühendkuningriik, Home Office (2014a).

2.3. Vastutus

Põhipunktid

- Õiguskaitse- ja piirivalveametnikud **vastutavad** selle eest, et profiilide koostamist viidaks ellu seaduslikel alustel.
- Profiilide koostamise kohta **usaldusväärsete, täpsete ja õigeaegsete andmete kogumine** on vastutuse tagamiseks esmatähtis.
- **Tõhusad kaebuste esitamise mehhanismid** takistavad võimu kuritarvitamist ja aitavad samal ajal taastada avalikkuse usaldust politsei- ja piirivalveasutuste töö vastu.
- **Tagasiside, mida saadakse avalikkusega peetavatelt kohtumistelt**, kus kuulatakse osalejate arvamusi, arutletakse profiilide koostamise teemal ning kogutakse tagasisidet tegevuste kohta, annab võimaluse õppida ja profiilide koostamist täiustada.

Aruandekohustus on demokraatliku valitsemistava üks peamisi põhimõtteid. Väga üldiselt tähendab see vastamist neile, kellel on õigus vastutuse võtmist nõuda³⁵. Vastutus ei viita mitte ainult individuaalsele otsustusprotsessile, vaid institutsiooni vastutusele (nn institutsiooniline vastutus). Riigiametnikena ja riigiasutuste esindajatena vastutavad õiguskaitse- ja piirivalveametnikud ning nende organisatsioonid üldsuse ees oma otsuste ja tegevuse eest. See hõlmab vastutust selle eest, et profiilide koostamine oleks seadusega kooskõlas.

³⁵ Bovens, M., Schillermans, T. ja Goodlin, R. E. (2014), lk 1–11.

Usaldusväärsete, täpsete ja õigeaegsete andmete kogumine on vastutuse tagamisel esmatähtis. Kuna suur osa andmetest sisaldab tundlikke isikuandmeid, tuleb neid töödelda kooskõlas andmekaitse-eeskirjade ja andmetötluse menetlustega (vt 3. peatükk).

Vastutuse põhimõtte kontrollnimekiri

Alljärgnev kontrollnimekiri annab põhiülevaate meetmetest, mida õiguskaitse- ja piirihaldusasutused võivad võtta, et tagada oma vastutus profiilide koostamisega seotud otsuste ja tegevuse eest. Seda nimekirja võib kasutada selleks, et juhendada ametnikke nende vastutuse järgimisel, kuid see pole õiguskaitse- ja piirivalveametnike jaoks kohustuslike tegevuste nimekiri. Sõltuvalt kontekstist ei pruugi mõned soovituselised kohaldatavad piirihalduse eripära tõttu.

1. Tuvastamine

- Tundke ära ebaseaduslik profiilide koostamine ja **tunnistage** selle olemasolu. Kallutatud ja stereotüübid on olemas ja need ohustavad asjaosalisi, sealhulgas ametnikke ning kohalikke kogukondi.
- Koguge ja kasutage eristatud andmeid**: see on oluline vahend tõhususe ja tulemuslikkuse hindamiseks.
- Osalege kogukonna või kodanikuühiskonna korraldatud välistel paneelaruteludel, et saada **tagasisidet** oma tavade kohta ja suurendada usaldust enda tegevuse vastu.

2. Teabe kogumine

- Tagage aruandekohustus profiilide koostamisega seotud tegevuse **dokumenteerimise** abil.
- Kui vajalikest kaitsemeetmetest ei tulene teisiti, võivad **videovalve** ja/ või **kehal kantavad kaamerad** suurendada vastutust ja anda tõendeid, millega toetada kallutatud käitumismustrite muutmiseks võetavaid meetmeid.
- Looge **peatamise ja läbiotsimise protokollivormid**, mille politseiametnikud peavad täitma pärast iga peatamist.

3. Tegutsemine ja ennetamine

- ☑ Viige läbi **hindamisi**, et teha kindlaks, kas on olemas eeskirju ja tavad, mis kinnistavad otseseid või kaudseid eelarvamusi ja negatiivseid stereotüüpe.
- ☑ Korraldage erikursusi ja/või **-koolitusi**, mis keskenduvad isiklike ja institutsiooniliste eelarvamuste ja stereotüüpide käsitlemisele.
- ☑ **Andke teavet** peatatud isikutele, et peatamist tajutaks suurema tõenäosusega õiglasena, ning andke üksikisikutele piisavalt teavet, mille alusel nad saavad otsustada, kas taotleda õiguskaitsset või mitte. Piiriületuspunktides teise astme kontrolli suunamise korral on teabe esitamine seadusest tulenev kohustus.
- ☑ Näidake asutuses **nulltolerantsi** eelarvamustel põhinevate vahejuhtumite vastu.
- ☑ Looge **asutusesisesed järelevalve- ja kontrollimehhanismid**, näiteks asutusesisesed paneelarutelud teemal, kas kontrollide tehakse põhjendatud alustel.
- ☑ Tagage, et **tulemusnäitajad** oleksid seotud kallutatuse ja stereotüüpide vältimisega.
- ☑ Looge **kaebuste esitamise mehhanismid**, et hoida ära võimu kuritarvitamist ja tagada vastutus.

Allikas: FRA, 2018

2.3.1. Asutusesisene järelevalve

Politsei- ja piirihaldusasutuste juhtidel on oluline roll selliste väärtuste ja hoiakute loomisel, mis kaitsevad üksikisiku õigusi ja diskrimineerimiskeelu põhimõtet nii asutuse sees kui ka üldsusega suhtlemisel. Samuti aitavad asutuste juhid kaasa aruandekohustust ja läbipaistvust hindava õhkkonna loomisele. Töötajatevaheline (nii horisontaalne kui ka vertikaalne) avatud suhtlemine ning selgete käitumishoiakute, näiteks kutse-eeskiri eeskirjade kehtestamine on kaks asutusesisest elementi, mis peaksid olema kehtestatud vastutuse järgimise tagamiseks. Oluline roll on ka värbamisel ja koolitusel (vt punkt 2.2.3).

ELi õiguse kohaselt peab iga avaliku sektori asutus või organ määrama **andmekaitseametniku**. Andmekaitseametnik nõustab politseid ja piirihaldusasutusi nende andmekaitsealaste kohustuste küsimustes, pidades sealhulgas arvestust andme-töötlustoimingute kohta või koostades andmekaitsealaseid mõjuhinnanguid. Profiilide koostamise kontekstis annab andmekaitseametnik näiteks nõu ja jälgib, et profiilide koostamise jaoks või selle ajal kogutud isikuandmeid töödeldaks ja säilitataks seaduslikul viisil.

Andmekaitseametniku roll

Politseidirektiivi kohaselt peavad liikmesriigid määrama andmekaitseametniku, kelle ülesannete hulka kuulub

- isikuandmete kaitset käsitlevate kohaldatavate õigusaktide järgimise järelevalve, sealhulgas
 - vastutuse määramine,
 - töötajate teadlikkuse suurendamine ja nende koolitamine,
 - auditid;
- nõu andmine andmekaitsealase mõjuhinnangu kohta ja selle rakendamise jälgimine;
- tegutsemine järelevalveasutuse kontaktpunktina.

Andmekaitseametnik tuleks täielikult ja õigel ajal kaasata kõikidesse isikuandmete kaitsega seotud küsimustesse.

Vt politseidirektiivi artiklid 32–34.

Politseiteenistustes saab profiilide koostamise sisejärelevalvet teha paljude muude meetmete raames, mille eesmärk on pidada arvestust ametiasutuste ja kogu elanikkonna vaheliste kokkupuudete kohta (vt [joonis 10](#)). See hõlmab järgmist:

- **peatamise ja läbiotsimise protokollivormid:** need on kasulikud praktilised vahendid, millega julgustada ametnikke tegema hästi põhjendatud kontrollid ning edendada avatust ja aruandekohustust üldsuse ees (vt [punkt 2.2.5](#));

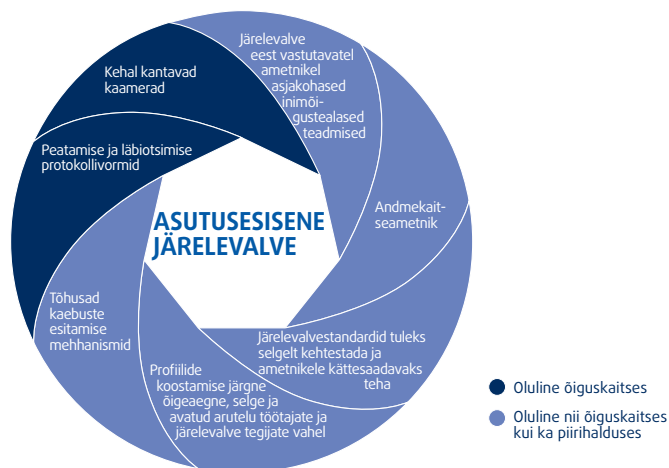
- **kehal kantavad kaamerad:** kui vajalikest kaitsemeetmetest ei tulene teisiti, võib nende abil suurendada kogukondade ja politsei vahelist usaldust ning takistada jõu kuritarvitamist ja diskrimineerimist (vt punkt 2.3.2).

Neid meetmeid võib kasutada ka piirihaldusasutustesiseses järelevalves. Näiteks on Schengeni kataloogis soovitatud registreerida teise astme kontrolli suunamiste arv ja põhjused. Lisaks loovad piirikontrolli erinevad vahendid, piiripunktide taristu ja juhtide kohalolek muid võimalusi asutusesiseseks järelevalveks. Näiteks võib rakendada täiendavaid tehnoloogilisi vahendeid, nagu videovalvet.

Kui on kehtestatud vajalikud kaitsemeetmed, võib videosalvestis anda tõendeid profiilide koostamisega seotud tegevuse hindamiseks ja konkreetsete kaebuste korral olla ka tõendusmaterjal. Näiteks võib videosalvestis näidata, kas isiku käitumine esimese astme kontrollis ootamise ajal oli piisav põhjus tema suunamiseks teise astme kontrolli.

Erinevalt peatamisest ja läbiotsimisest eeldavad reisijad piiripunktide avaliku iseloomu ja sealsete julgeolekukaalutluste tõttu enamasti, et seal on videovalve. Selliste vahendite kasutamisel tuleb siiski järgida õigust eraelu puutumatusele ja kohaldatavaid andmekaitse-eeskirju.

Joonis 10. Asutusesisesese järelevalve osad



Allikas: FRA, 2018

Andmete talletamisel võib olla nii lühi- kui ka pikaajaline kasu. Peatamise ja läbiotsimise protokollivormide näites on selgitatud, kuidas

- **lühikeses perspektiivis** võivad peatamise ja läbiotsimise protokollivormid tagada kohapealse vastutuse. Ühendkuningriigis antakse kõigile peatatud isikutele peatamise ja läbiotsimise protokollivormi koopia või andmed selle kohta, kust nad koopia soovi korral saavad. Vormis esitatakse peatamise üksikasjalik põhjus ning teave selle kohta, kus ja kuidas saab esitada kaebuse. See võimaldab isikul näha põhjust ja seda vaidlustada, kui ta peab seda ebaõiglaseks;
- **pikas perspektiivis** võimaldab andmete analüüs politseiteenistustel kindlaks teha, kas peatamis- ja läbiotsimisvolituste kasutamine on eaproportsionaalselt suunatud vähemusrühmade liikmetele, ning kohandada sellele vastavalt ametnikele antavaid suuniseid. Need andmed võib avalikustada, et suurendada läbipaistvust ning üldsuse usaldust peatamis- ja läbiotsimisvolituste kasutamise vastu.

Andmete talletamine: mis on sätestatud õigusaktides?

Andmetöötluse seaduslikkuse tagamiseks on politseidirektiivis nõutud, et õiguskaitseasutused dokumenteeriksid igat liiki nende vastutusel toimuvate isikuandmete töötlemise toimingud. Lisaks peavad nad automatiseeritud töötlemissüsteemides pidama logisid, et teada, kes isikuandmeid luges või kes need avalikustas, millal need andmed saadi ning mis on andmete töötlemise põhjendused (vt [punkt 3.1.3](#)).

Politseidirektiivi artiklid 24 ja 25

Juhtumiuuring

Andmete kasutamine peatamis- ja läbiotsimistoimingutes eaproportsionaalsuse tuvastamiseks (Ühendkuningriik)

Inglismaal ja Walesis (Ühendkuningriik) välja töötatud politsei- ja kuritegelike tõendite seaduse tegevusjuhiseiga on politseiteenistustele pandud seadusjärgne kohustus jälgida peatamis- ja läbiotsimisvolituste rakendamist, et teha kindlaks, kas neid kasutatakse stereotüüpide või sobimatute üldistuste alusel. Igasugust kahtlust teatavate ametnike või ametnike

rühmade volituste ebaproportsionaalse kasutamise kohta või taolist kahtlust, mis on kogukonna teatavate osadega seotud, tuleks kontrollida ja uurida ning selle lahendamiseks tuleks võtta asjakohaseid meetmeid. Lisaks peab politsei tagama, et andmeid kontrolliksid kogukonna esindajad, ning kohalikul tasandil selgitama peatamis- ja läbiotsimisvolituste rakendamist.

Lisateabe saamiseks vt Ühendkuningriik, College of Policing (2014a).

Ühendkuningriigi politsei on töötanud välja mitu vahendit läbipaistvuse suurendamiseks, muutes peatamist ja läbiotsimist käsitlevad andmed kergesti juurdepääsetavaks. Veebisait <https://www.police.uk/> võimaldab kasutajatel sisestada oma postiindeksi, et näha üksikasjalikku teavet nende kodupiirkonnas tehtud peatamiste arvu ja laadi kohta. Avaldatud teave põhineb täidetud peatamise ja läbiotsimise protokollivormidel. Lisaks on Metropolitan Police'i [peatamisi ja läbiotsimisi käsitleval koondpaneelil](#) andmed kõigi Londonis tehtud peatamiste ja läbiotsimiste kohta, sealhulgas andmed kontrollitute hulgas olnud etnilise vähemuse taustaga inimeste arvu kohta võrreldes kogu elanikkonnaga. Kasutajatel on veebis juurdepääs üksikasjalikele andmetele eri viisidel, näiteks

- kaardile, millel on iga kuu näidatud konkreetsetes piirkonnas tehtud kontrollimiste ja läbiotsimiste täpsed asukohad. See vahend võimaldab saada ka üksikasjalikku teavet peatamiste ja läbiotsimiste kohta (eesmärk, liik, tulemus, kas peatamine ja läbiotsimine olid politseioperatsiooni osa), isiku kohta (sugu, vanusevahemik, enda määratletud etniline päritolu, ametniku määratletud etniline päritolu) ning peatamise ja läbiotsimise õigusjärgsust toetavate õigusaktide kohta (vt [joonis 11](#));
- ülevaatele statistikast ja graafikutest politsei võetud peatamis- ja läbiotsimis-meetmete kohta. See võimaldab teavet koondada ja alla laadida.

Kuigi selline tava suurendab läbipaistvust ja usaldust, võib see mõjutada asjaomaste isikute õigust eraelu puutumatusel ja andmekaitsele. On võimalik, et üksikisiku isikumasuse saab tuletada selles või muudes veebipõhistes vahendites kättesaadavate andmete kombinatsioonist. Selliseid riske tuleb hinnata ja vajaduse korral tuleb nendega tegeleda.

Joonis 11. Veebipõhine vahend, mis näitab Londonis tehtud peatamiste ja läbiotsimiste üksikasju

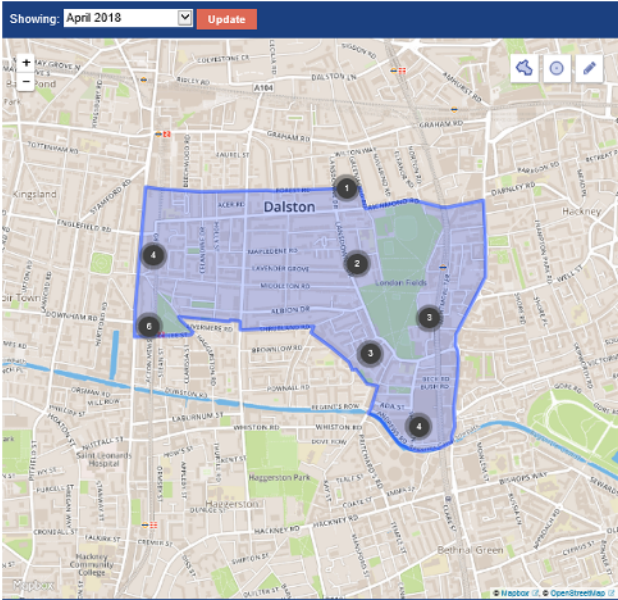
POLICE.UK Find your neighbourhood 🔍 Share this page 📄

Home > Metropolitan Police Service > London Fields > Stop and search >

Stop and search map

Click on the dots on the map for information about individual stop and searches.

Showing: April 2018



[View A-Z list of stop and search locations](#)

[View the crime map for London Fields](#)

1076 stop and searches were carried out by Metropolitan Police Service this month that could not be mapped to a location.

The British Transport Police are responsible for policing railways in the Metropolitan Police Service area. [View summary information for stop and searches conducted by the British Transport Police.](#)

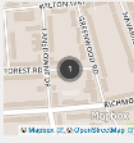
Location anonymisation is accurate to 2012 population and housing developments. [Learn more.](#)

Please [contact us](#) about any privacy concerns, or feedback about how useful and useable you find this stop and search information.

Allikas: Ühendkuningriik, Home Office, [peatamiste ja läbiotsimiste kaarti käsitlev veebisait](#)

POLICE.UK Find your neighbourhood Search this page Menu

Home > Metropolitan Police Service > London Fields > Stop and search > Map >



Stop and searches on or near Forest Road in April 2018

In this neighbourhood

- Overview
- Crime map
- Stop and search
- Policing team
- News and events
- Performance
- Community Feedback

Stop and search at 29 April 2018, 12:20 p.m.

<p>Object of search: Articles for use in criminal damage</p> <p>Type of search: Person search</p> <p>Outcome: A no further action disposal</p> <p>Part of a policing operation: No</p> <p>Gender: Male</p> <p>Age range: over 34</p>	<p>Self-defined ethnicity: Black/African/Caribbean/Black British - Any other Black/African/Caribbean background</p> <p>Officer-defined ethnicity: Black</p> <p>Removal of more than just outer clothing: Unknown</p> <p>Legislation: Police and Criminal Evidence Act 1994 (section 1)</p> <p>Outcome linked to object of search: Unknown</p>	<p>Next steps</p> <ul style="list-style-type: none"> View stop and search overview for Metropolitan Police Service Contact us regarding a privacy request or to provide stop and search feedback Contact your local policing team Attend your next best meeting <p>Related links</p> <ul style="list-style-type: none"> Stop and search FAQs
--	--	---

Allikas: Ühendkuningriik, Home Office, üksikasjaliku otsingu veebisait

2.3.2. Kehal kantavad kaamerad

Politseiteenistused kasutavad üha enam kehal kantavaid kaameraid. Nendel võib olla oma osa vastutuse tagamisel, individuaalsete kokkupuudete kvaliteedi parandamisel ja kallutatud käitumismustrite muutmisel. Samuti võivad need aidata vähendada pingeid ohuolukordades. Lisaks politsei kogutavale videomaterjalile salvestavad ka kodanikud üha enam peatamisi ning muid kokkupuuteid politseiga. Ka seda võib kasutada politsei tegevuse hindamiseks.

Juhtumiuring

Kehal kantavate kaamerate tõhusus

Ühendkuningriigis näitas 2015. aastal tehtud uuring, mis käsitles 500 kaamera kasutamist 814 Metropolitan Police'i politseiametniku poolt, et üldine mõju tehtud peatamiste ja läbiotsimiste arvule või liigile puudus; vägivallakuritegude tõttu vahistatud isikute osakaalu see ei mõjutanud

ning et puuduvad tõendid selle kohta, et kaamerad oleksid muutnud viisi, kuidas ametnikud ohvrite või kahtluselustega tegelesid. Aruanded, milles hinnatakse sarnaseid katsetusi teiste politseiteenistuste puhul, näitavad vähe või üldse mitte mingeid tõendeid selle kohta, et neil oleks olnud positiivne mõju kuritegevuse vähendamisele, ametnike vastu esitatud kaebustele või jõu kasutamisele.

Lisateabe saamiseks vt Big Brother Watch (2017).

Prantsusmaal võeti kaheaastaseks katseperioodiks 300 asutuses kasutusele kehal kantavad kaamerad. Siseministeeriumi 2018. aasta juunis tehtud ülevaates toodi esile katse positiivne mõju ja tulemused. Aruandes rõhutati eelkõige kehal kantavate kaamerate heidutavat mõju peatatud isikutele, kes seetõttu politsei ründamisest või solvamisest hoidusid. Omavalitsuste aruanded näitasid, et üksikisikutele kandmiseks mõeldud kaamerate kasutamine vähendas politseiametnikele suunatud agressiivsust ja solvavat käitumist. Mõned omavalitsused juhtisid tähelepanu sellele, et kehal kantavate kaamerate kasutamine näis leevendavat pingeid, mis muidu oleks võinud kaasa tuua politseiametnike vastu suunatud kuriteo. Kuigi need aruanded viitavad sellele, et kehal kantavate kaamerate kasulikkus seisneb eelkõige nende kandmise hoiatavas mõjus, kasutati kohtumenetlustes tõenditena mõnda nende abil saadud salvestist õigusrikkujate tuvastamiseks. Lisaks rõhutas mitu omavalitsust seadme hariduslikku kasulikkust, kuna mõned politseiametnikud said väljaõppe sekkumismenetluste ja -tehnikate kohta, vaadates sekkumiste käigus tehtud salvestisi. Katseprojekti järel esitati Prantsusmaa parlamendile seaduseelnõu, mille eesmärk on ühtlustada kehal kantavate kaamerate kasutamist kõikides politseiteenistustes ning laiendada nende kasutamist tuletõrjujatele ja vanglaametnikele.

Lisateabe saamiseks vt Prantsusmaa siseministeerium (2018).

2012.–2013. aastal toimus Ameerika Ühendriikides Rialtos ulatuslik 12kuuline kehal kantavate kaamerate kasutamise katse, mille käigus uuriti, kas kehal kantavad kaamerad tooksid kaasa neid kandvate ametnike ühiskondlikult soovitava käitumise. Tulemused näitasid, et võrreldes 2011. aastaga vähenes 12kuulise katseperioodi jooksul jõu kasutamine 60-lt korralt 25-le ning politsei vastu esitatud kaebuste arv vähenes 28-lt 3-le.

Lisateabe saamiseks vt Farrar, T. (2018).

Kehal kantavate kaamerate kasutamine politseiteenistustes tekitab siiski mõningaid olulisi põhiõigustega seotud ja operatiivseid küsimusi. Nende küsimuste lahendamiseks on vaja selgeid kaitsemeetmeid ja põhimõtteid kaamerate kasutamise kohta.

- **Kehal kantavate kaamerate roll ebaseadusliku profiilialalüüsi avastamisel ja tõkestamisel** on ebaselge. Kaamerad salvestavad üksikuid vahejuhtumeid ega võimalda koguda statistilisi andmeid, mida saaks kasutada selleks, et teha kindlaks, kas peatamis- ja läbiotsimistoimingud on diskrimineerivad. Pigem saab neid kasutada individuaalsete kokkupuudete läbivaatamiseks ja arutamiseks, aidates parandada kokkupuudete kvaliteeti.
- Kehal kantavate kaamerate kasutamisel võib olla **negatiivne mõju suhetele vähemuskogukondadega**, kui nad tunnevad, et nad on konkreetselt sellise tegevuse sihtmärk. Kaitsemeetmete ja põhimõtete väljatöötamine kohalike kogukondadega konsulteerides võib aidata näidata kehal kantavate kaamerate kasutamist pigem vastutuse suurendamise kui vähemusrühmade häbimärgistamise vahendina.
- Kehal kantavate kaamerate kasutamine **mõjutab õigust eraelu puutumatusel ja andmekaitsele** ning muid põhilisi inimõigusi. Näiteks võivad kaamerad mõjutada rahumeelse kogunemise vabadust, kui neid kasutada avalike meeleavalduste jälgimiseks. Sageli ei ole selge, millal tuleks kaamera sisse ja välja lülitada ning mis juhtub, kui ametnik unustab või otsustab kaamerat mitte sisse lülitada: nendes küsimustes on vaja selgeid suuniseid. Seda teenust osutavad eraettevõtjad peavad väljendama ja mõistma selgelt, et nad ei saa salvestisi oma tarbeks töödelda. Kehal kantavate kaamerate kasutamist tuleks reguleerida seadusega, et tagada selle tegevuse kooskõla põhiõigustega.

Kehal kantavate kaamerate tõhus kasutamine

Kolme järgmise olulise põhimõtte järgimine võib aidata tagada kehal kantavate kaamerate tõhusa kasutamise.

- **Autentsus:** salvestised peavad olema selgelt juhtumiga seotud. Registreerida tuleks juhtumi kuupäev ja kellaaeg (nt ajatemplite abil) ning täpne asukoht (nt GPSi abil).
- **Usaldusväärsus:** salvestised tuleks kesksüsteemi üles laadida korrakohaselt, turvaliselt ja konfidentsiaalselt. Salvestised peaksid olema

kooskõlas andmekaitse ja eraelu puutumatus põhimõtetega ning seetõttu ei tohiks neid säilitada kauem, kui on seadusega ette nähtud.

- **Vastuvõetavus:** selleks et dokumenteerimine oleks kriminaalmenetluses kasulik, peavad salvestised olema kohtus vastuvõetavad. See võib hõlmata järgmisi nõudeid:
 - pideva videosalvestuse vältimine, mis kujutab endast lubamatut sekkumist nii politseiametnike kui ka filmitavate isikute õigusesse eraelu puutumatusesse;
 - nende isikute teavitamine, keda võidakse filmida, ja (vajaduse korral) selleks nende nõusoleku saamine;
 - salvestiste säilitamine, tagades piisava turvalisuse, ning salvestistele politseiametnike ja ka kodanike juurdepääsu jälgimine.

Lisateabe saamiseks vt Coudert et al. (2015), lk 8.

Tehnoloogia edasine areng nõuab uute kaitsemeetmete väljatöötamist, et tagada kehal kantavate kaamerate seaduslik kasutamine. Näiteks kaamerad, mis suudavad isiku näo automaatselt ära tunda, võrreldes ja sobitades seda varasemate andmetega andmebaasis, tekitavad uusi probleeme, mis on seotud õigusega eraelu puutumatusesse ja andmekaitsele.

Juhtumiuuring

Kehal kantavad politseikaamerad: põhimõtetega seotud tulemusnäitajate tabel (USA)

Selleks et suurendada kehal kantavate kaamerate kasutamise läbipaistvust ja sellega seotud vastutust, töötati Ameerika Ühendriikides toimunud tsiviil- ja inimõiguste teemalise juhtimiskonverentsi ja ettevõtte Upturn koostöös välja vahend, mille abil hinnata ja struktureerida teavet, mida on võimalik kehal kantavate kaamerateaga filmitud salvestistest välja võtta. Vahendis pakutakse välja kaheksa kriteeriumi sellise videomaterjali hindamiseks:

1. kas salvestised avalikustatakse ja politseiosakond teeb need hõlpsasti kättesaadavaks;

2. kas ametnike vabadus otsustamisel selle üle, millal kaameraga salvestada, on selgelt avalikustatud;
3. kas on käsitletud eraelu puutumatuses seotud probleeme;
4. kas ametnikud peavad enne esialgse kirjaliku aruande koostamist salvestised läbi vaatama;
5. kas märgistamata salvestised tuleks eelnevalt kindlaks määratud ajavahemiku jooksul kustutada;
6. kas salvestisi kaitstakse omavolilise muutmise ja väärkasutamise eest;
7. kas kaebuste esitajatele tehakse salvestised kättesaadavaks;
8. kas biomeetriliste tehnoloogiate kasutamine üksikisikute tuvastamiseks videomaterjalis on piiratud või mitte.

Sellised algatused võivad aidata suurendada vastutust, kehtestades standardid ja soodustades selliste mehhanismide rakendamist, mille abil hinnata, kas salvestisi kogutakse ja kasutatakse asjakohaselt.

Lisateabe saamiseks vt tsiviil- ja inimõiguste teemalise juhtimiskonverentsi ja ettevõtte Upturn [veebisaiti tulemusnäitajate kohta](#).

2.3.3. Kaebuste esitamise mehhanismid

Tõhusad kaebuste esitamise mehhanismid takistavad võimu kuritarvitamist ja aitavad samal ajal taastada avalikkuse usaldust politsei- ja piirivalveasutuste töö vastu. Tavaliselt on need olemas lisaks ametlikele õiguslikele kanalitele, mis võimaldavad üksikisikutel vaidlustada avaliku sektori asutuse tegevuse või otsuse sõltumatus ja erapooletus kohtus.

Tõhususe tagamiseks on oluline, et

- **üksikisikutel on lihtne juurdepääs kaebuste esitamise mehhanismidele:** tõendid näitavad järjepidevalt, et inimesed ei soovi kaebusi esitada, näiteks seetõttu, et see protsess on pikk või kulukas või kardetakse negatiivseid tagajärgi. Kaebuste esitamise mehhanismide kättesaadavaks tegemine veebiplatvormide,

näiteks veebisaitide või mobiilirakenduste kaudu võib julgustada inimesi neid kasutama. Lisaks saavad organisatsioonid toetada üksikisikuid kaebuste esitamisel kas nende nimel kaebuste esitamise või kollektiivsete õiguskaitsemehhanismide kaudu, nagu on ette nähtud isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 80 lõikes 2;

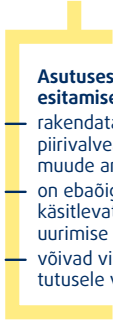
- **kaebusi käsitletakse läbipaistvalt:** see aitab suurendada usaldust kaebuste esitamise mehhanismide vastu;
- **kaebusi menetlevad asutused on sõltumatud** organisatsioonist või organisatsiooni osast, mille vastu kaebus esitatakse.

On olemas suur hulk erinevaid mehhanisme, mille abil tegeletakse eri liiki kaebustega. [Joonisel 12](#) on esitatud ülevaade mõnedest ELi liikmesriikides ja ELi tasandil kättesaadavatest kaebuste esitamise mehhanismidest.

Joonis 12. Ülevaade kaebuste esitamise mehhanismidest ELi liikmesriikides



**ASUTUSESISESED KAEBUSTE
ESITAMISE MEHHAANISMID**



Asutusesisesed kaebuste esitamise mehhanismid

- rakendatakse politsei- ja piirivalveametnike või muude ametnike poolt
- on ebaõiglast kohtlemist käsitlevate kaebuste uurimise alus
- võivad viia distsiplinaarvastutusele võtmiseni



**ASUTUSEVÄLISED KAEBUSTE
ESITAMISE MEHHAANISMID**



Üldised kaebuste esitamise mehhanismid

- spetsiaalsed kaebusi menetlevad asutused, nagu ombudsman
- erapooletu ning politseist või piirivalvest sõltumatu
- avaliku sektori asutuste, sealhulgas õiguskaitseasutuste tegevuse kohta esitatud kaebuste hindamine

Spetsialiseerunud diskrimineerimisvastased asutused

- riiklikud võrdõiguslikkust edendavad asutused
- vastutavad riigiasutuste diskrimineeriva käitumise kohta esitatud kaebuste käsitlemise eest

Spetsialiseeritud andmekaitseasutused

- uurimisvolitustega ja kaebuste esitamise mehhanismiga asutused eraelu puutumatuse ja/või andmekaitse õiguste rikkumise menetlemiseks
- võivad käsitleda andmesubjektide või andmekaitseorganisatsioonide esitatud nõudeid
- võtavad vastu õiguslikult siduvad otsused



**EUROOPA KAEBUSTE
LAHENDAMISE MEHHAANISMID**



Euroopa Ombudsman

- ligipääsetav ELi kodanikele ja residentidele
- ELi institutsioonide, organite või asutuste haldusomavoli juhtumid

Frontexi kaebuste menetlemise sisemehhanism

- ameti tegevuses põhiõiguste austamise seire

Mehhanismid, mille puhul politseiametnikud kohtuvad üldsuse esindajatega, et kuulata ära nende kaebused, arutada profiilide koostamist ja saada oma tegevuse kohta tagasisidet, annavad võimaluse saada olulisi teadmisi profiilide koostamist reguleerivate protsesside parandamiseks. Samuti luuakse selliste mehhanismidega vahend avalikkuse kaasamiseks õiguskaitsetegevusse (vt juhtumiuuringut).

Juhtumiuuring

Avaliku sektori kaebuste esitamise mehhanismid õiguskaitsesektoris

Avalikkust esindavad kontrollikomisjonid (West Midlandsi politsei – Ühendkuningriik)

Kõik kaheksa West Midlandsi politsei (WMP) osakonda korraldavad iga kahe kuu tagant peatamis- ja läbiotsimistoimingute kontrollikomisjoni koosoleku, mida juhatavad üldsuse esindajad. Need komisjonid hindavad peatamis- ja läbiotsimisandmeid; tagavad, et WMP järgib seadust, ning pakuvad kogukondadele kanalit, mille kaudu edastada kaebusi ja tõstatada mureküsimusi. Koosolekute päevakorrad ja protokollid avaldatakse veebis. WMP on kasutusele võtnud mitmesuguseid täiendavaid tavaid kogukonna kaasamiseks püüdlustesse muuta tänaval peatamised õiglasemaks ja sihipärasemaks ning ametnikud vastutustundlikumaks.

Lisateabe saamiseks vt West Midlands Police, [peatamist ja läbiotsimist käsitlev veebisait](#), ja Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (2016).

Mõistlikke põhjuseid käsitlevad kontrollikomisjonid (Northamptonshire'i politsei – Ühendkuningriik)

Northamptonshire'i politsei on loonud mõistlikke põhjuseid käsitlevad kontrollikomisjonid, et kaasata avalikkuse esindajaid oma peatamis- ja läbiotsimistoimingute parendamisse. Need kontrollikomisjonid võimaldavad arutada peatamis- ja läbiotsimisvolituste rakendamist ning nende mõju kogukondadele. Komisjone juhib peainspektor ning need koosnevad eesliiniametnikust ja kahest kogukonna liikmest, kelle hulka võivad kuuluda õigusrikkujad või endised õigusrikkujad. Lisaks politsei ja üldsuse vahelise suhtluse tõhustamisele on kontrollikomisjonil õigus politseiametnikelt

volitused ära võtta ja nad täienduskoolitusele suunata, et parandada nende peatamis- ja läbiotsimistoiminguid.

Lisateabe saamiseks vt Northamptonshire'i politsei kontrollikomisjoni veebilehelt ja [Open Society Justice Initiative](#) (2018a).

Politseiametiga seotud kaebuste esitamise mehhanismide mitteametlik võrgustik

Euroopa politseiombudsmanide võrgustik (IPCAN) on mitteametlik võrgustik julgeolekujõudude välise kontrolli eest vastutavate sõltumatute struktuuride vaheliseks teabevahetuseks ja koostööks. See loodi 2013. aastal ja see ühendab kaebusi menetlevaid asutusi ligikaudu 20 riigist. Need asutused (peamiselt ELi liikmesriikidest) võtavad vastu ja menetlevad kaebusi avalik-õiguslike julgeolekuasutuste ja mõnikord ka eraõiguslike asutuste vastu.

Lisateabe saamiseks vt IPCANI [veebisaiti](#).

Piirihalduses võib avalikke kaebuste esitamise mehhanisme rakendada koha- peal või tagantjärele. Sellistele mehhanismidele juurdepääsu võimalus suurendab läbipaistvust ja vastutust ning edendab vastastikust austust ja häid suhteid piirivalveametnike ja üldsuse vahel. Võimalus esitada kaebus tagantjärele kõrgema astme asutusele, mitte (ainult) otse piiripunktis, loob teatava järelevalve ja võib positiivselt mõjutada reisijate valmisolekut võimalikest vahejuhtumitest teatada³⁶.

Juhtumiuring

Avaliku sektori kaebuste esitamise mehhanismid piirihalduses

Asutusesisene kaebuste esitamise mehhanism Manchesteri lennujaamas (Ühendkuningriik)

Manchesteri lennujaamas on keskne jaotamiskeskus, mis toimib ühtse kontaktpunktina kõigi reisijate jaoks, kes soovivad kaebust esitada. Kaebusi saab esitada e-posti, kirja, telefoni või faksi teel või näost näkku ning inglise või kõmri keeles. Ühendkuningriigi piirivalve suunistes on esitatud

36 FRA (2014b).

kaebuste lahendamise võimalikud viisid. Väiksemaid rikkumisi, nagu ebaviisakus, järskus või halb suhtumine, on tavaliselt võimalik lahendada kohapeal. Valikud hõlmavad kliendiga küsimuste arutamist, tegevuskorra selgitamist, edasises tegevuses kokkuleppimist ja vabandamist, kui see on asjakohane. Kaebused ränkade üleastumiste kohta edastatakse tavaliselt kutsestandardite üksusele. Piirivalve suunised sisaldavad testi võimaliku diskrimineerimise tunnuste kindlakstegemiseks, mis kujutaksid endast tõsist üleastumist. Kui on olemas kindlad esialgsed tõendid selle kohta, et reisija kohtlemist saab põhjendada muude teguritega kui rassiga, suunatakse juhtum tavaliselt kohalikule tasandile lahendamisele.

Lisateabe saamiseks vt FRA (2014a), lk 74.

Frontexi individuaalsete kaebuste mehhanism (EL)

Pärast Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ameti (Frontex) uue määruse vastuvõtmist 2016. aastal lõi Frontex individuaalsete kaebuste mehhanismi, et jälgida põhiõiguste järgimist ameti töös. Need hõlmavad katseprojekte, tagasisaatmisoperatsioone, ühisoperatsioone, piirivalve kiirreageerimisoperatsioone, rändehalduse tugirühmade lähetamist ja tagasisaatmisega seotud sekkumisi. Iga isik, kelle õigusi Frontexi tegevusega seotud töötajate, sealhulgas riiklike ametiasutuste töötajate tegevus otseselt mõjutab, võib esitada Frontexi põhiõiguste ametnikule kaebuse. Põhiõiguste ametnik otsustab selle vastuvõetavuse üle ja saadab kaebuse Frontexi tegevusdirektorile ja mõjutatud liikmesriigi ametiasutustele, kui väidetavasse rikkumisse olid kaasatud riigiteenistujad. Kaebuse saab esitada mis tahes keeles, e-posti, kirja või veebipõhise kaebuse esitamise vormi kaudu, mis on kättesaadav Frontexi veebisaidil <http://frontex.europa.eu/complaints/>.

Õiguskaitseametnike õigused

Politseiametnikel on samasugused õigused ja vabadused nagu teistel inimestel ning oma tööd tehes kaitsevad neid inimõiguste normid. Politseiametnikud saavad tugineda õigustele, mis on sätestatud erinevates rahvusvahelistes inimõigusi käsitlevates dokumentides, nagu Euroopa inimõiguste konventsioonis ning kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelises paktis. Euroopa politseieetika koodeksis selgitatakse, et „[p]olitseiametnikel on üldjuhul samad kodaniku- ja poliitilised õigused kui teistel kodanikel. Neid õigusi võib piirata kooskõlas seaduste ja Euroopa

inimõiguste konventsiooniga, kui see on vajalik politsei ülesannete täitmiseks demokraatlikus ühiskonnas.“ Üks erand on sätestatud Euroopa inimõiguste konventsiooni artiklis 11, mis käsitleb kogunemiste ja ühingute moodustamise vabadust.

Politsei ülesannete täitmisel, eelkõige politsei volituste kasutamisel ei tegutse politseiametnik eraisiku, vaid riigi institutsioonina. Seega mõjutab riigi kohustus austada ja kaitsta inimõigusi otseselt politseiametnike võimalusi vastata ründe. Töökohustuste täitmisel vigastuste ja eluga riskivate politseiametnike õigusi tuleb samuti austada ja kaitsta, tagades neile kaitsevarustuse, kavandades politseioperatsioone põhjalikult ning võttes ennetavaid meetmeid. Politseiametniku õiguste piiramine võib olla vajalik politseiülesannete täitmiseks, kuid sellised piirangud peavad vastama proportsionaalsuse põhimõttele. Arvestades politseiametnike erilist rolli riigi institutsiooni esindajatena, võidakse nende õigusi piirata rohkem kui tavakodanike õigusi. Näiteks vägivaldseks muutunud meeleavaldusel jookseb tavakodanik sellises olukorras ära või otsib abi, kuid politseiametnik on kohustatud kaitsma teiste inimõigusi ja taastama avaliku korra.

Lisateabe saamiseks vt FRA (2013).

3

Algoritmidel põhinev profiilide koostamine



Algoritmidel põhinev profiilide koostamine hõlmab kõiki järkjärgulisi arvutipõhiseid tehnikaid, mille abil analüüsitakse andmeid suundumuste, reeglipärade või korrelatsioonide kindlakstegemiseks³⁷. Profiilianalüüsi kaudu valitakse üksikisik algoritmi poolt kindlaks määratud teisi hõlmavate seoste, mitte tegeliku käitumise alusel, ning üksikisikute valikud on struktureeritud rühma kohta käiva teabe kohaselt, mitte vastavalt nende isiklikele valikutele³⁸.

Algoritmidel põhinev profiilide koostamine võib olla tõhus viis, kuidas piirihaldus- ja õiguskaitseasutused saavad kasutada andmeid kuritegude ennetamiseks, avastamiseks ja uurimiseks. Siiski tekitab suurte andmestike kogumine ja töötlemine mitmesuguseid põhiõigustega seotud küsimusi. Lisaks diskrimineerimise vältimise tähtsusele toob algoritmidel põhinev profiilide koostamine kaasa uusi riske, eelkõige selliseid, mis on seotud õigusega eraelu puutumatusel ja andmekaitsele. Selles peatükis keskendutakse kõigepealt nendele uutele riskidele. Seejärel kirjeldatakse põhiõiguste tagamisel tekkivaid probleeme, mis on seotud algoritmidel põhineva profiilide koostamisega suuremahulistes piirihalduse ja julgeoleku andmebaasides, ning pakutakse välja mõned viisid nende riskide vähendamiseks.

Ennetav politseitegevus

Õiguskaitseasutused kasutavad mitmesuguseid tarkvararakendusi, et prognoosida, millal ja kus kuritegu toime pannakse. Näited: PredPol

37 Lisateabe saamiseks algoritmide kohta vt FRA (2018b), lk 4.

38 Mittelstadt, B. D., Allo, P., Taddeo, M., Wachter, S. ja Floridi, L. (2016).

Ühendkuningriigis ja USAs, Criminality Awareness System (CAS) Madalmaades ning Precobs Saksamaal ja Šveitsis. Nende kriminaalpreventsiooni jaoks rakendatavate prognoosivate meetodite tõhusust ei ole aga veel põhjalikult hinnatud. Seniste töendite alusel saab teha vastuolulisi järeldusi, nagu võib näha ka alljärgnevatest näidetest.

Ennetava politseitegevuse reaalingimustes tehtud katse Kentis (Ühendkuningriik) ja Los Angeleses (USA)

Ühendkuningriigi ja USA politsei tegi katse, milles võrreldi traditsioonilisemat tööviisi täielikult automatiseeritud algoritmiga suurima kuritegevuse määraga piirkondade tuvastamiseks ja sellele järgnevak politseipatrullide töö planeerimiseks.

Tulemused näitasid, et automatiseeritud algoritm prognoosis tulevasi kuritegusid paremini. Algoritm prognoosis 1,4–2,2 korda rohkem kuritegusid kui tavapärasest kriminaalteavet ja kuritegevuse kaardistamise tavadid rakendanud kuriteoanalüütik. Lisaks on sellisel prognoosival vahendil põhinevad patrullimistegevused tõhusamad, tuues kaasa kuritegude arvu vähenemise keskmiselt 7,4%.

Lisateabe saamiseks vt Mohler, G.O., et al. (2016).

Programm PILOT (prognoosiv jälitusteabel põhinev tegevuse sihipärastamine) Shreveportis (USA)

Selles programmis kasutatakse prognoosivat mudelit, et teha kindlaks väikesed piirkonnad, kus on suurem kinnisvaraga seotud kuritegude oht, ja rakendada neis piirkondades sekkumismudelit, et neid kuritegusid ära hoida. Programmi PILOT rakendava kolme piirkonna tulemusi võrreldi kolme sellise piirkonnaga, kus kasutati traditsioonilisi politseitöö viise. Kolmes uuritud PILOTi piirkonnas puudusid statistilised tõendid kinnisvaraga seotud kuritegude arvu märkimisväärse vähenemise kohta.

Lisateabe saamiseks vt Hunt, P. et al. (2014).

Tarkvara Beware (USA)

Tarkvara Beware annab hädaabikõnedele vastavatele töötajatele värvikoodidega (punane, kollane ja roheline) teavet selle kohta, milline on asjaomase isiku või koha ohutase. Tarkvara teeb otsinguid andmebaasides, sealhulgas vahistamisaruannetes, omandiregistrites, äriandmebaasides, põhjalikes veebiotsingutulemustes, sotsiaalmeedia postitustes ja muudes avalikult kättesaadavates andmebaasides.

Selle süsteemi tugevaid ja nõrku külgi ei ole hinnatud. Järelevalve puudumine otsustusprotsessi üle ja ärisaladustega kaitstud algoritmi salajasus on aga tekitanud muret vastutuse pärast. Lisaks võib kogutud andmete ja/või analüüsist tuletatud teabe võimalik ebatäpsus vähendada sellise vahendi üldist tõhusust.

Lisateabe saamiseks vt American Civil Liberties Union (2016).

Juhtumiuuring

Ennetava politseitegevuse mõju ja riski hindamine – hindamisvahend ALGO-CARE

Arvesse tuleb võtta ennetava politseitegevuse kasutamise võimalikku negatiivset mõju, et tagada tasakaalustatud ja läbipaistev ülevaade selle mõjust ühiskonnale. Akadeemiliste ringkondade esindajatest ja politseiametnikest koosneva rühma tehtud analüüsis jõuti järeldusele, et kuna Ühendkuningriigis on ennetav politseitegevus alles katseetapis, on vaja üksikasjalikult hinnata selle mõju ühiskonnale ja üksikisikutele. Uuringus väidetakse, et on mõningad otsused, millel võib olla liiga suur mõju ühiskonnale ja üksikisikutele, mistõttu kujunemisejärrgus tehnoloogial ei tohiks lasta neid mõjutada; need juhtumid tuleks algoritmidel põhineva otsustusprotsessi mõju alt välja jätta.

Töörühm töötas välja otsuste tegemise raamistiku nimega ALGO-CARE algoritmidel põhinevate hindamisvahendite kasutuselevõtuks politseitegevuses. Selle raamistiku eesmärk on toetada politseiametnikke ennetava politseitegevuse kasutamise võimalike riskide hindamisel. Samuti püütakse sellega muuta peamised avaliku õiguse ja inimõiguste põhimõtted

praktilisteks kaalutlusteks ja juhisteks, millega avaliku sektori asutused saaksid tegeleda.

Hindamisvahendiga kutsutakse politseiametnikke üles hindama ennetava politseitegevuse kasutamist alljärgneva kaheksa vastastikku täiendava punkti abil.

- **Nõuandev:** inimsekkumise ulatuse hindamine.
- **Seaduslik:** algoritmi kasutamise õigusliku põhjenduse hindamine.
- **Detailne:** konkreetse juhtumi puhul algoritmi üksikasjalikkuse piisavuse hindamine.
- **Omandiõigusega:** selle tagamine, et politseil on juriidiline omandiõigus ja tehniline suutlikkus lähtekoodile korrapäraselt juurde pääseda, seda hallata, ajakohastada ja parandada.
- **Vaidlustatav:** järelevalve- ja auditeerimismehhanismide olemasolu tagamine.
- **Täpne:** selle hindamine, kas algoritm vastab politseitöö eesmärgile, kas seda saab korrapäraselt valideerida ning kas ebatäpsuse tõenäosus ja mõju kujutavad endast vastuvõetavat riski.
- **Vastutustundlik:** algoritmi õigluse, vastutustundlikkuse ja läbipaistvuse hindamine.
- **Selgitatav:** nii otsuste tegemise eeskirju kui ka iga teguri mõju lõpptulemusele käsitleva teabe kättesaadavuse hindamine.

Lisateabe saamiseks vt Oswald, M., et al. (2017).

3.1. Andmekaitseraamistik, millega reguleeritakse algoritmidel põhinevat profiilide koostamist

Uute tehnoloogiate areng ja aina ulatuslikum kasutamine, sealhulgas suurte andmestike kasvav kasutamine otsuste tegemise toetamiseks, ajendas ELi vaatama 2016. aastal põhjalikult läbi isikuandmete töötlemist reguleerivad eeskirjad. Kahes

uues õigusaktis – isikuandmete kaitse üldmääruses ja politseidirektiivis – on sätestatud olulised põhimõtted ja standardid, mis hõlmavad kõiki otsuseid, mis tuginevad arvutipõhiste otsustusprotsessidele, sealhulgas algoritmidel põhinevale profiilide koostamisele.

Isikuandmete kaitse üldmäärus ja politseidirektiiv jõustusid 2018. aasta mais, mis tähendab, et selle juhendi koostamise ajal oli nende rakendamise kohta vähe praktilisi näiteid. Punktis 1.2.2 on kirjeldatud õigusstandardeid, mis reguleerivad õigust eraelu puutumatuselle ja andmekaitsele, ning on selgitatud mõningaid peamisi erinevusi isikuandmete kaitse üldmääruse ja politseidirektiivi vahel (vt tabel 2). Käesolevas peatükis on see teave võetud aluseks, et kirjeldada ja selgitada isikuandmete kaitse üldmääruse ja politseidirektiiviga kehtestatud õiguslikke nõudeid algoritmidel põhineva profiilide koostamise kohta. Need on muu hulgas alljärgnevad.

- Andmeid tuleb töödelda konkreetsetel eesmärgil, tuginedes konkreetsele õiguslikule alusele.
- Üksikisikuid tuleb nende isikuandmete töötlemisest teavitada.
- Andmeid tuleb hoida turvaliselt.
- Ebaseaduslik andmetöötlus tuleb tuvastada ja seda tuleb tõkestada.

Politsei- ja piirivalveametnikud, kes vajavad täiendavat teavet selles peatükis kirjeldatud õiguslike nõuete kohta, peaksid pöörduma oma organisatsiooni andmekaitseametnike poole. Lisaks on Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti (FRA), Euroopa Andmekaitseinspektori (EDPS) ja Euroopa Nõukogu koostatud „Euroopa andmekaitseõiguse käsiraamatus“ esitatud täiendavad suunised politseidirektiivi ja isikuandmete kaitse üldmääruse kohaldamise kohta³⁹.

39 FRA, Euroopa Andmekaitseinspektor ja Euroopa Nõukogu (2018).

Põhipunktid

- Algoritmidel põhinev profiilide koostamine peab olema **õiguspärane, vajalik ja proportsionaalne**.
- Andmeid ei töödelda, ilma et selleks oleks olemas **konkreetsel õiguslikul alusel põhinev konkreetne eesmärk**.
- Üksikisikutel on konkreetsed õigused, mida on üksikasjalikult kirjeldatud isikuandmete kaitse üldmääruse ja politseidirektiivi sätetes, sealhulgas:
 - **õigus saada teavet**, muu hulgas sisulist teavet algoritmi loogika kohta;
 - õigus **enda isikuandmetega tutvuda**;
 - õigus **esitada kaebus** järelevalveasutusele;
 - õigus **tõhusale õiguskaitsevahendile**.
- Andmeid tuleb koguda, töödelda ja talletada **turvaliselt**.
- Ebaseaduslikku andmetöötlust tuleb **tõkestada** ja see tuleb **tuvastada**.

3.1.1. Andmeid tuleb töödelda konkreetsel eesmärgil

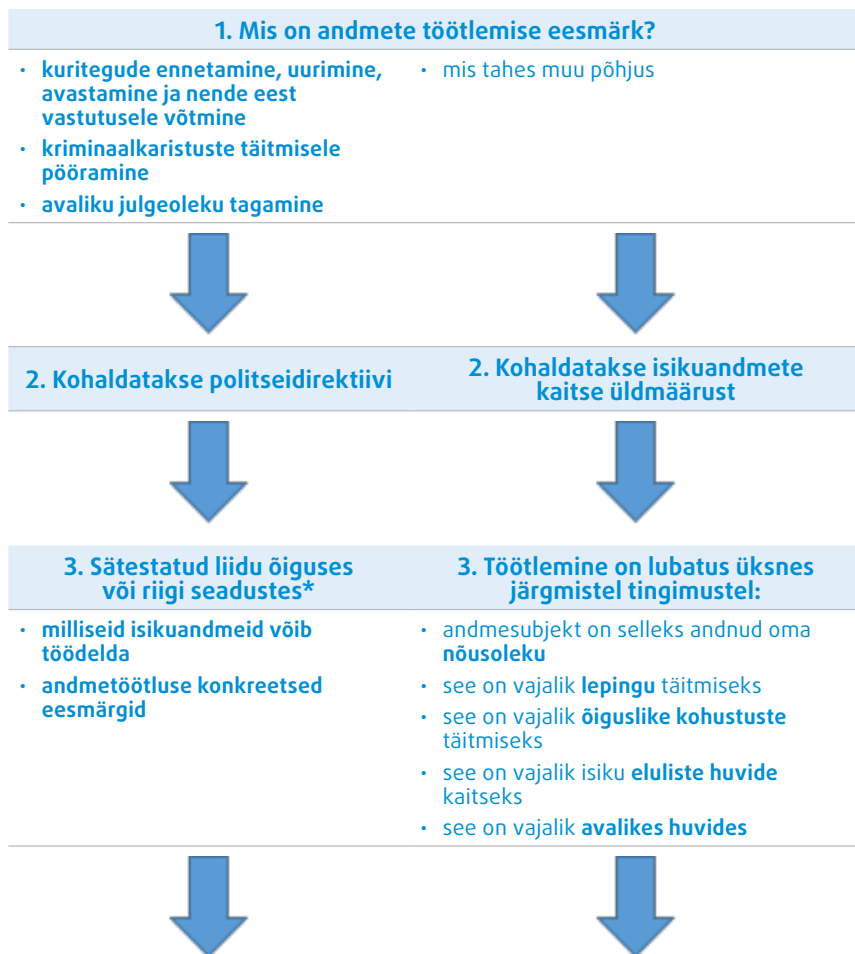
Igasugusel isikuandmete töötlemisel peab olema õiguslik alus. See tähendab, et seda tuleb teha seaduses sätestatud **konkreetsel eesmärgil** saavutamiseks.

Enne isikuandmete töötlemist peab ametnik teadma selle eesmärgi. See hõlmab muu hulgas alljärgnevat küsimusi.

- Kas andmeid töödeldakse kuriteo tuvastamiseks?
- Kas andmeid töödeldakse avaliku julgeoleku tagamiseks?
- Kas andmeid töödeldakse terrorismivastase võitluse eesmärgil?

Kui eesmärk on õigesti kindlaks tehtud, teavad ametnikud, millist õigusraamistikku kohaldatakse ja millised on asjakohased õiguslikud kohustused. Tabelis 4 on näidatud, kuidas määrata kindlaks, millist õigusraamistikku kohaldatakse.

Tabel 4. Sobiva õigusraamistiku kindlakstegemine sõltuvalt töötlemise eesmärgist



4. Kas profiilide koostamise eesmärk on politseidirektiivi kohaldamisalast välja jäetud?

Õigust saada teavet, tutvuda isikuandmetega ning taotleda andmete muutmist või kustutamist võib piirata (täielikult või osaliselt) järgmistel juhtudel:

- ametlike või õiguslike **uurimiste**, juurdluste või menetluste takistamise vältimiseks;
- kuritegude tõkestamise, avastamise, uurimise või nende eest vastutusele võtmise või kriminaalkaristuste täitmisele pööramise kahjustamise vältimiseks;
- avaliku julgeoleku kaitseks;
- riigi julgeoleku kaitseks;
- teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks.

4. Kas profiilide koostamise eesmärk on isikuandmete kaitse üldmääruse kohaldamisalast välja jäetud?

Isikuandmete kaitse üldmääruses sätestatud kohustusi (läbipaistvus ja rikkumistest teavitamine) ja õigusi (juurdepääsu, parandamise, kustutamise, vastuväidete esitamise või automatiseeritud otsuste tegemise andmesubjektiks olemisest loobumise õigust) **voib piirata** liikmesriigi või ELi õigusega, et tagada

- riigi julgeoleku või avaliku julgeoleku kaitse;
- süütegude tõkestamine, uurimine, avastamine või nende eest vastutusele võtmine või kriminaalkaristuste täitmisele pööramine, sealhulgas avalikku julgeolekut ähvardavate ohtude eest kaitsmine ja nende ennetamine;
- liidu või liikmesriigi muud üldist avalikku huvi pakkuvate oluliste eesmärkide, eelkõige liidu või liikmesriigi olulise majandusliku või finantshuviga, sealhulgas rahandus-, eelarve- ja maksuküsimustega, rahvatervisega ja sotsiaalkindlustusega seotud täitmine;
- kohtusüsteemi sõltumatuse ja kohtumenetluse kaitse;
- reguleeritud kutsealade ametieetika rikkumiste ennetamine, uurimine, avastamine ja nende eest vastutusele võtmine;
- jälgimine, kontrollimine või regulatiivsete ülesannete täitmine, mis on kas või ajutiselt seotud avaliku võimu teostamisega konkreetsetel juhtudel;
- andmesubjekti kaitse või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse;
- tsiviilõiguslike nõuete täitmine.

Märkus. * Riiklikud õigusaktid, millega võetakse üle politseidirektiiv, on kättesaadavad Eur-Lexi [veebisaidil](#).

Allikas: FRA, 2018

3.1.2. Üksikisikutele tuleb anda teavet

Politseidirektiivi artiklis 13 ning isikuandmete kaitse üldmääruse artiklites 13 ja 14 nõutakse, et üksikisikutele tuleb nende isikuandmete töötlemisel anda teavet. Tabelis 5 on kirjeldatud, kuidas ja millal edastada teavet isikule, kelle andmeid töödeldakse.

Tabel 5. Kohustus anda üksikisikutele profiilialalüüsi kohta teavet: andmete liik, kontaktandmed ja erandid

Teatamiskohustus – kontrollnimekirj	
Kellele?	Isikule, kelle andmeid töödeldakse
Kuidas?	<ul style="list-style-type: none"> • Selges ja lihtsas keeles • Hõlpsasti kättesaadavas vormis • Taotlusega samas vormis – <i>eelistada elektroonilisi vahendeid</i>
Mis?	<p>Teave andmete töötlemise kohta</p> <ul style="list-style-type: none"> • teie asutuse nimi ja kontaktandmed • andmekaitseametniku kontaktandmed • töötlemise eesmärgid • töötlemise õiguslik alus • maksimaalne andmete säilitamise aeg • andmeid saavate isikute/organisatsioonide liigid <p>Teave isiku õiguste kohta</p> <ul style="list-style-type: none"> • teave õiguse kohta esitada kaebus järelevalveasutusele ja järelevalveasutuse kontaktandmed • teave õiguse kohta taotleda juurdepääsu oma isikuandmete • teave õiguse kohta taotleda isikuandmete parandamist ja/või kustutamist • teave õiguse kohta taotleda töötlemise piiramist
Erandid	<ul style="list-style-type: none"> • Ülemäärased (st korduvad) või ilmselgelt põhjendamatud taotlused • Kui taotleja isikut ei ole võimalik selgelt kinnitada • Kui teabe edastamine takistaks uurimist • Kui teabe edastamine kahjustaks kuritegude ennetamist/ uurimist • Kui on vaja kaitsta avalikku või riiklikku julgeolekut • Kui on vaja kaitsta andmesubjektide õigusi

Allikas: FRA, 2018

Selgituse saamise õigus

Profiilianalüüsi puhul nõutakse isikuandmete kaitse üldmääruses, et üksikisikule edastataks „sisuline teave kasutatava loogika ja selle kohta, millised on sellise isikuandmete töötlemise tähtsus ja prognoositavad tagajärjed“. See teave tuleks esitada nii andmete kogumisel (teavitamine) kui ka juhul, kui üksikisik küsib lisateavet (isikuandmetega tutvumise õigus). Seda õigust ei ole politseidirektiivis sõnaselgelt mainitud. Põhjenduses 38 on siiski täpsustatud, et tuleb „[automatiseeritud töötlemise korral kohaldada sobivaid kaitsemeetmeid, mis muu hulgas hõlmavad andmesubjektile konkreetse teabe andmist ja [---] eelkõige õigust [---] saada selgitust otsuse kohta, mis tehti pärast sellist hindamist, ja õigust otsust vaidlustada“.

Seda õigust selgitustele võib olla praktikas raske rakendada. Mõnel üksikisikul võib olla algoritmi koodi mõistmiseks piisav digitaalne kirjaoskus, samas kui teiste puhul piisab lihtsustatud teabest töötlemise eesmärgi ja kasutatud andmete omavahelise ühendamise kohta. Esitatud selgituse otstarbekuse hindamise peamine tegur on selgituse eesmärk. Isik peaks saama piisavalt teavet, et mõista otsuse tegemise eesmärki, põhjendusi ja kriteeriume.

Õigus selgitusele ei ole absoluutne (vt 4 tabeli 4. etapp). Liikmesriigid võivad seda õigust seadusega piirata mitmel põhjusel, sealhulgas järgmised: riigi julgeolek; riigikaitse; avalik kord; kuritegude ennetamine, uurimine, avastamine ja nende eest vastutusele võtmine; kriminaalkaristuste täitmisele pööramine; andmesubjekti kaitse või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse; tsiviilõiguslike nõuete täitmisele pööramine.

Mõistliku teabe andmine töötlemise eesmärgi ja kavandatud tagajärgede kohta on siiski soovitatav hea tava. Lihtsate meetodite väljatöötamine, et selgitada kasutatavat loogikat ja otsuse tegemise kriteeriume, suurendab lõppkokkuvõttes läbipaistvust ja vastutust.

Lisateabe saamiseks vt isikuandmete kaitse üldmääruse artiklid 13–15 (õigus teabele ja õigus andmetega tutvuda), artikkel 22 (automatiseeritud töötlusel põhinevate üksikotsuste tegemine, sealhulgas profiilianalüüs) ja artikkel 23 (piirangud) ning politseidirektiivi artikkel 11 (automatiseeritud töötlusel põhinevate üksikotsuste tegemine, sealhulgas profiilianalüüs) ja artiklid 13–15 (õigus teabele ja õigus andmetega tutvuda).

Vt ka artikli 29 alusel asutatud andmekaitse töörühm (2018a).

3.1.3. Hoidke andmed turvalised: andmeid, logisid ja säilitamist käsitlevad eeskirjad

Asutused, kes koguvad ja töötlevad isikuandmeid profiilide koostamise eesmärgil, peavad lisaks andmete seaduslikule töötlemisele tagama, et andmed ei oleks

- volitamata isikutele juurdepääsetavad;
- kasutuses muul kui algsel eesmärgil, või
- säilitatud vajalikust kauem.

Selleks peavad õiguskaits- ja piirihaldusasutuste juhid tagama asjakohaste meetmete rakendamise, et kaitsta andmete terviklikkust ja turvalisust. Nad peavad jälgima andmetele juurdepääsu ja nende kasutamist, luues ja säilitades andmed kõikide töötlemistoimingute või töötlemistoimingute liikide kohta (isikuandmete kaitse üldmääruse artikkel 30 ja politseidirektiivi artikkel 24). Andmed peavad sisaldama järgmist:

- ametiasutuste ja andmekaitseametniku **nimi ja kontaktandmed**;
- töötlemise **eesmärk**;
- teave **vastuvõtjate kategooriate** kohta, kellele isikuandmeid on avalikustatud või avalikustatakse;
- andmesubjektide kategooriate ja töötlemisega seotud isikuandmete liikide kirjeldus;
- **profiilianalüüsi** kasutamine;
- teave isikuandmete töötlemise toimingu **õigusliku aluse** kohta;
- võimaluse korral isikuandmete eriliikide kustutamiseks ette nähtud **tähtajad**;
- võimaluse korral isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 32 lõikes 1 ja politseidirektiivi artikli 29 lõikes 1 osutatud tehniliste ja korralduslike turvameetmete üldine kirjeldus.

Kui arvutipõhist profiilide koostamist rakendatakse politseidirektiiviga hõlmatud eesmärkidel (vt punkt 3.2), peavad ametiasutused pidama logisid järgmise kohta: andmete kogumine, muutmine, lugemine, avalikustamine, sealhulgas edastamine, ühendamine ja kustutamine.

Need andmed ja logid aitavad ametnikel tõendada oma tegevuse kooskõla õiguslike nõuetega sise- ja välisseire käigus. Näiteks kui isik esitab kaebuse, peavad õiguskaitse- ja piirihaldusasutused muutma andmed ja logid kättesaadavaks riiklikele andmekaitseasutustele.

Isikuandmeid ei tohiks säilitada kauem, kui on vajalik kindlaksmääratud õiguspärase eesmärgi saavutamiseks. Pikemat aega säilitamine peab olema nõuetekohaselt põhjendatud. Sellistel juhtudel peaksid ametiasutused tagama, et säilitamiskoht vaadatakse korrapäraselt läbi, et tagada selle terviklikkus ja turvalisus.

3.1.4. Ebaseaduslik töötlemine tuleb tuvastada ja seda tuleb tõkestada

Isikuandmete ebaseadusliku töötlemise avastamine ja selle tõkestamine on keeruline. Keerukate algoritmide ja suurte andmebaaside mõistmiseks vajalikud erioskused raskendavad nõuetekohase kontrolli tagamist.

Selle probleemi lahendamiseks sisaldavad isikuandmete kaitse üldmäärus ja politseidirektiiv kaitsemeetmeid, millega juhendatakse õiguskaitse- ja piirivalveametnikke enne ja pärast andmete töötlemist ning selle ajal. Need on seotud

- isikuandmete kaitse mõju hindamisega ning
- lõimitud ja vaikimisi andmekaitsega.

Mõjuhindangud

ELi õigusraamistiku kohaselt peavad politsei- ja piirihaldusasutused enne selliste andmete töötlemist, mis tõenäoliselt kujutavad endast suurt ohtu üksikisikute õigustele, tegema mõjuhindangud (isikuandmete kaitse üldmääruse artikkel 35 ja politseidirektiivi artikkel 27). See tähendab, et mõjuhindanguid ei tehta mitte ainult siis, kui töötlemise tulemus võib rikkuda andmekaitse- või eraelu puutumatusse standardeid, vaid ka mis tahes olukorras, mis võib viia *mis tahes põhiõiguse* rikkumiseni.

See võib hõlmata järgmisi õigusi: võrdõiguslikkus ja diskrimineerimiskeeld; sõna- ja teabevabadus; mõtte-, südametunnistuse- ja usuvabadus; õigus haridusele, tervishoiule ja varjupaigale ning õigus kaitsele väljasaatmise või väljaandmise korral.

Mõjuhindangud on eriti olulised juhul, kui profiilide koostamisega võivad kaasnedä õiguslikud tagajärjed üksikisikutele. Sellistel juhtudel nõutakse isikuandmete kaitse üldmääruses ja politseidirektiivis mõjuhindangute tegemist.

Mõju hindamine tuleb teha enne automaatset töötlemist. Mõjuhindangutel on kaks eesmärki:

- *a priori*: enne andmete töötlemist aitab mõju hindamine andmete kvaliteeti ja/või töötlemise aluseks olevat algoritmi käsitledes avastada ja vajaduse korral heastada võimalikke põhiõiguste rikkumisi;
- *a posteriori*: kui andmed on töödeldud, võidakse ametnikult nõuda, et ta tõendaks seaduslikult tegutsemist. Mõjuhindang võib aidata tal tõendada, et rakedati kõiki vajalikke meetmeid seaduse järgimise tagamiseks.

Mõjuhindangud aitavad ametnikel tuvastada ka varjatud eelarvamusi, mis võivad rikkuda andmekaitse ja diskrimineerimiskeelu põhimõtteid ning mõjutada profiilide koostamise kvaliteeti (vt punkt 1.3.2).

Dünaamiliste algoritmide kasutamisega seotud riskid

Dünaamilised algoritmid on algoritmid, mida nn tagasisideahelate alusel pidevalt muudetakse ja täiustatakse. Neid ahelaid loovad algoritmisüsteemid ise ning neid ei ole võimalik lihtsas keeles täielikult mõista ega isegi väljendada (vt isikuandmete kaitse üldmääruse artikkel 35 ja politseidirektiivi artikkel 27). Erinevalt eelnevalt kindlaks määratud kriteeriumidel põhinevatest nn staatilistest algoritmidest loovad dünaamilised algoritmid **uusi korrelatsioone**, määratledes end pidevalt ümber.

Dünaamilised algoritmid tekitavad ohu, et ekspertprogrammeerijad ei saa alates teatavast hetkest enam algoritmi loogikast aru. See tekitab märkimisväärse **ohu, et olemasolevaid eelarvamusi taasluuakse tahtmatult** ning sotsiaalne ebavõrdsus ja teatud rühmade häbimärgistamine jääb püsima.

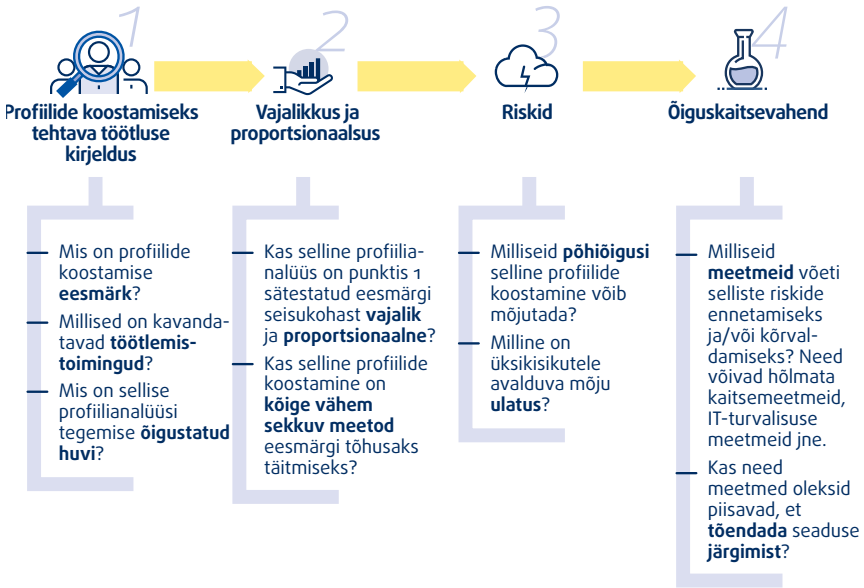
Sellistel juhtudel on väga raske tagada asjaomastele isikutele vastutus ja õiguskaitsse.

Seetõttu tuleks dünaamiliste algoritmide kasutamist **vältida või vähendada**, et minimeerida hindamiskriteeriumidest kõrvalekaldumise ohtu. See võimaldab sise- ja välisaudiitoritel algoritme hinnata ja neid muuta, kui leitakse, et need on ebaseaduslikud. Kui dünaamiliste algoritmide kasutamine on põhjendatud, vaadatakse riskinäitajad läbi ja neid testitakse tagamaks, et nende tulemus ei ole ebaseaduslik profiilide koostamine.

Lisateabe saamiseks vt Gandy, O. (2010) ja Korff, D. (2015).

Mõjuhinnang võib oluliselt erineda sõltuvalt töödeldavate isikuandmete liigist ja mahust ning töötlemise liigist ja eesmärgist. See võib hõlmata andmete kvaliteedi kontrollimist, andmeid töötleva(te) algoritmi(de) tehnilist kontrolli ja/või töötlemise eesmärkide täielikku läbivaatamist jne. Joonisel 13 on sätestatud miinimumkriteeriumid, mida tuleks hinnata.

Joonis 13. Mõjuhinnangu miinimumnõuded



Allikas: FRA, 2018

Artikli 29 alusel asutatud andmekaitse töörühm (mis on nüüd asendatud [Euroopa Andmekaitsekooguga](#)), mis koondab ELi liikmesriikide riiklikke andmekaitseasutusi, töötas välja suunised, mis annavad täiendavat teavet andmekaitsealaste mõjuhinnangute kohta. Suunised hõlmavad mõjuhinnangute koostamisel kasutatavate kriteeriumide üksikasjalikku kaardistamist⁴⁰.

Lõimitud ja vaikimisi andmekaitse integreerimine

Olenemata sellest, kas mõjuhinnangus tuvastati põhiõiguste rikkumise võimalus või mitte, võib rakendada meetmeid, et vältida veelgi ebaseaduslikkuse ohtu. Neile viidatakse kui lõimitud andmekaitsele ja vaikimisi andmekaitsele (isikuandmete kaitse üldmääruse artikkel 25 ja politseidirektiivi artikkel 20).

40 Artikli 29 töörühm (2017a).

Lõimitud andmekaitse eesmärk on tagada, et nii *enne* andmete töötlemist kui ka töötlemise *ajal* rakendatakse andmekaitse põhimõtete järgimise tagamiseks tehnilisi ja korralduslikke meetmeid. Näiteks võidakse võimaluse korral isikuandmed pseudonüümida. Andmete pseudonüümimisega välistatakse isikuandmete seostamine andmesubjektiga ilma täiendava teabeta, mida hoitakse eraldi. Võtit, mis võimaldab andmesubjektide uuesti tuvastada, tuleb hoida eraldi ja turvaliselt⁴¹. Erinevalt anonüümited andmetest on pseudonüümited andmed endiselt isikuandmed ja seepärast kehtivad nende puhul andmekaitse-eeskirjad ja -põhimõtted.

Vaikimisi andmekaitsega tagatakse, et „töödeldakse ainult isikuandmeid, mis on vajalikud töötlemise konkreetse eesmärgi saavutamiseks“⁴². See mõjutab

- kogutavate ja säilitatavate isikuandmete hulka;
- isikuandmeid hõlmata võiva töötamise liike;
- maksimaalset säilitamise aega;
- nende isikute arvu, kellel on luba sellistele isikuandmetele juurde pääseda.

Vastutus

Lõimitud andmekaitse ja vaikimisi andmekaitse peamine eesmärk on toetada õiguskaitse- ja piirihaldusasutusi ja -ametnikke selliste algoritmide põhinevate profiilide koostamise programmide väljatöötamisel, mis vastavad põhiõiguste nõuetele, eelkõige **seaduslikkuse**, **läbipaistvuse** ja **turvalisuse** põhimõtetele.

Sellised meetmed võivad aidata näidata ka seda, kuidas ametiasutused täidavad **vastutuse** õiguslikku nõuet. Andmeid töötlevatelt ametiasutustelt eeldatakse, et nad rakendavad „asjakohaseid tehnilisi ja korralduslikke meetmeid“, et tõendada oma tegevuse kooskõla ELi õigusega. Näiteks kui üksikisik esitab kaebuse, võivad riiklikud õigus- ja andmekaitseasutused paluda asutustel tõendada iga järgmist asjaolu:

41 FRA, Euroopa Andmekaitseinspektor ja Euroopa Nõukogu (2018), lk 83.

42 Isikuandmete kaitse üldmääruse artikkel 25.

- arvutipõhise profiilialalüüsi õiguspärasus, vajalikkus ja proportsionaalsus;
- eesmärgi seaduspärasus;
- üksikisikutele antud teave;
- andmete terviklikkus ja turvalisus;
- enne profiilialalüüsi ja selle ajal võetud kvaliteedi tagamise meetmed ja tehtud kontrollid.

3.2. Piirihalduse ja julgeoleku eesmärgil kasutatavad ulatuslikud andmebaasid

EL on välja töötanud mitu suuremahulist IT-süsteemi või -mehhanismi selliste andmete kogumiseks ja töötlemiseks, mida saab kasutada piiri- ja rändealduses ning teataval määral ka õiguskaitse eesmärkidel. Need on samal ajal ka näited mõnedest algoritmidel põhineva profiilide koostamisega seotud levinud probleemidest ning võimalikest kaitsemeetmetest.

Tabelis 6 on lühidalt esitatud teave nende ELi IT-süsteemide ja -mehhanismide kohta. Lisas on antud üksikasjalik ülevaade olemasolevatest ja kavandatavatest ELi suuremahulistest IT-süsteemidest 2018. aasta märtsi seisuga.

Tabel 6. Valitud ELi vahendid, mis hõlmavad suurte andmehulkade töötlemist piirihalduse ja õiguskaitse eesmärgil

Andmebaas	Lühend	Peamine eesmärk
Schengeni infosüsteem	<i>SIS II</i>	Sisestada hoiatusteated tagaotsitavate või teadmata kadunud isikute kohta ja neid hoiatusteateid julgeoleku tagamise eesmärgil töödelda, sisestada hoiatusteated kolmandate riikide kodanike kohta ja neid hoiatusteateid riiki sisenemise või riigis viibimise keelamise eesmärgil töödelda ning sisestada hoiatusteated kolmandate riikide kodanike kohta, kelle suhtes on tehtud tagasisaatmisotsus, ja neid hoiatusteateid töödelda.
Viisainfosüsteem	<i>VIS</i>	Hõlbustada viisataotlusi käsitlevate andmete vahetamist Schengeni liikmesriikide vahel.
Euroopa sõrmejälgede võrdlemise süsteem	<i>Eurodac</i>	Määrata kindlaks liikmesriik, kes vastutab rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest, ning abistada ebaseadusliku sisserände ja teisese rände kontrollimisel.
Riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem	<i>EES</i>	Arvutada välja kolmandate riikide kodanikele lubatud riigis viibimise kestus ja seda jälgida ning tuvastada viibimisaja ületajad.
Broneeringuinfo	<i>PNR</i>	Koguda, töödelda ja vahetada ELi-väliste lendude reisijate andmeid kolmandatest riikidest saabuvate lendude kohta (ELi-välised lennud). [*] Rangelt võttes kasutatakse seda ainult õiguskaitse eesmärkidel.
Täiustatud teave reisijate kohta	<i>API</i>	Koguda kolmandatest riikidest saabuvate lendude (ELi-väliste lendude) reisijaandmeid ning töödelda neid piirihalduse ja õiguskaitse eesmärkidel.
Euroopa reisiinfo ja -lubade süsteem	<i>ETIAS</i>	Hinnata, kas viisavaba kolmanda riigi kodanik kujutab endast ohtu julgeolekule, on tegemas ebaseaduslikku rännet või on oht rahvatervisele.
Euroopa karistusregistrite infosüsteem kolmandate riikide kodanike kohta	<i>ECRIS-TCN</i>	Jagada teavet kolmandate riikide kodanike varasemate süüdimõistvate kohtuotsuste kohta.

Märkus. ^{*} Lisaks antakse direktiivi (EL) 2016/681 artikliga 2 liikmesriikidele võimalus töödelda ELi-siseste lendude andmeid.

Allikas: FRA, 2018

ELi suuremahulisi IT-süsteeme kasutatakse mitmes rändega seotud protsessis, sealhulgas saabumiseelses riskihindamises, varjupaigamenetluses, viisataotlusprotsessis, piirikontrollis, elamislubade väljastamisel, ebaseaduslike rändajate kinnipidamisel, tagasisaatmisenetlustes ja sisenemiskeeldude väljastamisel. ELi loodud IT-süsteeme, sealhulgas algsest varjupaiga ja rände haldamise eesmärgil loodud süsteeme, kasutatakse üha enam ka sisejulgeoleku valdkonnas, näiteks politseikontrollides ning võitluses raskete kuritegude ja terrorismi vastu.

Enamikus ELi õigusaktidega loodud süsteemides keskendutakse konkreetse isiku tuvastamisele, viies tähtnumbrilised või biomeetrilised andmed (praegu sõrmejäljed) kokku süsteemis juba sisalduva teabega. Kui välja arvata mõned märkimisväärsed erandid (vt „Algoritmidel põhinev profiilide koostamine ELi vahendites“), ei sisalda need süsteemid ise algoritmi, mis võimaldaks isiku profiiliga sobitada. Neid võib siiski kasutada anonüümseks muudetud statistika koostamiseks, sealhulgas selliste tunnuste kohta, mida peetakse kaitstudeks, nagu sugu või vanus (vt punkt 1.2.1).

Sellist statistikat saaks rakendada tulevastes piirihaldus- või politseitegevuse otsuste tegemisel kasutatavate riskiprofiilide koostamiseks. Osana ELi IT-süsteemide koostalitlusvõime laiemast kavast vastutab aruandluse ja statistika keskhoidla haldamise eest Vabadusel, Turvalisusel ja Õigusel Rajaneva Ala Suuremahuliste IT-süsteemide Operatiivjuhtimise Euroopa Liidu Amet (eu-LISA). Selle andmehoidla sisu põhineb olemasolevatest ELi andmebaasidest (riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem, ETIAS, Schengeni infosüsteem ja viisainfosüsteem) pärinevatel andmetel, mille alusel saab koostada statistikat ja analüütilisi aruandeid ELi ja riiklike asutuste jaoks⁴³.

Algoritmidel põhinev profiilide koostamine ELi vahendites

Mõnes olemasolevas ELi vahendis on ette nähtud nende vahendite andmete põhjal saadud statistika kasutamine riskiprofiilide loomiseks. Lisaks sellele, et need võimaldavad tuvastada teadaolevaid konkreetseid kahtlusaluseid,

43 Euroopa Komisjon (2017), ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse ELi infosüsteemide (piirid ja viisad) koostalitlusvõime raamistik ning muudetakse nõukogu otsust 2004/512/EÜ, määrust (EÜ) nr 767/2008, nõukogu otsust 2008/633/JSK, määrust (EL) 2016/399 ja määrust (EL) 2017/2226, COM(2017) 793 final, Strasbourg, 12. detsember 2017; Euroopa Komisjon (2017), ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse ELi infosüsteemide (politsei- ja õiguskoostöö, varjupaik ja ränne) koostalitlusvõime raamistik, COM(2017) 794 final, Brüssel, 12. detsember 2017.

sisaldavad need ka algoritmidel põhineva profiilide koostamise funktsiooni, mille abil tehakse kindlaks tundmatud isikud, kes võivad õiguskaitse- ja piirihaldusametustele huvi pakkuda.

ELi reisiinfo ja -lubade süsteem (ETIAS),⁴⁴ mis võeti vastu 2018. aasta septembris, kuid mida käesoleva juhendi koostamise ajal veel ei kasutata, hindab enne reisiloa andmist, kas viisanõudest vabastatud kolmandate riikide kodanikud kujutavad endast ohtu ebaseadusliku rände, julgeoleku või rahvatervise kontekstis. Reisijate poolt taotlusprotsessi käigus esitatud teavet võrreldakse automaatselt asjaomaste ELi ja rahvusvaheliste andmebaasidega ning ETIASe süsteemis endas sisalduvate riskinäitajatega (taustakontrollireeglitega). Frontexi välja töötatud algoritm võrdleb reisija individuaalset profiili (mis põhineb sellistel näitajatel nagu vanus, sugu, kodakondsus, elukoht, haridustase ja amet) nende riskinäitajatega, et teha kindlaks, kas taotlus tuleks suunata käsitsi läbivaatamisele.

Lennuettevõtjad koguvad **broneeringufot (PNR andmeid)** reisijate poolt lennu broneerimissüsteemides esitatud andmetest, näiteks reisikuupäevad ja marsruut, kontaktandmed, makse- ja pagasiandmed ning muud üldised märkused, näiteks toitumiseelistused. Neid andmeid ei kogu ükski keskne ELi andmebaas, kuid ELi broneeringuinfo direktiivis⁴⁵ nõutakse, et lennuettevõtjad esitaksid andmed riiklikele broneeringuinfo üksustele, kes seejärel analüüsivad teavet terrorismi ja raskete kuritegude vastu võitlemise eesmärgil. Lisaks teadaolevate isikute piiriülese liikumise tuvastamisele saab neid andmeid kasutada seni teadmata ohtude kindlakstegemiseks, töödeldes reisijate andmeid konkreetsete riskinäitajate (eelnevalt kindlaks määratud kriteeriumide) alusel. Broneeringuinfo üksused kehtestavad need kriteeriumid ja ajakohastavad neid süsteemis kättesaadavate uute andmete ja reeglite alusel.

44 Euroopa Komisjon (2018), [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. septembri 2018. aasta määrus \(EL\) 2018/1240, millega luuakse Euroopa reisiinfo ja -lubade süsteem \(ETIAS\) ning muudetakse määrusi \(EL\) nr 1077/2011, \(EL\) nr 515/2014, \(EL\) 2016/399, \(EL\) 2016/1624 ja \(EL\) 2017/2226, COM\(2016\) 731 final, Brüssel, 16. november 2016, artikli 33 lõige 5.](#)

45 [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta direktiiv \(EL\) 2016/681, mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriakide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks, ELT L 119, artikli 6 lõige 4.](#)

3.2.1. Suuremahulistes andmebaasides andmete töötlemisega kaasnevate põhiõigustega seotud riskide miinimumini viimine

Reisijaid käsitlevaid põhjalikke andmeid, nagu kodakondsus, sugu ja vanus, kasutatakse profiilide koostamiseks, sealhulgas algoritmidel põhinevaks profiilide koostamiseks, sellises ulatuses, mis ei olnud varem võimalik. Isegi kui need andmed anonüümitakse, ei ole nende töötlemine riskivaba. Teadlik või alateadlik kallutatus riskinäitajate valimisel, algoritmide väljatöötamisel või tulemuste tõlgendamisel võib viia operatiivmeetmeni, mis võivad põhjustada teatavate elanikkonnarühmade diskrimineerimist⁴⁶.

Käesolevas osas vaadeldakse mõnda neist riskidest ja pakutakse välja mõned viisid nende minimeerimiseks. Selle aluseks on FRA tegevussuunised „Twelve operational fundamental rights considerations for law enforcement when processing Passenger Name Record (PNR) data“ („Kaksteist operatiivset põhiõigustega seotud põhimõtet õiguskaitstes broneeringuinfo töötlemisel“) (vt juhtumiuuring). Kuigi mõned neist põhimõtetest on välja töötatud konkreetselt broneeringuinfo töötlemise kontekstis, on need üldkohaldatavad ja neid võib pidada kaitsemeetmeteks, mis vähendavad algoritmidel põhinevast profiilide koostamisest tulenevaid riske.

Juhtumiuuring

FRA tegevussuunised riiklike broneeringuinfo süsteemide loomiseks

ELi broneeringuinfot käsitlevate õigusaktide puudumise tõttu palus Euroopa Komisjon 2014. aastal FRA-l anda praktilisi suuniseid broneeringuinfo töötlemise kohta õiguskaitse eesmärgil nendele liikmesriikidele, kes kavatsesid luua oma riiklikud broneeringuinfo süsteemid. Suunistes keskenduti eraelu puutumatuse õigusele (põhiõiguste harta artikkel 7), isikuandmete kaitsele (põhiõiguste harta artikkel 8) ja diskrimineerimiskeelule (põhiõiguste harta artikkel 21). Mõned kavandatud kaitsemeetmed lisati hiljem ELi broneeringuinfo direktiivi.

⁴⁶ Lisateabe saamiseks vt FRA (2017e) ja FRA (2018a).

Kaksteist põhiõigustega seotud põhimõtet õiguskaitses broneeringuinfo töötlemisel on järgmised:

- kasutada broneeringuinfot üksnes terrorismi ja raskete rahvusvaheliste kuritegude vastu võitlemiseks;
- piirata juurdepääsu broneeringuinfo andmebaasile eriüksusega;
- mitte taotleda otsest juurdepääsu lennuettevõtjate andmebaasidele;
- kustutada tundlikud PNR andmed;
- kehtestada ranged turva- ja jälgitavusmeetmed kuritarvitamise vastu;
- vähendada valepositiivsete tulemuste märkimise tõenäosust;
- olla reisijate suhtes läbipaistev;
- võimaldada isikutel pääseda juurde oma broneeringuinfole ja seda parandada;
- mitte võimaldada andmesubjekte tuvastada ega andmeid säilitada kauem, kui see on vajalik;
- edastada broneeringuinfost saadud andmeid ainult riikide pädevatele ametiasutustele;
- edastada broneeringuinfost saadud andmeid kolmandatele riikidele üksnes rangetel tingimustel;
- viia ellu broneeringuinfo süsteemi objektiivne ja läbipaistev hindamine.

Lisateabe saamiseks vt FRA (2014c).

Kaitstud omadusi paljastavate andmete töötlemine peaks olema vajalik ja proportsionaalne

Algoritmidel põhineva profiilide koostamise olemus tähendab, et kaitstud tunnustega seotud isikuomaduste kasutamisega kaasneb eriti suur diskrimineerimisoht⁴⁷. ELi kontekstis keelavad nii ETIASt kui ka broneeringuinfot käsitlevad õigusaktid võtta riskinäitajate aluseks kriteeriumid, millega kaasneb suur diskrimineerimise oht, sealhulgas rass, etniline päritolu või usutunnistus. Isegi selliste andmete puudumisel

⁴⁷ Euroopa Andmekaitseinspektor (2018).

võivad aga muud liiki andmed olla nende omadustega tugevalt seotud, toimides tõhusalt kaitstud tunnuste näitajatena. Näiteks broneeringuinfo kategooria „üldised märkused“, mis võib sisaldada teavet reisijate toitumiseelistuste kohta, võib paljastada teatavaid usulisi veendumusi.

Algoritmis kasutatav konkreetne andmekombinatsioon võib samuti teatava elanikkonnarühma ebasoodsasse olukorda seada. Näiteks võib see seada ebasoodsa-
masse valgusesse isikud nende etnilise või sotsiaalse päritolu või rahvusvähemusse kuulumise tõttu, mis on põhiõiguste harta artikli 21 kohaselt kaitstud tunnused. Kui ETIASes põhineb ebaseadusliku rände riskiprofiil teatava kodakondsuse ja elukutsega rühma kombinatsioonil, võidakse see suunata konkreetse etnilise rühma või rahvuse vastu, kes asjaomases riigis tavaliselt töötab teatavas majandussektoris, näiteks ehituses või põllumajanduses⁴⁸.

- Põhiõiguste harta artikliga 21 kaitstud tunnuseid paljastavate andmete töötlemine peaks piirduma rangelt vajaliku ja proportsionaalsega ega tohiks kunagi põhjustada diskrimineerimist. Enne mis tahes töötlemist peaks pädev asutus hindama andmeid, et teha kindlaks mis tahes kaitstud tunnused, ja eemaldama kõik andmed, mille töötlemine ei oleks seaduslik. Hea tavana tuleks seda täiendada sobitamise- ja eemaldamisprogrammiga, mis sisaldab korrapäraselt ajakohastatavat nn tundlike terminite sõnastikku.

Profiilianalüüsi kriteeriumid peaksid olema konkreetset ja sihipäraseid

Teine risk tuleneb **profiilide koostamisel laiade kriteeriumide** kasutamisest. Kehtivad ELi õigusaktid jätavad profiili koostamise algoritmide väljatöötamise valdkonnas märkimisväärse otsustamisvabaduse. Ebaseadusliku rände ohu hindamiseks näeb ETIAS ette ELi ja riikliku statistika kasutamise viibimisaja ületamise ja sisenemiskeelude määra korral. Turvariskide puhul viidatakse selles siiski üksnes teabele, mis käsitleb konkreetseid turvanäitajaid ja -ohte. Broneeringuinfo direktiivis on esitatud üldised juhised algoritmide väljatöötamiseks, kuid ei ole täpsustatud, milliseid kriteeriume kasutada nende isikute tuvastamiseks, kes võivad olla seotud terroriakti või raske kuriteoga, ega seda, milline kaal omistada konkreetsele kriteeriumile.

Liiga laiad kriteeriumid viivad märkimisväärse arvu valepositiivsete tulemusteni, mis tähendab, et isikuid peetakse ekslikult teatavale riskiprofiilile vastavateks. Mõned

⁴⁸ Vt ka FRA (2017a).

neist valepositiivsetest tulemustest võivad lisaks olla diskrimineerivad. Näiteks mõiste „varasem süüdimõistetv kohtuotsus“ lai määratlus tähendab, et LGBT-inimesed peavad esitama karistusregistri andmed, mis on seotud teatavates kolmandates riikides kriminaliseeritud seksuaalkuritegudega.

- Hindamiskriteeriumid peaksid olema eelnevalt kindlaks määratud, sihipärased, konkreetse, proportsionaalsed ja faktidel põhinevad. Hindamiskriteeriume tuleks katsetada anonüümseks muudetud näidisandmetega. Siseaudiitor peaks need kriteeriumid korrapäraselt läbi vaatama, et teha kindlaks, kas need on endiselt põhjendatud nende konkreetsete eesmärkidega.
- Enne automaatsel töötlemisel põhineva hoiatusteate edastamist täiendavate meetmete võtmiseks peaks pädev ametnik andmed koos muu teabega käsitsi läbi vaatama, et teha kindlaks, kas isik vastab riskiprofiilile, ja kõrvaldama valepositiivsed tulemused. Andmete saajad peaksid andma tagasisidet hoiatuse alusel võetud meetmete kohta.

Tööeldavad andmed peaksid olema täpsed ja usaldusväärsed

FRA uuringud kinnitavad, et olemasolevad suuremahulised IT-süsteemid sisaldavad märkimisväärsel hulgal ebatäpseid andmeid⁴⁹. **Ebatäpsetel või ebausaldusväärsetel andmetel** võib piirihalduse või õiguskaitse eesmärgil tehtava algoritmidel põhineva profiilide koostamise kontekstis olla mitu negatiivset mõju. Ebatäpsed andmed võivad kahjustada üksikisikuid, kuid põhjustada ka ebaõigeid korrelatsioone ja moonutatud pilti, mis seab ohtu politseitöö ja piirihalduse tulemuslikkuse.

See on eriti asjakohane andmete puhul, mille on sisestanud kodanikud, näiteks broneeringuinfo ja ETIASE taotluste puhul, milles võib esineda rohkem vigu kui ametlikes andmetes. Samamoodi kaasneb sotsiaalmeedia kontode kaasamisega taustauuringusse, nagu on ette nähtud mõnes reisiloasüsteemis väljaspool ELi, suur oht, et profiilide koostamise protsessis kasutatakse ebausaldusväärset teavet. Lisaks kaasneb sellega eriline oht koguda teavet, mis paljastab hartaga kaitstud tundlikud isikuandmed, nagu poliitilised seisukohad või seksuaaleluga seotud andmed.

- Üksikisikutele tuleks anda täpset teavet nende andmete kogumise, säilitamise ja töötlemise ning kohaldatavate andmekaitsepõhimõtete kohta.

49 Vt FRA (2018c), lk 81–98.

Üksikisikuid tuleks teavitada nende õigustest, sealhulgas neile kättesaadavatest õiguskaitsemehhanismidest.

- Inimestel tuleks lubada taotleda oma andmete parandamist, kui andmed on ebatäpsed, ning võimaldada saada teavet selle kohta, kas andmed on parandatud või kustutatud.
- Pakkuda tuleks tõhusat haldus- ja õiguskaitset, juhul kui andmekaitseõigusi on rikutud, sealhulgas juhul, kui juurdepääsu andmisest on keeldutud või ebatäpseid andmeid ei ole parandatud või kustutatud.

Kokkuvõte

Profiilide koostamine on seaduslik vahend, mida õiguskaitse- ja piirivalveametnikud kasutavad selleks, et ennetada, uurida ja menetleda õiguserikkumisi ning samuti et ennetada ja tuvastada ebaseaduslikku sisserännet.

Selleks et profiilide koostamine oleks seaduslik, õiglane ja tõhus, tuleb seda teha seaduse piires. Profiilide koostamise puhul tuleb eelkõige järgida võrdse kohtlemise ja isikuandmete kaitse nõudeid.

See saavutatakse eri elementide kombineerimise teel. Profiilide koostamisel tuleks

- kohelda üksikisikuid võrdselt, lugupidavalt ja väärilt;
- vältida üksikisikute kohta profiilide koostamist kallutatuse alusel;
- tegutseda mõistlikult, objektiivselt ja jälitusteabe põhisel;
- kaitsta piisavalt üksikisikute isikuandmeid ja eraelu puutumatumust.











Politsei- ja piirivalveametnikele on ette nähtud erinevad vahendid, mille abil tagada nende põhimõtete tundmine, mõistmine ja järgimine praktikas:











- enne profiilide koostamist peaksid ametnikud saama juhiseid ja koolitust;
- profiilide koostamise käigus tuleks registreerida ja säilitada tegevuse üksikasjad;
- pärast profiilide koostamist tuleks ametnike tegevust jälgida ja hinnata, et teha kindlaks parandamist vajavad aspektid.

Profiilide ebaseadusliku koostamise ärahoidmisega ei tagata ainult see, et õiguskaitse- ja piirivalveametnike tegevus jääb seaduse piiresse, vaid ka see, et üldsus mõistab nende tegevust ja kiidab selle tegevuse heaks. Usalduse ja kindlustunde suurendamine õiguskaitse ja piirihalduse vastu parandab politseitöö ja piirihalduse tõhusust ning aitab seega kaasa turvalisuse ja julgeoleku taseme tõstmisele ühiskonnas tervikuna.

Lisa

Tabel 7. Olemasolevad ja kavandatavad ELi suuremahulised IT-süsteemid

IT-süsteem	Peamine eesmärk	Hõlmatud isikud	Kohaldatavus	Õigusakt/ettepanek	Bio-meetrilised tunnused
Euroopa sõrmejälgede võrdlemise süsteem (Eurodac)	Määrata kindlaks liikmesriik, kes vastutab rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest <i>Aidata kontrollida ebaseaduslikku sisserännet ja teisest rännet</i>	Rahvusvahelise kaitse taotlejad ja saajad, <i>ebaseaduslikus olukorras olevad rändajad</i>	28 EUMS + SAC	Määrus (EL) nr 603/2013 (Eurodac'i määrus) <i>COM(2016) 272 final (Eurodac'i ettepanek)</i>	 
Viisainfosüsteem (VIS)	Hõlbustada viisataotlusi käsitlevate andmete vahetamist Schengeni riikide vahel	Viisataotlejad ja perekonna taasühinemist taotlevad isikud	24 EUMS (v.a CY, HR, IE, UK) ¹ + SAC	Määrus (EÜ) nr 767/2008 (VISi määrus)	
Schengeni infosüsteem (SIS II) – politsei	Julgeoleku tagamine ELis ja Schengeni liikmesriikides	Kadunud või tagaotsitavad isikud	26 EUMS (v.a CY, IE) ² + SAC	Nõukogu otsus 2007/533/JSK (SIS II otsus) <i>COM(2016) 883 final (SIS II ja politseid käsitlev ettepanek)</i>	   
Schengeni infosüsteem (SIS II) – piirid	Sisestada ja töödelda hoiatus-teateid Schengeni liikmesriikidesse sisenemise või seal viibimise keelamiseks	Ebaseaduslikud rändajad	25 EUMS (v.a CY, IE, UK) ² + SAC	Määrus (EÜ) nr 1987/2006 (SIS II määrus) <i>COM(2016) 882 final (SIS II ja piire käsitlev ettepanek)</i>	  

<p>Schengeni infosüsteem (SIS II) – tagasisaatmine</p>	<p>Selliste hoiatusteade- dete sisestamine ja töötlemine, mis on seotud kol- mandate riikide kodanikega, kelle suhtes on tehtud tagasisaatmisotsus</p>	<p>Ebasea- duslikud rändajad</p>	<p>25 EUMS (v.a CY, IE, UK)² + SAC</p>	<p>COM(2016) 881 final (SIS II ja tagasisaatmist käsitlev otsus)</p>	  
<p>Riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem (EES)</p>	<p>Kolmandate riikide kodanike lubatud viibimisaja kestuse arvutamine ja jälgimine ning vii- bimisaja ületajate tuvastamine</p>	<p>Lühiajali- seks vii- bimiseks saabuvad reisijad</p>	<p>22 EUMS (v.a BG, CY, HR, IE, RO, UK)³ + SAC</p>	<p>Määrus (EL) 2017/2226 (riiki sisenemise ja riigist lahku- mise süsteemi määrus)</p>	 
<p>ELi reisiinfo ja -lubade süsteem (ETIAS)</p>	<p>Hinnata, kas viisa- nõudest vabasta- tud kolmanda riigi kodanik kujutab endast ohtu jul- geoleku, eba- seadusliku rände või rahvatervise kontekstis</p>	<p>Viisavabad reisijad</p>	<p>26 EUMS (v.a IE, UK)³ + SAC</p>	<p>COM(2016) 731 final (ETIASe ettepanek)</p>	<p>Puuduvad</p>
<p>Euroopa karistusregistrite infosüsteem kolmandate riikide kodanike kohta (ECRIS-TCN)</p>	<p>Jagada teavet kolmandate riikide kodanike suhtes varem tehtud süüdimõistvate kohtuotsuste kohta</p>	<p>Karistus- registrisse kantud kolmanda- te riikide kodanikud</p>	<p>27 EUMS (v.a DK)⁴</p>	<p>COM(2017) 344 final (ECRIS-TCNi ettepanek)</p>	 
<p>Koostalitlusvõime – ühine isikuandmete hoidla</p>	<p>Lua riiki sisenemi- se ja riigist lahku- mise süsteemi, VISi, ETIASe, Eurodaci, SIS II ja ECRIS-TCNi koostalitlusvõime raamistik</p>	<p>Eurodaci, VISi, SIS II, EESi, ETIASe ja ECRIS-TC- Niga hõlmatud kolmanda- te riikide kodanikud</p>	<p>28 EUMS⁵ + SAC</p>	<p>COM(2017) 793 fi- nal (piire ja viisa- de koostalitlus- võimet käsitlev ettepanek) COM(2017) 794 fi- nal (politsei koostööd, varjupaika ja rännet käsitlev ettepanek)</p>	  

Märkus: kavandatud süsteemid ja süsteemides kavandatud muudatused on **kaldkirjas** või näidatud **helesinise taustaga**.

 : sõrmejäljed; : peopesajäljed; : näokujutis; : DNA profiil.

EUMS: ELi liikmesriigid.

SAC: Schengeni lepinguga ühinenud riigid, s.o Island, Liechtenstein, Norra ja Šveits.

- ¹ Iirimaa ja Ühendkuningriik VISis ei osale. Määrus ei ole Taani suhtes siduv, kuid Taani on valinud VISi kasutamise. VISi ei kohaldata veel Horvaatia ja Küprose suhtes ning nõukogu 12. oktoobri 2017. aasta otsuse (EL) 2017/1908 kohaselt kohaldatakse seda ainult osaliselt Bulgaaria ja Rumeenia suhtes.
- ² Küpros ja Iirimaa ei ole veel SISiga ühendatud. Määrus ega nõukogu otsus ei ole Taani suhtes siduvad, kuid Taani on otsustanud SIS II kasuks ning peab SIS II ettepanekute vastuvõtmisel otsustama, kas ta soovib selles uuesti osaleda. Ühendkuningriik osaleb SISis, kuid ei saa kasutada ega näha hoiatusteateid Schengeni alasse sisenemise või seal viibimise keelamiseks. Bulgaaria, Rumeenia ja Horvaatia ei saa väljastada kogu Schengeni ala hõlmavaid hoiatusteateid Schengeni alasse sisenemise või seal viibimise keelamise kohta, kuna nad ei ole veel Schengeni ala osa.
- ³ Taani võib otsustada kasutada riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi ning ETIASi.
- ⁴ ECRIS-TCNi ei kohaldata Taani suhtes. Ühendkuningriik ja Iirimaa võivad otsustada seda kasutada.
- ⁵ Taani, Iirimaa ja Ühendkuningriik osalevad koostalitlusvõimeliseks muudetud IT-süsteemides.

Allikas: FRA, tuginedes olemasolevatele ja kavandatavatele õigusaktidele, 2018

Viited

Akhgar, B., Saathoff, G. B., Arabnia, H. R., Hill, R., Staniforth, A. ja Bayerl, P. S. (2015), *Application of Big Data for National Security: A Practitioner's Guide to Emerging Technologies*, Butterworth-Heinemann, 2015.

American Civil Liberties Union (ACLU) (2016), [Eight Problems With Police "Threat Scores"](#), 13. jaanuar 2016.

Artikli 29 alusel asutatud andmekaitse töörühm (2014), [Arvamus 01/2014 vajalikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtete kohaldamise ja isikuandmete kaitse kohta õiguskaitsesektoris](#), 536/14/EN, WP 211, Brüssel, 27. veebruar 2014.

Artikli 29 alusel asutatud andmekaitse töörühm (2017a), [Suunised, mis käsitlevad andmekaitsealast mõjuhinnangut ja selle kindlaksmääramist, kas isikuandmete töötlemise tulemusena „tekib tõenäoliselt suur oht“ vastavalt määrusele \(EL\) 2016/679](#), WP 248 rev.01, 4. oktoober 2017.

Artikli 29 alusel asutatud andmekaitse töörühm (2017b), [Arvamus direktiivi \(EL\) 2016/680 mõne olulise aspekti kohta](#), 7. detsember 2017.

Artikli 29 alusel asutatud andmekaitse töörühm (2018a), [Suunised automatiseeritud töötlusel põhinevate üksikotsuste tegemise ja profiilanalüüsi kohta määruse 2016/679 kohaldamisel](#), WP 251 rev.01, 6. veebruar 2018.

Artikli 29 alusel asutatud andmekaitse töörühm (2018b), [Opinion on Commission proposals on establishing a framework for interoperability](#), WP266, Brüssel, 23. aprill 2018.

Belgia, Unia, [2016. aasta aruanne](#), Brüssel, september 2017.

Belgia, Unia, [Rapport annuel Convention entre Unia et la police fédérale, Budget 2015](#), Brüssel, 2015.

Big Brother Watch, [Smile you're on body worn camera Part II – Police, The use of body worn cameras by UK police forces](#), august 2017.

Body-Gendrot, S. (2016), [„Making sense of French urban disorders in 2005“](#), *European Journal of Criminology*, kd 13, nr 5, lk 556–572.

Bovens *et al.* (2014), „Public accountability“ väljaandes Bovens, M., Schillermans, T. ja Goodlin, R. E. (toim.), *The Oxford handbook of public accountability*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

Brayne, S. (2014), „Surveillance and system avoidance: criminal justice contact and institutional attachment“, *American Sociological Review*, kd 79, nr 3, lk 367–391.

Buolamwini, J., Gebru, T. (2018), [Gender Shades: Intersectional Accuracy Disparities in Commercial Gender Classification](#), MIT Media Lab ja Microsoft Research, 2018.

Center on Privacy and Technology at Georgetown Law (2016), [The Perpetual Line-up, Unregulated Police Face Recognition in America](#), 18. oktoober 2016.

Centre d'analyse stratégique (2006), [Enquête sur les violences urbaines - Comprendre les émeutes de novembre 2005 : les exemples de Saint-Denis et d'Aulnay-Sous-Bois](#), Pariis, La Documentation française, 2006.

Coudert, F, Butin, D. ja Le Metayer, D. (2015), „Body-worn cameras for police accountability: opportunities and risks“, *Computer Law and Security Review*, kd 31, lk 749–762.

De Hert, P. ja Lammerant, H. (2016), „Predictive profiling and its legal limits: effectiveness gone forever?“ väljaandes van der Sloot, B., Broeders, D. ja Schrijvers, E. (toim.), The Netherlands Scientific Council for Government Policy, *Exploring the boundaries of big data*, Amsterdam, Amsterdam University Press, lk 145–173.

Défenseur des droits (2017), [Enquête sur l'accès aux droits. Volume 1 – relations police/population: le case des contrôles d'identité](#), 2017.

Dinant, J.-M., Lazaro, C., Pouillet Y., Lefever, N. ja Rouvroy, A. (2008), [Application of Convention 108 to the Profiling Mechanism - Some ideas for the future work of the consultative committee \(T-PD\)](#), dokument T-PD 01, lk 3.

Euroopa Andmekaitseinspektor (2015), [Second Opinion on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the use of Passenger Name Record data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime, Opinion 5/2015](#), Brüssel, 24. september 2015.

Euroopa Andmekaitseinspektor (2018), [Opinion 4/2018 on the Proposals for two Regulations establishing a framework for interoperability between EU large-scale information systems](#), Brüssel, 18. aprill 2018.

Euroopa Komisjon (2017a), [Hate crime training for law enforcement and criminal justice authorities](#), veebruar 2017.

Euroopa Komisjon (2017b), [Improving the recording of hate crime by law enforcement authorities, Key guiding principles](#), detsember 2017.

Euroopa Komisjon, vihakuritegude andmete registreerimise ja kogumise meetodite alarühm (2017), [Improving the recording of hate crime by law enforcement authorities - Key guiding principles](#), Brüssel, detsember 2017.

Euroopa Liidu Nõukogu (2009), [Updated EU Schengen Catalogue on External borders control, Return and readmission](#), 19. märts 2009.

Euroopa Nõukogu ministrite komitee (2001), [Recommendation Rec\(2001\)10 of the Committee of Ministers to Member States on the European Code of Police Ethics adopted by the Committee of Ministers](#), 19. september 2001.

Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet (Frontex) (2012), [Common core curriculum, EU border guard basic training](#), märts 2012.

Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet (Frontex) (2013), [Fundamental rights training for border guards, Trainers' Manual](#), 2013.

Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet (Frontex) (2015), [Twelve seconds to decide. In search of excellence: Frontex and the principle of best practice](#), 2015.

Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Amet (Frontex) (2017), [Handbook on risk profiles on Trafficking in Human Beings](#), 2017.

Euroopa Rassismi ja Ksenofoobia Järelevalvekeskus (2016), [Perceptions of discrimination and islamophobia - Voices from members of Muslim communities in the European Union](#), 2006.

Farrar, T. (2018), [Self-awareness to being watched and socially-desirable behavior: A field experiment on the effect of body-worn cameras on police use-of-force](#), Police Foundation, 2018.

FRA (2013), [Politsei põhiõigustepõhine väljaõpe. Politsei koolitajate juhend](#), Luxembourg, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, detsember 2013.

FRA (2014a), [Fundamental rights at airports: border checks at five international airports in the European Union](#), Luxembourg, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2014.

FRA (2014b), [Fundamental rights at land borders: findings from selected European Union border crossing points](#), Luxembourg, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2014.

FRA (2014c), [Twelve operational fundamental rights considerations for law enforcement when processing Passenger Name Record \(PNR\) data](#), veebruar 2014.

FRA (2016), „Põhiõiguste aruanne 2016“, Luxembourg, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2016.

FRA (2017a), [Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the impact on fundamental rights of the proposed Regulation on the European Travel Information and Authorisation System \(ETIAS\)](#), FRA arvamus – 2/2017 [ETIAS], juuni 2017.

FRA (2017b), [Second European Union Minorities and Discrimination Survey - Main results](#), Luxembourg, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, detsember 2017.

FRA (2017c), „Põhiõiguste aruanne 2017“, Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, mai 2017.

FRA (2017d), [Second European Union Minorities and Discrimination Survey: Muslims – Selected findings](#), Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, september 2017.

FRA (2017e), [Fundamental rights and the interoperability of EU information systems: borders and security](#), Luxembourg, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, mai 2017.

FRA (2018a), [Interoperability and fundamental rights implications – Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights](#), FRA arvamus – 1/2018 [koostalitlusvõime kohta], aprill 2018.

FRA (2018b), [#BigData: Discrimination in data-supported decision making](#), FRA Focus Paper, mai 2018.

FRA (2018c), [Under watchful eyes: biometrics, EU IT systems and fundamental rights](#), Luxembourg, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, veebruar 2018.

FRA (2018d), [Hate crime recording and data collection practice across the EU](#), Luxembourg, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, juuni 2018.

FRA (2018e), [„Põhiõiguste aruanne 2018“](#), Luxembourg, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, juuni 2018.

FRA, Euroopa Andmekaitseinspektor ja Euroopa Nõukogu (2018), [Euroopa andmekaitseõiguse käsiraamat – 2018. aasta väljaanne](#), Luxembourg, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, mai 2018.

FRA ja Euroopa Nõukogu (2018), [Handbook on European non-discrimination law – 2018 edition](#), Luxembourg, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, veebruar 2018.

Gandy, O. (2010), „Engaging rational discrimination: exploring reasons for placing regulatory constraints on decision support systems“, *J Ethics Inf Technol*, kd 12, nr 1, lk 29–42, 2010.

Gross, S. R. (2002), [„Racial Profiling under Attack“](#), D. Livingston, kaasautor. *Colum. L. Rev.* 102, nr 5, lk 1413–1438.

Harcourt, B. (2004), „Rethinking Racial Profiling: A Critique of the Economics, Civil Liberties, and Constitutional Literature, and of Criminal Profiling More Generally“, *University of Chicago Law Review*, kd 71, 2004.

Harris, D. (2002), „Flying While Arab: Lessons from the Racial Profiling Controversy“, *Civil Rights Journal*, kd 6, nr 1, talv 2002.

Harris, D. (2003), *Profiles in Injustice; Why Racial Profiling Cannot Work*, The New Press, 2003.

Hildebrandt, M. ja de Vries, K. (2013), *Privacy, due process and the computational turn: the philosophy of law meets the philosophy of technology*, New York, Routledge, 2013.

Hildebrandt, M. ja Gutwirth, S. (toim.) (2008), *Profiling the European Citizen. Cross-Disciplinary Perspectives*, Berlin, Springer, 2008.

Hunt, P., Saunders, J. ja Hollywood, J. S. (2014), *Evaluation of the Shreveport predictive policing experiment*, RAND Corporation, 2014.

Hörnqvist, M. (2016), „[Riots in the welfare state: The contours of a modern-day moral economy](#)“, *European Journal of Criminology*, kd 13, nr 5, lk 573–589.

Jobard, F. (2008), „The 2005 French urban unrests: data-based interpretations“, *Sociology Compass*, kd 2, nr 4, lk 1287–1302.

Kádár, A., Körner, J., Moldova, Z. ja Tóth, B. (2008), [Control\(led\) Group, Final Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search \(STEPSS\) Project](#), Budapest, lk 23.

Keskinen, S. et al. (2018), [The Stopped – Ethnic Profiling in Finland](#), Rootsi sotsiaaltea-duste osakond, Helsingi Ülikool, Helsingi, 3. aprill 2018.

Korff, D. (2015), Passenger Name Records, data mining & data protection: the need for strong safeguards, T-PD(2015)11, Strasbourg, 15. juuni 2015.

Miller, J. ja Alexandrou, B. (2016), „College of policing stop and search training exper-iment: Impact evaluation“, College of Policing Limited, 2016.

Mittelstadt, B. D., Allo, P., Taddeo, M., Wachter, S. ja Floridi, L. (2016), „[The ethics of algorithms: Mapping the debate](#)“, *Big Data & Society*, 1. detsember 2016.

Mohler, G. O., Short, M. B., Malinowski, S., Johnson, M., Tita, G. E., Bertozzi, A. L., Brantingham, P. J., Randomized Controlled Field Trials of Predictive Policing, 15. jaa-nuar 2016.

Nisbet, R., Elder, J. ja Miner, G. (2009), *Handbook of Statistical Analysis & Data Mining Applications*, Sydney (Canada), Elsevier, 2009.

Open Society Justice Initiative (2018a), *Regulating Police Stop and Search: An Evaluation of the Reasonable Grounds Panel*, detsember 2018.

Open Society Justice Initiative (2018b), *The Recording of Police Stops: Methods and Issues*, detsember 2018.

Oswald, M., Grace, J., Urwin, S. ja Barnes, G., „[Algorithmic Risk Assessment Policing Models: Lessons from the Durham HART Model and ‘Experimental’ Proportionality](#)“, *Information & Communications Technology Law*, 31. august 2017.

Prantsusmaa siseministeerium (2018), „Rapport d’évaluation sur l’expérimentation de l’emploi des caméras mobiles par les agents de police municipale“, 7. juuni 2018.

Rassismi ja sallimatuse vastu võitlemise Euroopa komisjon (ECRI) (2007), [ECRI General Policy Recommendation N° 11 on combating racism and racial discrimination in policing adopted on 29 June 2007](#), Strasbourg, 4. oktoober 2007.

Schauer, F. (2003), *Profiles Probabilities and Stereotypes*, Cambridge (MA), The Belknap Press of Harvard University Press, 2003.

Scheinin, M. (2007), Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni eriraportöör inimõiguste edendamise ja kaitse ning terrorismi vastu võitlemise küsimustes, „Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights while countering terrorism“, ÜRO dokument A/HRC/4/L.27, 29. jaanuar 2007.

Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise valdkonna õigusekspertide Euroopa võrgustik (2016), [Links between migration and discrimination - A legal analysis of the situation in EU Member States](#), juuli 2016.

Zarsky, T. Z. (2011), „Governmental Data Mining and its Alternatives“, *Penn State Law Review*, kd 11, nr 2, lk 285–330.

The Guardian (2015), [Northamptonshire police ban stop and search by officers who abuse powers](#), 18. august 2015.

Tóth, B. M. ja Kádár, A. (2011), „Ethnic profiling in ID checks by the Hungarian police“, *Policing and Society*, kd 21, nr 4, lk 383–394.

USA, GAO (General Accounting Office) (2000), „U.S. Customs Office: better targeting of airline passengers for personal searches could produce better results“, GAO/GGD 00-38, märts 2000.

Van Brakel, R. (2016), „Pre-emptive big data surveillance and its (dis)empowering consequences: the case of predictive policing“: van der Sloot, B., Broeders, D. ja Schrijvers, E. (toim.), The Netherlands Scientific Council for Government Policy (*Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*), *Exploring the boundaries of big data*, Amsterdam, Amsterdam University Press, lk 117–141.

Wrench, J. (2007), *Diversity management and discrimination: immigrants and ethnic minorities in the EU*, Aldershot, Ashgate, 2007.

Ühendkuningriigi politseitöö parandamise amet (National Policing Improvement Agency, NPIA) (2012), *Stop and search, the use of intelligence and geographic targeting, Findings from case study research*, 2012.

Ühendkuningriik, Camden and London Prepared (2006), *Major Incident Procedures, What businesses and the voluntary sector need to know*, aprill 2006.

Ühendkuningriik, College of Policing (2016), *Stop and Search, Authorised Professional Practice (APP)*, 29. september 2016.

Ühendkuningriik, Equality and Human Rights Commission (2009), *Police and racism: what has been achieved 10 years after the Stephen Lawrence Inquiry report?*, 2009.

Ühendkuningriik, Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (HMIC) (2013), *Stop and Search Powers: Are the police using them effectively and fairly?*, 2013.

Ühendkuningriik, Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (HMIC) (2016), *PEEL: Police legitimacy 2015 An inspection of West Midlands Police*, veebruar 2016.

Ühendkuningriik, Home Office (1999), *The Stephen Lawrence Inquiry. Report of An Inquiry by Sir William Macpherson of Cluny*, veebruar 1999.

Ühendkuningriik, Home Office (2014a), *CODE A: Revised code of practice for the exercise by: police officers of statutory powers of stop and search; police officers and police staff of requirements to record public encounters*, Norwich, The Stationery Office (TSO), 2014.

Ühendkuningriik, Home Office (2014b), [Best use of stop and search scheme](#), 2014.

Ühendkuningriik, House of Commons Home Affairs Committee (2009), [The Macpherson Report – Ten Years On](#), kaheteistkümnes aruanne ajavahemiku 2008–2009 kohta, 22. juuli 2009.

Ühendkuningriik, House of Lords (2006), [Opinions of the Lords of appeal for judgment in the cause R \(on the application of Gillan \(FC\) and another \(FC\)\) \(Appellants\) v. Commissioner of Police for the Metropolis and another \(Respondents\)](#), [2006] UKHL 12, 8. märts 2006.

Ühendkuningriik, London School of Economics (2011), [Reading the Riots](#), detsember 2011.

Ühendkuningriik, Northamptonshire Police (2018), [Get Involved – Reasonable Grounds Panel](#), vaadatud aprillis 2018.

Ühendkuningriik, Staffordshire PCC Matthew Ellis, Ethics, Transparency and Audit Panel (2015), [An Independent Report into Stop & Search Encounters by Staffordshire Police](#), jaanuar 2015.

Ühendkuningriik, Stop Watch (2011), „Carry on Recording“ Why police stops should still be recorded“, mai 2011.

Ühendkuningriik, West Midlands Police (2012), [Stop and Search Policy](#), november 2012.

Ühendkuningriik, West Midlands Police (2016), [Stop and Search Recommendations](#), juuli 2015 (viimati muudetud juunis 2016).

Ühendkuningriik, West Midlands Police (2017a), [Stop and Search in the West Midlands: Presentation to Den Hague City Council](#), aprill 2017.

Ühendkuningriik, West Midlands Police (2017b), [New “app” set to speed up Stop & Search process](#), august 2017.

Ühendkuningriik, West Midlands Police (2018), [Stop and Search Scrutiny Panels](#), vaadatud aprillis 2018.

Ühendkuningriik, West Midlands Police and Crime Commissioner (2014), [Stop and Search Action Plan – Outcome of consultation](#), jaanuar 2014.

Ühinenud Rahvaste Organisatsioon (ÜRO) (2007), „Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights while countering terrorism“, A/HRC/4/26, 29. jaanuar 2007.

ÜRO inimõiguste ülemvoliniku büroo (OHCHR) (2014), [Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders](#), 23. juuli 2014.

ELi õigusaktid

Põhiõigused

[Euroopa Liidu põhiõiguste harta](#), 2012/C 326/02, ELT 2012 C 326.

[ELi põhiõiguste harta selgitused](#), 2007/C 303/02, ELT 2007 C 303/17.

Võrdne kohtlemine

[Nõukogu 29. juuni 2000. aasta direktiiv 2000/43/EÜ](#), millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust.

[Nõukogu 27. novembri 2000. aasta direktiiv 2000/78/EÜ](#), millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel.

Andmekaitse

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta [määrus \(EL\) 2016/679](#) füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) (EMPs kohaldatav tekst).

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta [direktiiv \(EL\) 2016/680](#), mis käsitleb füüsiliste isikute kaitset seoses pädevates asutustes isikuandmete töötlemisega süütegude tõkestamise, uurimise, avastamise ja nende eest vastutusele võtmise või kriminaalkaristuste täitmisele pööramise eesmärgil ning selliste andmete vaba liikumist ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu raamotsus 2008/977/JSK.

Piirihaldus

Nõukogu 12. juuni 2007. aasta otsus 2007/533/JSK, mis käsitleb teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) loomist, toimimist ja kasutamist, ELT 2007 L 205/63.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta direktiiv (EL) 2016/681, mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks, ELT 2016 L 119/132.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. detsembri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1987/2006, mis käsitleb teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) loomist, toimimist ja kasutamist, ELT 1987 L 381/4.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. juuli 2008. aasta määrus (EÜ) nr 767/2008, mis käsitleb viisainfosüsteemi (VIS) ja liikmesriikidevahelist teabevahetust lühiajaliste viisade kohta (VIS määrus), ELT 2008 L 218/60.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrus (EL) nr 603/2013, millega luuakse sõrmejälgede võrdlemise Eurodac-süsteem määruse (EL) nr 604/2013 (millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest) tõhusaks kohaldamiseks ning mis käsitleb liikmesriikide õiguskaitseasutuste ja Europoli taotlusi sõrmejälgede andmete võrdlemiseks Eurodac-süsteemi andmetega õiguskaitse eesmärgil ning millega muudetakse määrust (EL) nr 1077/2011, millega asutatakse Euroopa amet vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimiseks, ELT 2013 L 180/1.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. septembri 2016. aasta määrus (EL) 2016/1624, mis käsitleb Euroopa piiri- ja rannikuvalvet ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) 2016/399 ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 863/2007, nõukogu määrus (EÜ) nr 2007/2004 ning nõukogu otsus 2005/267/EÜ, ELT L 251/1.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. oktoobri 2013. aasta määrus (EÜ) nr 1052/2013, millega luuakse Euroopa piiride valvamise süsteem (EUROSUR), ELT 2013 L 295/11.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta määrus (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieskirjad).

Kohtupraktika

Prantsusmaa, kassatsioonikohus (*Cour de Cassation*), otsus 1245, 9. november 2016.

Ühendkuningriik, House of Lords, R (Gillan jt hagi) vs. Metropolitan Police'i ametnik jt, [2006] UKHL 12, 8. märts 2006.

Euroopa Kohus, C-524/06, Heinz Huber vs. Saksamaa Liitvabariik, 16. detsember 2008.

Euroopa Inimõiguste Kohus, B. S. vs. Hispaania, nr 47159/08, 24. juuli 2012.

Euroopa Inimõiguste Kohus, S. ja Marper vs. Ühendkuningriik, nr 30562/04 ja nr 30566/04, 4. detsember 2008.

Euroopa Inimõiguste Kohus, Gillan ja Quinton vs. Ühendkuningriik, nr 4158/05 2010, 12. jaanuar 2010.

ÜRO inimõiguste komitee (UNHRC), Rosalind Williams Lecraft vs. Hispaania, teade nr 1493/2006, 30. juuli 2009.

Võtke ELiga ühendust

Isiklikult

Kõikjal Euroopa Liidus on sadu Europe Directi teabekeskusi.

Teile lähima keskuse aadressi leiate veebilehelt

https://europa.eu/european-union/contact_et.

Telefoni või e-posti teel

Europe Direct on talitus, mis vastab Teie küsimustele Euroopa Liidu kohta.

Talitusega saate ühendust võtta:

– helistades tasuta telefoninumbri 00 800 6 7 8 9 10 11 (mõni operaator võib nende kõnede eest tasu võtta),

– helistades järgmisel tavanumbri: +32 22999696 või

– e-posti teel: https://europa.eu/european-union/contact_et

ELi käsitleva teabe leidmine

Veebis

Euroopa Liitu käsitlev teave on kõigis ELi ametlikes keeltes kättesaadav

Euroopa veebisaidil: https://europa.eu/european-union/index_et

ELi väljaanded

Tasuta ja tasuta ELi väljaandeid saab alla laadida või tellida aadressil

<https://publications.europa.eu/et/publications>. Suuremas koguses tasuta väljaannete saamiseks võtke ühendust talitusega Europe Direct või oma kohaliku teabekeskusega (vt https://europa.eu/european-union/contact_et).

ELi õigus ja seonduvad dokumendid

ELi käsitleva õigusteabe, sealhulgas alates 1951. aastast kõigi ELi õigusaktide konsulteerimiseks kõigis ametlikes keeleversioonides, vt EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu>.

ELi avatud andmed

ELi avatud andmete portaal (<http://data.europa.eu/euodp/et>) võimaldab juurdepääsu ELi andmekogudele. Andmeid saab tasuta alla laadida ja taaskasutada nii äriõigusel kui ka mitteäriõigusel eesmärgil.

Tehnoloogia areng on kaasa toonud profiilide koostamise laialdasema kasutamise paljudes valdkondades ning ELi liikmesriigid on viimasel ajal pööranud suuremat tähelepanu profiilianalüüsi vahendite kasutamisele õiguskaitse- ja piirihaldusametnike töö toetamiseks. Profiilide koostamist kasutatakse seaduslikult selleks, et ennetada, uurida ja menetleda õiguserikkumisi ning samuti et ennetada ja tuvastada ebaseaduslikku sisserännet. Ebaseaduslik profiilide koostamine võib aga vähendada usaldust ametiasutuste vastu ja häbimärgistada teatavaid kogukondi.

Käesolevas juhendis selgitatakse, mida profiilide koostamine endast kujutab, milliste õigusaktidega seda reguleeritakse ning miks on nii profiilide koostamise seaduslikkus põhiõiguste tagamiseks kui ka politseitegevuse ja piirihalduse tõhus toimimine olulised. Juhendis antakse ka praktilisi soovitusi selle kohta, kuidas vältida politsei- ja piirivalvetoimingutes ebaseaduslikku profiilide koostamist.



FRA – EUROOPA LIIDU PÕHIÕIGUSTE AMET

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Viin – Austria

Tel +43 158030-0 – Faks +43 158030-699

fra.europa.eu

facebook.com/fundamentalrights

linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency

twitter.com/EURightsAgency

