

17. veebruar 2026

Lahend nr 6580/22 – kirjavahetuse puutumatus

Green Alliance vs. Bulgaaria

Artikkel 8

Asjaolud

2008. aastal välja antud ja 2018. aastal muudetud määruste kohaselt võis Bulgaaria Riiklik Julgeolekuamet („Amet“) oma juhi otsusel infiltreerida „varjatud agente“ eraõiguslikku üksusesse või „vaba elukutse“ liikmetena. Need „varjatud agendid“ varjasid vaid seda, et nad töötasid agentuuri heaks, kuid neil ei olnud lubatud kasutada varjatud jälgimistehnikaid ega -seadmeid ning Bulgaarias peeti neid „salaagentidest“ erinevaks.

Kaebav ühing taotles nende määruste kohtulikku läbivaatamist, väites, et kuna selliste agentide kasutamisega seotud tõhusad kaitsemeetmed puuduvad, võimaldavad need kuritahtlikke ja ebaproportsionaalseid sekkumisi konventsiooni artikliga 8 kaitstud õigustesse. Halduskohtud jätsid tema nõude rahuldamata.

EIK seisukohad

Artikkel 8

(1) Ohvri staatus ja artikliga 8 kaitstud õiguste riive

EIK märkis, et küsimus, kas vaidlusaluste määruste olemasolu, mis võimaldasid ametil kasutada eraorganisatsioonides „varjatud agente“ riivas hagejaühingu õigusi artikli 8 alusel, koosnes kahest küsimusest, millest teine sõltus esimesele jaatavast vastusest.

(a) Kas „varjatud agendi“ töö võiks riivata kaebaja ühingu õigusi artikli 8 alusel?

Esiteks, oleks ühingusse infiltreerunud „varjatud agendil“ kahtlemata võimalik hankida andmeid ühingu „kirjavahetuse“ kohta artikli 8 lõike 1 tähenduses. EIK praktika kohaselt hõlmab see mõiste igasugust privaatset suhtlust, olenemata selle sisust või vormist – suulist suhtlust, kirju, telefonivestlusi või elektroonilist teabevahetust. Eelkõige hõlmab see kontoritelefonidelt tehtud või vastuvõetud kõnesid ja töölaseid e-kirju. See hõlmab ka juriidiliste isikute suhtlust. „Kirjavahetusse“ võidakse sekkuda mitte ainult selle saatmise või vastuvõtmise ajal, vaid ka hiljem, pääsedes ligi andmekandjale – füüsilisele või elektroonilisele –, kuhu see oli salvestatud. EIK leidis, et ei ole ebareaalne oletada, et (i) organisatsiooni infiltreerunud agent saaks oma positsiooni ära kasutada sellise juurdepääsu saamiseks viisil, mis kõrvalisel isikul poleks võimalik, ja et (ii) selline agent, olles ametnik, annaks oma järeldustest ametile teada palju kergemini, järjepidevamalt ja süstemaatilisemalt kui kodanikukohustusest või isegi seadusjärgsest kohustusest ajendatud üldsuse liige või vilepuhuja.

Teiseks, ühingusse infiltreerunud „varjatud agendil“ oleks tõenäoliselt ka pikaajaline juurdepääs selle ühingu kontorile või muudele ruumidele. EIK praktika kohaselt võib juriidilise isiku registreeritud asukohta, filiaale ja muid äriruume pidada selle juriidilise isiku „koduks“ artikli 8 lõike 1 tähenduses.

¹ Lühiülevaates kajastatud lahendite valiku aluseks on EIK enda otsingumootoris avaldatud Legal Summary'd ja Eestiga seotud lahendid.

Seega kujutaks „varjatud agendi“ imbumine ühingusse endast sekkumist nii tema õigustesse oma kirjavahetuse kui ka „kodu“ austamisele artikli 8 lõike 1 tähenduses. Seda järeldust silmas pidades leidis EIK, et oleks üleliigne kindlaks teha, kas sellise agendi kasutamine ühingu suhtes kujutaks endast ka sekkumist tema õigusse oma eraelu austamisele.

(b) Kas kaebav ühing saaks väita, et tema õigusi on riivatud ainuüksi seetõttu, et on olemas „varjatud agente“ käsitlevad määrused?

(i) Üldpõhimõtted

EIK praktika põhimõtted selle kohta, millal kaebajad võivad väita, et nad on artikli 8 õiguste rikkumise ohvrid pelgalt siseriiklike seaduste või tavade olemasolu tõttu, mis lubavad salajast jälgimist, on samavõrd asjakohased ka sellistes olukordades nagu käesolev, kus kõnealuse jälgimise salastatus saavutati mitte sihtmärgi eest täieliku varjamisega, et jälgimist teostati (nagu juhtus näiteks side varjatud pealtkuulamise või varjatud jälgimiseadmete, näiteks peidetud kaamerate või salvestusseadmete kasutamisega), vaid süstemaatiliste korralduste abil, mille eesmärk on varjata lihtsalt seda, et sihtmärgi muidu avalik vestluskaaslane on tegelikult operatiivtöötaja, kes süstemaatiliselt kasutab või manipuleerib oma positsiooni või suhteid, et saada teavet ametivõimude jaoks. Sellistes olukordades jäävad sellise jälgimise sihtmärgiks olevad või mõjutatud isikud sellest samamoodi teadmatuks.

(ii) Nende põhimõtete kohaldamine

Määruste ulatus oli selline, et teoreetiliselt võis iga Bulgaaria valitsusväline organisatsioon saada selliste luure- ja vastuluuremeetmete sihtmärgiks ning seega olla määrustest mõjutatud. Lisaks puudus töhus õiguskaitsevahend, mis oleks võinud hajutada avalikkuse kahtlusi, et ameti võimet kasutada „varjatud agente“ võidakse kuritarvitada. Eelkõige ei kohaldatud „varjatud agentide“ suhtes 2009. aastal kehtestatud erikaitsevahendit kahju hüvitamiseks „spetsiaalsete jälgimisvahendite“ ebaseadusliku kasutamise eest. Ka ülejäänud õiguskaitsevahendid ei olnud tõhusad: andmekaitsevahend 2007. aasta riikliku julgeolekuameti seaduse alusel; kaebuse esitamine isikuandmete kaitse komisjonile; muude isikuandmete kaitse seaduse alusel 2002. aasta isikuandmete kaitse üldandmete kaitsevahendite kasutamine; ameti juhi otsuste kohtuliku läbivaatamise taotlemine ja „varjatud agentide“ isikliku vastutuse rakendamine.

Seetõttu leidis EIK, et pelgalt määruste olemasolu – mis olid alates 2018. aastast lubanud „varjatud agentide“ imbumist eraorganisatsioonidesse – võib pidada kaebaja ühingu artikli 8 kohaste õiguste rikkumiseks, ilma et oleks vaja kindlaks teha, kas ühingul oli oma konkreetse olukorra tõttu oht, et selliseid agente tema ühingusse saadetakse. Seetõttu oli õigustatud neid määrusi (koos kõigi seotud seaduste ja tavadega) abstraktselt uurida. EIK leidis, et jätkates oma nõude nende määruste kohtulikuks läbivaatamiseks menetlemist, oli kaebav ühing ammendanud kõik oma kaebuse osas kättesaadavad siseriiklikud õiguskaitsevahendid.

Eeltoodut arvesse võttes lükkas EIK tagasi valitsuse vastuväited, mis puudutasid siseriiklike õiguskaitsevahendite ammendamata jätmist ja kaebaja ühingu ohvri staatust, mis mõlemad liideti sisuliste küsimustega.

(2) Sekkumise õigustus

(a) Üldpõhimõtted

Seoses kaitsemeetmete ulatusega rõhutas EIK, et peamine nõue on, et iga varjatud jälgimissüsteem peab sisaldama tõhusaid kaitsemeetmeid – eriti läbivaatamise ja järelevalve korda –, mis kaitseksid

omavoli ja kuritarvituste loomupärase ohu eest ning piiraksid sellise süsteemi poolt artikliga 8 kaitstud õiguste rikkumist sellega, mis on „demokraatlikus ühiskonnas vajalik“.

Salajase jälgimise üldpõhimõtted on samavõrd asjakohased ka sellistes olukordades nagu käesolev, kus jälgimise salastatus saavutati kokkulepete abil, mille eesmärk oli varjata, et sihtmärgi muidu avalik vestluskaaslane oli tegelikult operatiivtöötaja, kes kasutas või manipuleeris oma positsiooni või suhteid, et saada teavet ametivõimudele kasutamiseks. Selle jälgimistehnika kasutamisest tulenev sekkumise ulatus ei ole antud juhul tingimata väiksem kui pealtkuulamisega kaasnev ulatus, eriti kuna sellised operatiivtöötajad võisid samuti saada juurdepääsu sihtmärgi side sisule. EIK praktika kohaselt on konkreetse jälgimistehnika puhul nõutava kaitsemeetmete taseme hindamisel otsustavaks teguriks artikli 8 kohaste õiguste rikkumise ulatus, mitte selle tehniline määratlus.

Seoses kaitsemeetmete läbivaatamise viisiga märkis EIK, et sellistel juhtudel nagu käesolev – kus kaebaja kaebas abstraktselt süsteemi üle, mis võimaldas salajast jälgimist, mitte konkreetsete jälgimisjuhtude üle – tuli asjakohaseid siseriiklikke õigusakte uurida sellisena, nagu need kehtisid taotluse läbivaatamise ajal, mitte selle esitamise ajal. Lisaks peab hindamine selle kohta, kas vaidlusalused õigusaktid pakkusid kuritarvituste eest tõhusaid kaitsemeetmeid, põhinema mitte ainult paberil olevatel aktidel, vaid ka vaidlusaluse jälgimisrežiimi tegelikul toimimisel ja selle kuritarvitamise tõendite olemasolul või puudumisel.

(b) Nende põhimõtete kohaldamine

2008. aasta määrused, mis reguleerisid „varjatud agentide“ kasutamist, ja nende 2018. aasta muudatused olid ametlikult avaldatud ja seega kättesaadavad. EIK leidis aga, et need ei vastanud artikli 8 kohaselt nõutavatele minimaalsetele kaitsemeetmetele omavoli ja kuritarvituste vastu järgmistes aspektides:

– laialt määratletud alused, mille alusel „varjatud agente“ võidi kasutada, ja valdkonnad, kus neid võidi kasutada, koos viisiga, kuidas selline kasutamine otsustati, võisid viia meelevaldsuse ja kuritarvitusteni. Teoreetiliselt võis iga üksikisik või eraorganisatsioon Bulgaarias sattuda selliste agentide jälitustegevuse alla, mis kujutas endast olulist sekkumist üksikisikute privaatsusõigustesse, sealhulgas võimalikku negatiivset mõju kodanikuosalusele. Probleemne ei olnud mitte niivõrd agentide potentsiaalse töövaldkonna ulatus iseenesest, kuivõrd tõhusa sõltumatu kontrolli puudumine võimaliku meelevaldsuse üle.

– „varjatud agendi“ kasutamisel puudusid ajalised piirangud. Seega võis selliseid agente teoreetiliselt kasutada määramata aja – seni, kuni amet oli seisukohal, et nende kasutamiseks oli „tõestatud operatiivne vajadus“.

– selliste agentide kasutamise kord ei paistnud suutvat tagada, et neid kasutatakse ainult siis, kui see on „demokraatlikus ühiskonnas vajalik“. Kuigi määruste kohaselt võidi „agente“ kasutada „tõestatud operatiivse vajaduse“ korral ning et selline vajadus eksisteerib, kui ameti seadusjärgseid ülesandeid ei saa täita muul viisil, ei antud neis mingit teavet asjaolude kohta, mida ameti juht peab nende punktide hindamisel arvesse võtma. Seega puudus garantii, et „agente“ kasutatakse ainult siis, kui see on igal juhul tõeliselt vajalik ja proportsionaalne. Samuti ei olnud selgesõnalist nõuet, et amet peaks selliste küsimuste hindamise nõuetekohaselt registreerima, et hiljem oleks võimalik „agendi“ kasutamist tõhusalt kontrollida.

– puudusid korraldused „agentide“ kasutamise või töö tõhusaks järelevalveks, mis võis viia omavoli ja kuritarvitusteni, samuti korruptsioonini või võimu kuritarvitamiseni „agentide“ endi poolt.

– samuti ei pakkunud siseriiklik õigus tõhusat õiguskaitsevahendit „agentide“ ebaseadusliku või põhjendamatu kasutamise korral.

Kohus märkis ka, et siseriiklikus õiguses puuduvad sätted „varjatud agendi“ kasutamisest teatamise kohta ning et potentsiaalselt mõjutatud isikutel ei tundu olevat võimalik saada teavet selliste agentide kasutamise kohta. Kuigi need ei olnud iseenesest tingimata problemaatilised (kuna „varjatud agendi“ kasutamise avalikustamine konkreetses organisatsioonis annaks paljudel juhtudel paratamatult vihjeid selle agendi identiteedi kohta või oleks isegi sisuliselt samaväärne selle avalikustamisega), mõjutas see nende isikute võimalusi õiguskaitsevahendit taotleda. Lisaks märkis kohus, et määrused ei sätesta midagi „varjatud agentide“ kasutamise tulemusel saadud andmete säilitamise, neile juurdepääsu, uurimise, kasutamise, edastamise ja hävitamise kohta. Kuigi kuna pooled ei esitanud selles küsimuses mingeid seisukohti, ei olnud EIK valmis seda lähemalt käsitlema.

(c) Kokkuvõte

Kuigi puudusid tõendid selle kohta, et kõik eespool nimetatud õiguskorra puudused oleksid tegelikult mõjutanud „varjatud agentide“ kasutamist Bulgaarias, kuna nende kasutamine oli oma olemuselt salajane ja selle kohta puudus avalikult teave, ei saa omistada otsustavat kaalu sellele, et puuduvad tõendid meelevaldsuse või kuritarvituste kohta. Lisaks võimaldasid 2018. aasta muudatused „varjatud agentidel“ imbuda eraorganisatsioonidesse ja „vabadesse elukutsesse“.

EIK leidis, et „varjatud agente“ käsitlevad siseriiklikud sätted ei vasta seaduse kvaliteedi nõudele ega suuda hoida artikliga 8 kaitstud õiguste sekkumist sellises ulatuses, mis on „demokraatlikus ühiskonnas vajalikul tasemel“.

EIK tuvastas artikkel 8 rikkumise.

Artikkel 41

EIK leidis, et rikkumise tuvastamine on mittevarelise kahju hüvitamiseks piisav.

[Otsus](#) (inglise keeles)

[Kokkuvõte](#) (inglise keeles)