

Sisekaitseakadeemia
Sisejulgeoleku instituut

Rain Alev

**EUROOPA LIIDU JA AMEERIKA ÜHENDRIIKIDE
TERRORISMIVASTASE KOOSTÖÖ TAKISTUSED JA
VÕIMALDAJAD LENNUREISIJATE BRONEERINGU
INFOSÜSTEEMI (PNR) RAKENDAMISE NÄITEL**

Magistritöö

Juhendaja:

Ramon Loik, MA

Tallinn 2019

ANNOTATSIOON

Sisejulgeoleku Instituut	Juuni 2019
Töö pealkiri eesti keeles: Euroopa Liidu ja Ameerika Ühendriikide terrorismivastase koostöö takistused ja võimaldajad lennureisijate broneeringu infosüsteemi (PNR) näitel	
Töö pealkiri inglise keeles: The Obstacles and Enablers of European Union and United States Counter-Terrorism Cooperation: The Case of Passenger Name Record	
<p>Magistritöös uurib autor Euroopa Liidu ja Ameerika Ühendriikide terrorismivastast koostööd, et tuvastada koostöö takistused ja võimaldajad. Lisaks uurib autor koostöö jõujooni ehk ressursside jaotust ning teeb ettepanekud koostöö tõhustamiseks. Magistritöö eesmärgi täitmiseks püstitas autor kolm uurimisülesannet: (1) PNR-lepingutele eelnenud protsesside analüüsimine ning neis ressursside jaotuse ning tõhusama koostöö takistuste ja võimaldajate välja selgitamine; (2) julgeolekustrateegiate analüüsimine ning neis tõhusama koostöö takistuste ja võimaldajate välja selgitamine; (3) soovitude ja ettepanekute esitamine koostöö paremaks toimimiseks.</p> <p>Magistritöö on võrdlev juhtumiuuring, kus uurimismeetoditena kasutas autor protsesside jälgimise meetodit, dokumendivaatlust ning viis läbi ekspertintervjuud. Uurimistöö teoreetiliseks raamistamiseks kasutas autor kompleksse vastastikuse sõltuvuse teooriat ning huvipõhist rahvusvahelist režiimiteooriat.</p> <p>Magistritöö on kirjutatud eesti keeles. Töö põhiosa moodustavad 75 lehekülge, kokku on töös koos lisadega 113 lehekülge. Magistritöö põhiosas on 4 joonist ning 6 tabelit.</p>	
Võtmesõnad: Euroopa Liit, Ameerika Ühendriigid, terrorism, terrorismivastane võitlus, kompleksne vastastikune sõltuvus, rahvusvaheline režiimiteooria, lennureisijate broneeringuinfo, PNR, läbirääkimised, koostöö.	
Võõrkeelsed võtmesõnad: European Union, United States, terrorism, counter-terrorism, complex interdependence, international regime theory, Passenger Name Record, negotiations, cooperation.	
Säilitamise koht: Sisekaitseakadeemia raamatukogu	
Töö autor: Rain Alev	
Olen koostanud lõputöö iseseisvalt. Kõik lõputöö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, seisukohad, kirjalikest allikatest ja mujal allikates saadud info on nõuetekohaselt viidatud. Olen nõus oma lõputöö avaldamisega elektroonilises keskkonnas.	
Allkiri:	
Vastab lõputöö nõuetele	
Juhendaja:	Allkiri:
Kaitsmisele lubatud	
Sisejulgeoleku Instituudi juhataja:	Allkiri:

SISUKORD

ANNOTATSIOON.....	2
SISUKORD.....	3
MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU.....	5
SISSEJUHATUS	6
1. VASTASTIKUNE SÕLTUVUS JA RAHVUSVAHELINE REŽIIMITEORIA TEOREETILISTE VALIKUTENA.....	14
1.1. Kompleksse vastastikuse sõltuvuse teooria	15
1.2. Huvipõhine rahvusvaheline režiimiteooria	20
1.3. Teoreetilise raamistiku operatsionaliseering.....	27
2. AMEERIKA ÜHENDRIIKIDE JA EUROOPA LIIDU TERRORISMIVASTANE KOOSTÖÖ	33
2.1. USA-ELi sisejulgeolekukoostöö taust	34
2.2. Esimene PNR-leping.....	37
2.3. Teine PNR-leping	39
2.4. Kolmas PNR-leping	44
3. EMPIIRILINE UURING	51
3.1. Metoodika	51
3.2. EL ja USA julgeolekustrateegiate võrdlus.....	53
3.3. PNR-lepingu protsesside analüüs	56
3.4. Ekspertintervjuude analüüs	62
3.5. Järeldused.....	70
KOKKUVÕTE	76

SUMMARY	81
VIIDATUD ALLIKAD	82
Lisa 1. Ekspertintervjuu küsimustik	100
Lisa 2. Lennureisijate broneeringuinfo väljad	102
Lisa 3. Protsesside jälgimise sündmuste jadad	104
Lisa 4. Operatsionaliseerimise tabel	109
Lisa 5. MAXQDA 2018 andmeanalüüsi kategooriate ja koodide tabel	112
Lisa 6. Ekspertintervjuude protokoll.....	113

MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU

CBP – USA piirivalve (ingl *Customs and Border Protection*)

COREPER - Euroopa Liidu liikmesriikide valitsuste alaliste esindajate komitee

DHS – USA Sisejulgeolekuministeerium (ingl *Department of Homeland Security*)

ECJ – Euroopa Kohus (ingl *European Court of Justice*)

EDPS – Euroopa andmekaitseinspektori (ingl *European Data Protection Supervisor*)

EL – Euroopa Liit

EP – Euroopa Parlament

ESS – Euroopa Julgeolekustrateegia (ingl *European Security Strategy*)

EUROPOL – Euroopa Politseiamet

GDPR - isikuandmete kaitse üldmäärus (ingl *General Data Protection Regulation*)

ingl – inglise keeles

PNR – Lennureisijate broneeringu infosüsteem (lühemalt lennureisijate broneeringuinfo) (ingl *Passenger Name Record*)

MLA – Vastastikune õigusabi (ingl *Mutual Legal Assistance*)

NATO – Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsioon (ingl *North Atlantic Treaty Organization*)

TFTP – Terrorismi rahastamise jälgimise programm (ingl *Terrorist Finance Tracking Programme*)

USA – Ameerika Ühendriigid (ingl *United States of America*)

SISSEJUHATUS

Transatlantiline koostöö terrorismivastases võitluses muutus **aktuaalseks** peale 9/11 terrorirünnakuid (Fahey, 2013, p. 1) ning on püsinud aktuaalsena tänaseni, võttes arvesse aset leidnud terrorirünnakuid Euroopas ning nüüdseks mõnevõrra hääbuva terrorirühmituse ISIS tegevust, kelle ridadesse on Euroopa Politseiameti EUROPOL andmetel suundunud välisvõitlejaid nii USA-st kui ka ca 5000 isikut Euroopa Liidust (EUROPOL TE–SAT, 2017, p. 12). Kui 2011. aastal pidasid 58% ELi elanikest terrorismi väga oluliseks sisejulgeoleku ohuks, siis 2017. aastal oli see näitaja kasvanud 76%-ni (Eurobarometer, 2017, p. 4). Seejuures vaid 4% vastanutest ei pidanud terrorismi üldse ELi sisejulgeolekule ohuks (Eurobarometer, 2017, p. 4). Nii USA-s kui suuremas osas Euroopas peeti 2017. aastal ISIS-t kõige suuremaks ohuallikaks, seda eriti riikides, kus on viimastel aastatel rohkem terrorirünnakuid toimunud (Poushter & Manevich, 2017).

Radikaliseerunud ja terroristliku väljaõppega välisvõitlejate tagasipöördumine kujutab endast potentsiaalselt suurt sisejulgeolekuohtu (Kaitsepolitseiamet, 2018, lk 22) ning nõuab maandamiseks pädevate asutuste vahelist efektiivset koostööd. Välisvõitlejad on olnud seotud varasemate terrorirünnakutega Euroopa Liidus ning suurenenud on ka EL sees resideerivate üksikisikute ähvardused, mida on inspireerinud või koordineerinud välismaised terroristlikud organisatsioonid. Lisaks on kasvanud terrorismi seotus teiste kuritegevuse liikidega nagu relvakaubitsemine, narkoäri, inimkaubitsemine jm illegaalsed tegevused, sest need on terroristlikele rühmitustele oluline sissetulekuallikas (Euroopa Parlament ja nõukogu, 2017). Selliste, üksikute terroristlikest ideoloogiatest inspireeritud isikute tegevus ning teiste kuritegevuse liikidega seotus on tänapäevase terrorismi iseloomulikud jooned.

Enne 9/11 terrorirünnakuid oli EL tegutsenud suhteliselt vähe selle nimel, et tagada intensiivsemat terrorismivastast koostööd kolmandate riikidega, kuid peale 9/11 rünnakuid on ELi ja USA koostöö selles valdkonnas märkimisväärselt kasvanud (Spence, 2008; Wolff, 2009; Fahey, 2013, p. 1). Enne nimetatud terrorirünnakuid polnud ka terrorismivastane koostöö sellisel kujul plaanis ning transatlantilist julgeolekukoostööd puudutavad teadustööd keskendusid rohkem NATO-le (Gardner & Stefanova, 2001). Mainitud terrorirünnakud

kiirendasid protsesses ELi sees ning sellest tulenevalt võeti vastu 13. juuni 2002 Nõukogu raamotsus terrorismivastase võitluse kohta, mis sundis ELi liikmesriike viima kooskõlla terrorismi puudutav seadusandlus ning terrorismi kuritegude definitsioon (Buşe, 2014, p. 48; Euroopa Liidu Nõukogu, 2002). 2003. aastal võeti vastu Euroopa Julgeolekustrateegia (ingl ESS – *European Security Strategy*), mis aktualiseeris ELi muutumist senisest koherentsemaks julgeolekutoimijaks rahvusvahelisel areenil, defineerides ELi strateegilised sihid ning terrorismi kui peamise ohuallika (EEAS, 2003; Buşe, 2014, p. 48). 2004. aastal avaldati Haagi programm ELi vastusena 9. septembri terrorirünnakutele, mis sätestas ELi prioriteedid ja tegevused julgeolekuvaldkonnas (Euroopa Ülemkogu, 2005). Neile järgnesid lepingud USA-ga, millest üht konkreetset terrorismivastase koostöö probleemkohta määratlevat ja lahendavat meetet, PNR-lepingut, käsitletakse selles magistritöös.

Magistritöö keskne **uurimisprobleem** on järgmine: millised on peamised Euroopa Liidu ja Ameerika Ühendriikide terrorismivastase koostöö takistused ja võimaldajad? Takistustele viitab asjaolu, et PNR-lepingut on sõlmitud kokku kolmel korral (neljal, kui arvestada ka 2006. aasta ajutist lepingut) (EL-USA, 2004; EL-USA, 2006; EL-USA, 2007; EL-USA, 2012) ning Euroopa Kohus (ECJ – *European Court of Justice*) on Euroopa Parlamendi (EP) palvel andnud ka oma hinnangu EL-Kanada PNR-lepingule, kus oli esitatud sarnased probleemkohad, mis ilmnevad ka EL-USA PNR-lepingutest: sekkumine isikute eraellu, põhiõigusena tagatud andmete kaitse rikkumine, ebatäpne reeglistik ja ebapiisav andmekaitsejärelvalve (Euroopa Kohus, 2017). Varasemates uurimustes on USA ja ELi julgeolekukoostöö takistustena välja toodud erinevad süsteemid privaatsuse tagamiseks (Hailbronner *et al*, 2008, p. 188) ning andmekaitse küsimus üldisemalt (Archick, 2013, p. 170; Nino, 2010, p. 71; Guild, 2007, p. 2; Byrne, 2012, pp. 7-9). Koostöö võimaldajatena on varasemates uurimustes välja toodud ühe- või kahepoolne initsiatiiv ja soov teha koostööd ning jõuda kompromissini (Yano, 2010, p. 504), USA ja ELi ametnike omavahelised kontaktid ja dialoogid (Archick, 2013, p. 196) ning see, kui USA eelistab lepinguid läbi rääkida ELiga, mitte kahepoolset liikmesriikidega (Archick, 2013, p. 196). Koostöö võimaldaja on tingimus, mis leevendab koostöö takistusi ja/või suunab riike paremale koostööle.

Autor on määratlenud **uurimisküsimused** järgmiselt:

1. Millised on USA ja Euroopa Liidu terrorismivastase koostöö PNR-läbirääkimistes väljenduvad võimaldajad ning takistused?
2. Millised on peamised probleemid PNR-meetme rakendamises alates 2004. aastast?
3. Millised on kattuvused ja erinevused julgeolekustrateegiates Atlandi-ülese julgeolekukoostöö osas?
4. Kumb osapool on terrorismivastases koostöösuhtes domineeriv?
5. Kuidas saaks tõsta USA ja Euroopa Liidu terrorismivastase koostöö tulemuslikkust?

Lisaks koostöö takistuste ning võimaldajate tuvastamisele, on vajalik välja selgitada millised on peamised probleemid PNR-meetme rakendamises, sest meetme rakendamisest võivad tuleneda lisatahistused või -võimaldajad. Kui meetme rakendamises esineb probleeme, mis mõjuvad koostööle halvasti, siis on tegemist koostöö takistusega. Domineeriva osapoole tuvastamine võimaldab teha järeldusi ning aidata ettepanekute koostamisel, sest võimaldab koostööd ning koostöös valitsevaid jõujooni paremini mõista. Koostöö takistuste ja võimaldajate leidmine, peamiste probleemide ning ressursside jaotuse tuvastamine võimaldab teha koostöö toimimisest järeldusi ning aitab koostöö tulemuslikkuse tõstmise ettepanekute koostamisel.

Peamise takistusena kahepoolsele koostööle on varasemalt välja toodud andmekaitse küsimus (Nino, 2010, p. 85; Fahey, 2013, pp. 2-4, Hailbronner *et al.*, 2008, pp. 194; Yano, 2010, p. 502; Byrne, 2012, p. 7; Casagran, 2015). Seetõttu on ka vaatlusaluseks instrumendiks valitud PNR-meede. PNR-lepingute läbirääkimiste protsessis peaks andmekaitse takistusena väljenduma, sest leping puudutab lennureisijate andmete vahendamist ning USA ja ELi erinevaid andmekaitse standardeid. Uurimuse teoreetilisse raamistikku kaasatud materjalid viitavad sellele, et keskne takistus riikide koostööle on ebakindlus (ingl *uncertainty*) teise osapoole suhtes ning tõhusam koostöö vähendab ebakindlust (Hasenclever *et al.*, 1997, p. 33; Keohane, 1984, p. 97). Eelnevast tulenevalt sõnastab autor uurimuse **hüpoteesi**, et keskne takistus USA–ELi terrorismivastasele koostööle on osapoolte andmekaitse standardite erinevustest tulenev *ebakindlus*. Viimane on poliitikateadustes kontseptuaalne mõiste, mida avatakse töös teoreetiliselt (käesolev töö, lk 25-26) ning tõendatakse empiirilisel.

Magistritöös uurib autor Euroopa Liidu ja Ameerika Ühendriikide terrorismivastast koostööd PNR-meetme loomise ning rakendamise näitel. Magistritöö **eesmärk** on Ameerika

Ühendriikide ja Euroopa Liidu terrorismivastase koostöö võimaldajate ning takistuste väljaselgitamine PNR-koostöömeetme läbirääkimiste ja rakendamise näitel ning uuringupõhiste ettepanekute tegemine koostöö tulemuslikkuse tõstmiseks. Magistritöö paigutub rahvusvaheliste suhete ja sisejulgeoleku valdkondadesse, sest puudutab nii riikidevahelisi lepinguid kui ka sisejulgeoleku tagamise meedet. USA näol on tegemist Eesti jaoks olulisma sõjalise liitlasega ning ELi liikmena on Eestile hea, kui saab mõjutada EL-USA julgeolekusuhteid endale sobivas suunas. Eesti saab mõjutada protsesse ELis läbi erinevate institutsioonide, nagu näiteks käsitletavas valdkonnas COREPER II, mis on Euroopa Liidu Nõukogu ettevalmistav alaliste esindajate koostööformaat. Lisaks võivad magistritööst tulenevad järeldused pakkuda rakenduslikku sisendit Eestit erinevates ELi institutsioonides esindavatele ametnikele. Juhtumiuuring võib anda rakenduslikku sisendit ametnikele või poliitikakujundajatele teiste sarnaste küsimuste käsitlemisel ning võimaldada teha ettepanekuid, mis toetavad Eesti kui ELi liikmesriigi positsioonide kujundamist ja praktikaid sarnastel teemadel, sest aitab mõista kahepoolse koostöö toimimist. Sarnased küsimused on eelkõige julgeolekumeetmeid puudutavad läbirääkimised, sest osapoolte argumendid ning teemad on sarnased. Sarnased küsimused võivad olla ka teistest valdkondadest, sest riikide kasutuses olevad teoreetilised mõjutusvahendid on sarnased. Lisaks võiks pakkuda töö huvi ka EL-USA suhete uurijatele laiemalt ning inimestele kes puutuvad kokku riikidevaheliste või ELi lepingute läbirääkimistega.

Tulenevalt magistritöö eesmärgist on autor sõnastanud **uurimisülesanded** järgmiselt:

1. Analüüsida PNR-lepingutele eelnenud protsesse ning tuvastada neist ressursside jaotus ning tõhusama koostöö takistused ja võimaldajad.
2. Analüüsida valitud strateegiaid ja viia läbi ekspertintervjuud ning tuvastada neist tõhusama koostöö takistused ja võimaldajad.
3. Esitada soovitused ja ettepanekud koostöö paremaks toimimiseks.

Eesmärgi täitmiseks viiakse läbi PNR-meetme hindamist toetavad **pool-struktureeritud ekspertintervjuud** ning julgeolekustrateegiate võrdlus **dokumendivaatluse meetodil**. Kuna uurimus keskendub PNR-meetme lepingu läbirääkimistele kui USA ja ELi terrorismivastast koostööd karakteriseerivale *juhtumile* (kaasusele), vaadeldakse ja hinnatakse *protsesside jälgimise meetodil* kahepoolset terrorismivastast koostööd alates aastast 2004, kui allkirjastati

esimene PNR-leping. Ressursside jaotuse (käesolev töö, lk 16-17) põhjal saab vaadata koostöö toimimist üldisemalt ning teha järeldusi koostöö takistajate ja võimaldajate kohta. Näiteks kui tugevam osapool tuleb läbirääkimistel rohkem vastu, kui ta ressursside jaotuse järgi peaks tulema, siis järelikult on ta vastutulelik ja see vastutulelikkus on koostöö võimaldaja. Koostöö määramisel lähtutakse Keohane'i käsitlest, mille kohaselt on koostöö vastastikune kohaldumine, mis leiab aset poliitikate koordineerimise tulemusel (Keohane, 1984, p. 52). Koostöö tulemuslikkust väljendab seega see, kui hõlpsasti suudavad kaks osapoolt oma poliitikat koordineerida, et vastastikku paremini kohalduda. Töö analüüsi tasand on rahvusvaheline tasand, sest terrorismi lähtepunkti ja lõpppunkti (ehk terroriakti) vahel on PNR-meede kui piirideülese jada katkestamise võimalus.

Pärast 9/11 USA-s vastu võetud seadusandlus kohustab USA-sse lendavaid lennufirmasid edastama lennureisijate broneeringuinfo USA Sisejulgeolekuministeriumile (DHS - *Department of Homeland Security*) (Fahey, 2013, p. 5). Kui isik soetab omale lennupileti, siis saavad lennufirmad reisija broneeringuinfo ning kui isik lendab USA-sse või läbi USA õhuruumi, peab lennufirma USA võimudele broneeringuinfo edastama (Casagran, 2015, p. 243). Selline kohustus ei ühtinud ELi andmekaitse direktiiviga, mis nägi ette „andmete kaitse piisavat taset” (Euroopa Parlament ja nõukogu, 1995) broneeringuinfo edastamisel kolmandatele riikidele, mida polnud USA ja ELi vahel ametlikult sätestatud (Fahey, 2013, p. 5). Sellest tulenevalt leidsid Euroopa lennufirmad end olukorras, kus broneeringuinfo edastamisest keeldumise korral riskivad nad kohtuasjaga (Byrne, 2012, p. 6) või ei saa USA-sse lennata ning samas broneeringuinfot DHS-ile edastades rikuvad ELi andmekaitse direktiivi (Hailbronner *et. al.*, 2008, p. 189). Seetõttu oli vajalik sõlmida USA ja ELi vahel leping andmete edastamise reguleerimiseks.

Vaatlusalune **koostööinstrument** on lennureisijate broneeringuinfo vahendamist reguleeriv PNR-leping, mida EL ja USA on sõlminud kokku kolm korda (Anagnostakis, 2017). PNR-leping reguleerib lennureisijate broneeringuinfo edastamise, käitlemise ja hoiustamise korda ELi ja USA vahel. Täpsemalt vaatleb autor PNR-lepingutele eelnenud läbirääkimisi ning neis väljenduvat koostööstruktuuri, hindamaks koostöö takistusi ning võimaldajaid. PNR-meede ning julgeolekustrateegiad on valitud vaatluse alla seetõttu, et lähtudes käsitletavatest teooriatest, võimaldab PNR-lepingute ja julgeolekustrateegiatega uurimine esitada USA ja ELi

sarnasusi ja erinevusi ning ressursside jaotust selles valdkonnas. Ressursside jaotuse all on peetud silmas koostöö jõujooni ehk sisuliselt seda, kes seab „mängureeglid“. Vastavaid tegureid käsitleb autor lähemalt teoreetilises peatükis. PNR-meede peaks väljendama koostöö takistajaid ja võimaldajaid, sest selles väljenduvad selgelt andmekaitse küsimused, mida on peetud üheks suurimaks takistuseks (Archick, 2013, p. 170; Nino, 2010, p. 71; Guild, 2007, p. 2; Byrne, 2012, pp. 7-9) ELi ja USA sisejulgeolekukoostööle. Samal ajal tõdeb autor, et USA ja EL on sõlminud mitu kahepoolset kokkulepet, milles võib koostöö väljenduda teisiti kui PNR-meetme puhul.

Magistritöö on empiiriline uurimus, milles on kasutatud **uurimisstrateegiana** juhtumiuuringut (ingl *Case Study*). Juhtumiuuring koosneb valdkonda puudutava kirjanduse ja dokumentide analüüsist, kvalitatiivsest andmetööst ja neid täiendavatest pool-struktureeritud ekspertintervjuudest, mis korraldatakse julgeolekuvaldkonna spetsialistidega, kes on tegelenud USA–ELi terrorismivastase koostööga, sh PNR-meetmega. Läbirääkimiste analüüsimiseks on autor valinud **protsesside jälgimise meetodi**. Protsesside jälgimist kasutatakse juhtumiuuringutes selleks, et saada süvateavet põhjuslikest seostest, mis on viinud mingi tagajärjeni ning püüda teha üldistavaid järeldusi sarnaste juhtumite põhjuslikes mehhanismides (Beach, 2017, p. 1).

Strateegia definitsioon uurimuses tuleneb „Eesti õigekeelsussõnaraamatu“ ja „Oxford Dictionary“ samatähenduslikust definitsioonist, mis määratleb strateegia kui kaugema eesmärgi saavutamiseks koostatud tegevuskava (Eesti Keele Sihtasutus, 2018; Oxford University Press, 2019). Inglisekeelset definitsiooni on kasutatud koos eestikeelse definitsiooniga seetõttu, et pea kõik viidatud allikad on inglise keeles, kuid töö on kirjutatud eesti keeles ja seejuures on definitsioonid sisuliselt samatähenduslikud.

Magistritöös on vaadeldud USA ja ELi julgeolekustrateegiaid, et tuvastada neis vastanduvaid või kattuvaid aspekte Atlandi-üleses julgeolekukoostöös. Autor otsib nendest strateegiatest transatlantilise julgeolekukoostöö eesmärgi ning seisukohti, kus võivad väljenduda vastanduvad või kattuvad huvid, mis mõjutavad koostöö tulemuslikkust. Strateegiate analüüs võimaldab tuvastada põhimõttelisi erinevusi teineteisele lähenemises. Kui strateegiates on näiteks vastanduvad eesmärgid, siis võib eeldada, et see väljendub ka koostöötoimingutes nagu koostööd raamistava lepingu läbirääkimised. Seega saab strateegiate analüüsi kõrvutamisel

läbirääkimiste ja ekspertintervjuude analüüsiga näha, kas koostöö takistused ja võimaldajad kattuvad, erinevad või on sarnased. Võrreldavad strateegiad on valitud samast ajajärgust ning samu teemasid puudutavad, näiteks võrdleb autor ELi terrorismi tõkestamise strateegiat USA samasisulise strateegiaga. Julgeolekustrateegiaid ning ekspertintervjuude transkriptsioone analüüsib autor kvalitatiivselt tekstianalüüsi programmiga MAXQDA 2018. Intervjuude transkribeerimiseks kasutab autor Tallinna Tehnikaülikoolis loodud veebipõhist kõnetuvastust (Alumäe, Tilk, Asadullah, 2018). Ekspertintervjuude küsimustiku alus on uurimusest tulenevad teoreetilised põhiseisukohad ning uurimuse tegemiseks kasutatavad empiirilised allikad.

USA ja ELi terrorismivastast koostööd on varasemalt sotsiaalteaduslikult uuritud. Suuremal määral on uuritud mõlema osapoole individuaalset terrorismivastast tegevust. Varasemad teadustööd on keskendunud näiteks USA ja ELi terrorismivastasele võitlusele suunatud seadusandluse erinevustele (Hamilton, 2018), terrorismivastase koostöö üldisele struktuurile või peamistele probleemidele ning arengutele koostöös (Archick, 2013; Lebl, 2005; Byrne, 2012). Lisaks on uuritud USA ja ELi läbirääkimisi erinevate sisejulgeolekukoostööd puudutavate lepingute sõlmimiseks (Anagnostakis, 2017; Yano, 2010), kahel pool Atlandi ookeani erinevaid terrorismikäsitlusi (Hussain, 2011), terrorismi rahastamise vastast koostööd (Ripolli Servent & Mackenzie, 2012) ning standardite (sh andmekaitse standardite) erinevust (Puskar, 2012; Fahey, 2013; Hailbronner *et al.*, 2008). Eelnevaist on PNR-meedet uurinud Fahey (2013), Byrne (2012), Hailbronner *et al.* (2008) ja Yano (2010). Lisaks on uuritud PNR-meedet eraldiseisvana Euroopa kontekstis (Makaveckaite, 2016; Casagran, 2015; Nino, 2010) ja Euroopa Liidu õiguskaitse integratsiooni PNR-meetme näitel (Virks, 2016). Autorile teadaolevalt pole varem uuritud konkreetse koostöömeetme näitel terrorismivastase koostöö takistajaid ja võimaldajaid.

Magistritöö koosneb kolmest peatükist. Esimeses peatükis annab autor analüüsiva ülevaate magistritöö teoreetilisse raamistikku kaasatud teooriate põhiseisukohtadest ning asetab teoreetilised kontseptsioonid uurimuse konteksti. Teises peatükis avab autor USA–ELi terrorismivastase koostöö põhikarakteristikud, PNR-meetme sisu ja koostöömeetme lepingulise loomise ning rakendamise arengu USA ja ELi vastavate läbirääkimiste põhjal. Kolmandas peatükis põhjendab autor empiirilist uurimismeetodit, analüüsib koostöö toimivust

läbirääkimiste, strateegiate analüüsi ja ekspertintervjuude põhjal ning esitab uuringust tulenevad järeldused ja rakenduslikku laadi ettepanekud.

1. VASTASTIKUNE SÕLTUVUS JA RAHVUSVAHELINE REŽIIMITEORIA TEOREETILISTE VALIKUTENA

Uuringu teoreetilise raamistusena on autor valinud võrdlevalt **kompleksse vastastikuse sõltuvuse** (ingl *Complex Interdependence*) ja **rahvusvahelise režiimi teooria** (ingl *International Regime Theory*). Peatükis antakse ülevaade mõlemast teoreetilisest lähenemisest, tuuakse esile nende põhiseisukohad ning asetatakse teooriad uurimuse konteksti, seletamaks USA ja ELi terrorismivastast koostööd. Mõlema teoreetilise lähenemise keskmes on rahvusvaheline koostöö ja need on rõhuasetuse ning kontseptsiooni poolest üsna sarnased. Koostöökäsitluse ning sarnaste lähenemiste tõttu on valitud just need kaks teooriat uurimuse teoreetilisse raamistikku. Valitud teooriad raamistavad empiirilise uurimuse ning annavad sellele suuna. Mõlemad teooriad pakuvad hulga (kohati omvahel kattuvaid) riikide poolt kasutatavaid mõjutusvahendeid, mis võimaldavad uurida läbirääkimisi. Lisaks pakuvad mõlemad teooriad mitmeid indikaatoreid, mille põhjal koostööd hinnata. Teoreetilised mõjutusvahendid on empiirilises uurimuses kesksel kohal, sest võimaldavad mõista terrorismivastase koostöö toimimist PNR-kaasuse näitel.

Kuigi *kompleksne vastastikune sõltuvus* on teoreetilise lähenemisena keskendunud rohkem majandussidemetele, on see selle uurimuse konteksti sobiv, kuna käsitleb riikidevahelist seotust ning selle mõju koostööle. Samuti on USA–ELi suhete puhul majandus kahtlemata üks kesksemaid valdkondi. Autor paigutab USA ja ELi terrorismivastase koostöö käsitletavate teooriate raamistikku. Vastastikune sõltuvus iseloomustab USA-EL suhteid (käesolev töö, lk 28-29). Kompleksse vastastikuse sõltuvuse teoorias on oluline roll ka režiimidel ning režiimide tekkel või muutumisel. Uurimusse kaasatud režiimiteooria vool käsitleb lepinguid ja läbirääkimisi. Seetõttu sobib režiimiteooria selle uurimuse konteksti, sest pakub vahendeid ning raamistust lepingute ja läbirääkimiste uurimiseks. Koos moodustavad valitud lähenemised uurimuse teoreetilise raamistiku terviku, mille abil autor USA–ELi terrorismivastast koostööd uurib.

1.1. Kompleksse vastastikuse sõltuvuse teooria

Kompleksse vastastikuse sõltuvuse teooria töötasid välja Robert O. Keohane ja Joseph S. Nye 1970. aastatel. Teooria arenes välja *realismi* kriitikast, milles Keohane ja Nye leidsid, et rahvusvaheline poliitika on jõudnud uude ajastusse, kus riigid on majanduslikult vastastikku sõltuvad sellisel määral, et traditsiooniline sõjaline jõud ei kätke riikide vahelistes suhetes enam sedavõrd kesksel rolli kui varem (Keohane & Nye, 1989, p. 3). Seda märkides on oluline silmas pidada, et vastastikuse sõltuvuse teooria debateeris toona rahvusvahelistes suhetes domineeriva realismiga, milles kesksel kohal oli traditsiooniline jõukäsitus ja julgeolek (Lazea, 2016, p. 95). Keohane ja Nye (1989, p. 5–8) olid positsioonil, et vastastikune sõltuvus mõjutab riikide käitumist rahvusvahelisel poliitmaastikul ning tuleneb riikidevahelistest raha-, kauba-, inim- ja infovoogudest. Vastastikuse sõltuvuse olemasolu tuleneb ka konkreetsetest kaupadest, piirangutest ning kaubavahetuse mastaabist – kui sidemetel pole suurt kaalu on tegu lihtsalt vastastikuse seotusega (Keohane & Nye, 1989, p. 9). Teisisõnu seisneb kompleksne vastastikune sõltuvus kahepoolselt olulistest mitmetasandilistes sidemetes, mis suunavad riike suuremale koostööle. Kui eeldada, et USA ja EL on vastastikku sõltuvad muuhulgas julgeolekus (vt. ka Rees, 2011, p. 155), siis peaks vastastiksõltuvus suunama neid ühtlasi tihedamale koostööle.

Kompleksse vastastikuse sõltuvuse teooriat on varasemalt kasutatud rahvusvaheliste suhete uurimisel, sh näiteks Türki välispoliitika uurimisel (Renda, 2011), Euroopa Liidu ja Venemaa suhete uurimisel (Simionov & Pascariu, 2017) või ELi–USA–Hiina suhete uurimisel (Smith & Huaixian, 2009), kuid ka tehnoloogia ja innovatsiooni (Bartholomew, 1997), tervishoiu (Frenk *et al.*, 2014) ning infotehnoloogia (Rogerson, 2000) valdkondade uurimisel. Seega on tegemist mitmekülgset kasutust leidnud rahvusvaheliste suhete teooriaga. Uurimus paigutub rahvusvaheliste suhete ja piiriülese sisejulgeolekuga seotud koostöö valdkondadesse, millest tulenevalt pakub kompleksse vastastikuse sõltuvuse lähenemine ka sobivat teoreetilist raamistikku.

Kompleksse vastastikuse sõltuvuse puhul eristavad Keohane ja Nye kolme peamist omadust. **Esimese omadusena** on vastastikku sõltuvad riigid ühendatud mitmete kanalite kaudu, mille hulgas on näiteks mitteametlikud sidemed võimueliitide ja valitsusväliste eliitide vahel ning riikideüleised organisatsioonid või ettevõtted (Keohane & Nye, 1989, p. 24). **Teiseks omaduseks** on asjaolu, et riikidevaheline suhtlus koosneb mitmest probleemist, mis ei ole omavahel järjestatud selges ja järjekindlas hierarhias. Hierarhia puudumisega riikidevahelises suhtluses vastastikuse sõltuvuse kontekstis kaasneb ka asjaolu, et välispoliitikat mõjutavad siseriiklikud otsused ning seega muutub välis- ja sisepoliitika probleemide piir hägusemaks (Keohane & Nye, 1989, p. 25). Kompleksse vastastikuse sõltuvuse korral on erinevad probleemkohad ja teemad omavahel ebakorrapäraselt seotud ning erinevate probleemkohtade juures tekivad riikide- ja rahvuste koalitsioonid (Keohane & Nye, 2001, p. 30).

Kolmanda omadusena toovad Keohane ja Nye välja, et vastastikuse sõltuvuse olemasolu korral ei kasuta riigid sõjalist jõudu teiste asjaosaliste riikide vastu, kuna majanduslike küsimuste lahendamise puhul või liitlasriikide eriarvamuste puhul pole sõjalise jõu kasutamine otstarbekas (Keohane & Nye, 1989, p. 25). Võib seega eeldada, et nimetatud omadustest lähtudes kohaldub kompleksne vastastikune sõltuvus USA ja Euroopa Liidu suhetele, kuna Euroopal ja USA-l on tihedad kultuurilised, ajaloolised ja majanduslikud sidemed. Kuigi USA-l on vastastikust sõltuvust erinevate ELi riikidega erineval määral, näiteks kaubandussidemed Saksamaaga on olulisemad kui kaubandussidemed Eestiga, käsitletakse selle uurimuse teema spetsiifikast lähtudes Euroopa Liitu ühtse toimijana. Eelnevast tulenevalt kasutavad vastastikku sõltuvad riigid üksteise manipuleerimiseks seega teisi, mitte-sõjalisi vahendeid (Keohane & Nye, 2001, p. 196). Seega jääb uurimuses (traditsiooniline) sõjaline jõud otsese mõjutamise tegurina tagaplaanile ning autor keskendub koostööle.

Teooria kohaselt sõltuvad parimad ressursid teise osapoole mõjutamiseks probleemkohast või valdkonnast ja kõige olulisem meede mõjutamiseks on vastastikuse sõltuvusega manipuleerimine (Keohane & Nye, 2001, p. 32). Kuigi ka sõjaline jõud võib mõnes valdkonnas tähtsust omada, siis pole see selle teoreetilise lähenemise kohaselt relevantne ja erinevate probleemkohtade või valdkondade puhul kujuneb jõudude vahekord ning koostöö struktuur erinevalt. Riikide eesmärgid rahvusvahelisel areenil sõltuvad konkreetsetest probleemkohtadest ning riigi sisepoliitika tõttu on üheseid eesmärke keeruline sõnastada

(Keohane & Nye, 2001, p. 32). Erinevad probleemkohad on erineva ülesehitusega ning **ressursside jaotus** (ingl *distribution of resources*) neis võib olla rohkem või vähem seotud majandusliku või sõjalise jõudude vahekorraga (Keohane & Nye, 2001, p. 43). Seega on terrorismivastases koostöös tõenäoliselt teine struktuur ja ressursside jaotus kui näiteks majandus- või sõjalise koostöö puhul, kuna osapoolte ressursid eri valdkondades on erinevad. Sellest tulenevalt ei saa eeldada USA domineerimist kõnealuses koostöövaldkonnas, sest ressursse on keerulisem tuvastada ja määratleda kui näiteks sõjalise koostöö valdkonnas, kus USA oleks kindlasti domineerivam pool, arvestades kaitsekulutuste ning sõjalise jõu suurust (Amadeo, 2018; Eurostat, 2018b). Domineeriva osapoolte tuvastamine võimaldab koostööd paremini mõista, sest läbirääkimistes kompromissini jõudmine (tõhusam koostöö) sõltub muuhulgas ka sellest kumb osapool on jõupositsioonil.

Keohane ja Nye leiavad koostööde struktuuri rahvusvahelistes suhetes hinnates, et tugev(am) riik määrab probleemkoha struktuuris reeglid (Keohane & Nye, 2001, p. 43). Kõik riigid juhivad oma huvidest, kuid tugeva(ma)d riigid domineerivad rahvusvahelist areeni ning määravad mängureeglid. Režiimi reeglite määramise korral on samuti oluline silmas pidada, millist režiimi luua soovitakse, ehk milline režiim oleks ratsionaalselt toimivale tugevamale osapooltele meelepärane (Keohane & Nye, 2001, p. 44). Sellest tulenevalt saab hinnata, kumb osapool on Euroopa Liidu ja USA terrorismivastases koostöös domineerivam ning enda taotlusi rohkem lõpuks koostöölepingusse kirja saab. Vastastikuse sõltuvuse puhul on keeruline mõõta võimu või jõudu, kuna nende allikad on eri probleemkohtade korral erinevad ning omavad erinevat kaalu (Keohane & Nye, 2001, p. 196). Seega saab hinnata küll üldist jõu jagunemist struktuuris, kuid võrdväärset tähelepanu tuleb pöörata ka läbirääkimiste protsessile, kus ressursside mõju väljendub (Keohane & Nye, 2001, p. 196). Seetõttu on ka selles uurimuses kesksel kohal PNR-lepingu läbirääkimiste protsess ja tulemused eri etappidel. Lepingus ning lepingule eelnenud läbirääkimistes väljendub teooria kohaselt ühtlasi kahepoolse koostöö ressursside jaotus.

Vastastikuse sõltuvuse hindamisel saab eristada kahte mõõdet: *tundlikkus* ja *haavatavus*. Tundlikkus näitab kui kiiresti kutsuvad muutused ühes riigis esile kulukaid muutusi teises riigis ning seda, kui suured on kulukad muutused. Tundlikkust ei mõõdetata seejuures ainult kahe riigi vaheliste voogude mahu muutuste järgi, vaid ka muutuste järgi, mis leiavad aset

ühiskondlikul või valitsuse tasandil (Keohane & Nye, 1989, p. 12). Näiteks Euroopa Liit oli võrdlemisi tundlik 11. septembri terrorirünnakutele sellisel moel, et see kiirendas protsesse Euroopa Liidu sees ning tõi terrorismivastase julgeoleku poliitilise päevakorra fookusesse. Haavatavus näitab riigi võimekust kanda kulusid, mida nõuavad riigivälised muutused ja seisneb sisuliselt alternatiivide kättesaadavuses (Keohane & Nye, 1989, p. 13). Keohane ja Nye (samas) toovad näite kahest riigist, mis mõlemad impordivad 35 protsenti oma kütusest, mis võib neid näidata võrdselt tundlikuna kütuse hinna tõusule. Teisalt, kui kütuse hind tõuseb ja riigil A on võimalik hakata endale ise mõistliku hinnaga kütust tootma ning riik B pole selleks võimeline, siis on riik B rohkem haavatav kui riik A. Haavatavus on seega oluline mõistmaks vastastikku sõltuvate suhete poliitilist struktuuri (Keohane & Nye, 1989, p. 15).

Haavatavus on vastastikust sõltuvust vaadeldes tunduvalt relevantsem kui tundlikkus, kuna näitab selgemalt seda, kes on tugevam osapool või kes seab riikidevahelises suhtluses „mängureeglid“ (Keohane & Nye, 1989, p. 15). Riigid üritavad lõigata kasu asümmeetriast tundlikkuses, kuid ei manipuleeri eriti haavatavusega, sest režiim ise ei jäta selleks palju ruumi (Keohane & Nye, 2001, p. 44). Uurimuse kontekstis on haavatavuse mõõde relevantsem, sest autor tahab välja selgitada, kumb osapool areenil domineerib, vaadeldes terrorismivastast koostööd.

Haavatavuse ja tundlikkuse eristamine on teooria kohaselt oluline, kuna ressursid millega manipuleeritakse on nende mõõtmete all erinevad (Keohane & Nye, 2001, p. 44). Kui režiimi reeglid seatakse küsimuse alla või neid muudetakse ühepoolselt, siis ei kanna tundlikkuse mõõde enam seda jõudu osapoolle, mida ta varem kandis ning režiimi reeglid hakkavad ilmutama jõudude vahekorra tulenevat struktuuri näidates haavatavust, mitte tundlikkust (Keohane & Nye, 2001, p. 45). See tähendab näiteks, et kui režiim muutub või on oht muutusteks, siis hakkavad osapooled otsima alternatiive ning seega muutub haavatavuse mõõde relevantsemaks. Kui probleemkohas on ressursside jaotusest tulenev vastuolu, tekib surve režiimi muutmiseks (Keohane & Nye, 2001, p. 45). Uus režiim, kas lepingu kujul või mitte, peaks väljendama seega jõudude vahekorda täpsemalt. Režiimide loomine või muutmine muudab omakorda reegleid, mis kannavad endas vastastikuse sõltuvuse tundlikkuse mõõdet (Keohane & Nye, 2001, p. 45). Kuna tundlikkus näitab vastastikkuse sõltuvuse puhul ühes riigis toimuva mõju teisele riigile, siis väljendub see ühel või teisel moel ka uues režiimis.

Suurem osa vastastikku sõltuvaid rahvusvahelisi suhteid hõlmavad endas võimalusi ühisteks kasudeks või kahjudeks. Jagatud teadlikkus võimalikest kasudest ja kahjudest ning oht mõlema toimija positsiooni kahjustamisele läbi liiga range kasude jagamise heitluse piiravad vastastikuse sõltuvuse kasutamist (Keohane & Nye, 2001, p. 27). Hierarhia puudumine riikidevahelises suhtluses lubab eeldada, et olulisemaks muutub **agendaloome** (ingl *agenda-setting*) ja selle kontroll (Keohane & Nye, 2001, p. 27). Agendaloome on sisuliselt meedia kaudu avalikkusele enda jaoks oluliste teemade sisendamine, et tuua teema avalikkuses päevakorda või muuta päevakorras olulisemaks (Carroll & McCombs, 2003, p. 36). See on üks riikide vahend teineteise mõjutamiseks, kui sõjaline jõud on välistatud. Mingi teema **politiseerimine** (ingl *politicization*) on üheks võimaluseks tõsta teema päevakorras kõrgemale kohale, ühendades see mingi teise küsimusega või muutes teema omadustelt poliitiliseks (Keohane & Nye, 2001, p. 28).

Rahvusvahelisel areenil eeldab teooria, et toimijad otsivad eri foorume ning võitlevad selle nimel, et tõsta oma küsimus päevakorras kõrgemale ja seeläbi oma mõju suurendada või mõne muu teema olulisust vähendada (Keohane & Nye, 2001, p. 29). Päevakorda mõjutavad vastastikku sõltuvates suhetes ressursside jaotus, režiimi eripära, riigisiseste toimijate tegevus, **probleemkohtade seosed** (ingl *linkages between issues*) ja teema politiseerimine (Keohane & Nye, 2001, p. 32). Seega sidudes ühe probleemkoha mõne teisega on võimalik seda teemat päevakorras tähtsamaks või vähemtähtsaks liigutada. Näiteks uurimuse kontekstis väljendab probleemkohtade sidumist see, kui USA seob teiste ametkondadega PNR-teabe jagamise küsimuse oma riikliku julgeoleku ning 9/11 terrorirünnakutest saadud õppetunniga. Uurimuse analüüsisosas on võimalik seega kompleksse vastastikuse sõltuvuse teooriast lähtudes vaadelda järgmiseid aspekte: (1) agendaloome, (2) ressursside jaotus, (3) probleemkohtade seosed ja (4) teema politiseeritus.

PNR-meede kätkeb endas vastastikust sõltuvust, sest puudutab otseselt ELi ja USA-vahelisi lendusid, mis on seotuse selge indikaator. Kõige enam lennureisijaid lendab EList Põhja-Ameerikasse (19,8% kõigist ELi lendudest aastal 2016) kui välja arvata Euroopa-sisesed, ELi välised lennud (36,4%) (Euroopa Komisjon, 2017a, p. 40; Eurostat, 2019). USA ja Euroopa on kaks maailma suurimat ja olulisemat ärilendude turgu (Euroopa Komisjon, 2017a, p. 79). Lennundussektor lõi 2014. aastal Euroopas 7,6 miljonit töökohta ning tootis SKP-sse 791

miljardit dollarit (Euroopa Komisjon, 2017a, p. 119). Põhja-Ameerikas lõi lennundussektor 6,2 miljonit töökohta ning tootis SKP-sse 654 miljardit dollarit (Euroopa Komisjon, 2017a, p. 120). Kuigi pole täpselt teada kui suure osa neist moodustab USA-ELi vastastikmõju, võib eeltoodud arvude põhjal eeldada, et vastastikmõju omab suurt kaalu ning lendude ärajäämine (millest tuleb hilisemates peatükkides juttu) tooks kaasa tõsiseid tagajärgi. USA ja EL-i võib seega käsitleda vastastikku sõltuvatena ning PNR-lepingutel on suur mõju, sest see on seotud Atlandi-ülese lennureiside korraldusega.

1.2. Huvipõhine rahvusvaheline režiimiteooria

Uurimistöö eesmärgi saavutamiseks ei piisa aga kompleksse vastastikuse sõltuvuse teooriast üksi, sest see ei käsitle režiime põhjalikumalt. Kuna USA ja ELi terrorismivastast koostööd käsitletakse uurimuses režiimina, on otstarbekas kaasata rahvusvaheline režiimiteooria uurimuse teoreetilisse raamistikku. Viimast seetõttu, et rahvusvaheline režiimiteooria käsitleb koostööd põhjalikumalt, hõlmates olulisi *mõjutusvahendeid* ning *läbirääkimisprotsessi*.

Režiimiteooriad said alguse 1970. aastatel, kui Keohane ja Nye ning Ruggie defineerisid režiimi kui „ühiste ootuste, reeglite, eesmärkide ja majanduslike kohustuste kogumit, mis on grupi riikide poolt heaks kiidetud ja mis reguleerib riikide käitumist ning mõjutab riikide vastastikust sõltuvust“ (Keohane & Nye, 1977, p. 19; Ruggie, 1975, p. 570). Levinuim, konsensuslik definitsioon tuleb aga Krasneri käsitlusest: „režiime saab defineerida kui otseste või kaudsete põhimõtete, normide, reeglite ja täidesaatvate protseduuride komplekti, mille raames tegutsejate ootused on lähedased“ (Krasner, 1983, p. 2). Krasneri viide kaudsetele reeglitele ja normidele võimaldas uurijatel vaadelda riikide koostööd, mis pole alati raamistatud ametliku organisatsiooni või lepinguga (Anagnostakis, 2017).

Režiimiteooriate keskne fookus on režiimide tekkel – kuidas rahvusvahelised institutsioonid, lepingud või muud süsteemid tekivad läbirääkimiste ja koostöö tulemusel (Young, 2005, pp. 92-95). Režiimiteooriad otsivad vastust küsimusele „Kuidas riigid saaksid teha koostööd ja saada ühiseid kasusi rahvusvahelistest suhetes valitseva anarhia tingimustes?“ (Stein, 1983; Keohane, 1983). Rahvusvahelisi režiimiteooriaid on varem kasutatud analüüsima

rahvusvahelist keskkonnakoostööd (Dimitrov, 2003; Andersen *et al.*, 2013), majandus- ja kaubanduskoostööd, tehnoloogia- ja telekommunikatsioonikoostööd (Ruggie, 1975; Cogburn, 2003; Raustiala & Victor, 2004; Park, 2009) ning julgeoleku- ja inimõigustekoostööd (Anagnostakis, 2017, p. 21). Režiimiteooriast lähtudes on vaadeldud ka Atlandi-ülest koostööd kaubanduses (Grieco, 1990) ning terrorismivastases koostöös (Rees, 2006). Seega saab rahvusvahelise režiimiteooria positsioneerida sobilikuks raamistuseks ka uurimuse kontekstis.

Üldjuhul on režiimid seotud mingi konkreetse valdkonnaga (ingl *issue-area*), nagu näiteks kaubandus (Hasenclever *et al.*, 1997, p. 59), või selle uurimuse kontekstis terrorismivastane koostöö. Youngi käsitluse kohaselt eelnevad režiimi tekkele üldjuhul läbirääkimised ning ta kasutab selle protsessi kohta terminit *institutsionaalne kauplemine* (ingl *institutional bargaining*), mis seisneb olemuselt läbirääkimistes institutsiooni loomise üle (institutsioon siinkohal ei pea olema tingimata formaalne organisatsioon) (Young, 1991, pp. 282-285; Young & Osherenko, 1993, pp. 225-227). Seega saab väita, et USA–EL läbirääkimised PNR-lepingu asjus on režiimiloome protsess ning terrorismivastane koostöö on *režiim*, mis uurimuse kontekstis baseerub PNR-lepingul.

Young on eristanud režiimi tekkel kolme etappi: agenda moodustumine, läbirääkimised ja operatsionaliseerimine (Young, 1998, p. 21). Kuigi leping pole režiimi eksistentsiks tingimata vajalik, annab see uurimuses hea raamistuse terrorismivastasele koostööle, mida autor uurib. Seega, uurimuses käsitletakse režiimina terrorismivastast koostööd, mis väljendub ja saab formaalse vormi USA ja EL vahelises PNR-lepingus. Agenda moodustus, kui oli vaja vastavasisulist lepingut, millele eelnesid läbirääkimised. Operatsionaliseering on PNR-teabe vahendamine lennufirmadelt USA võimudele.

Uurimuse teoreetilises raamistikus kasutab autor huvipõhiseid režiimiteooriaid, kus põhirõhk on lepingulisel (ingl *contractual*) režiimiteooria käsitlusel, mis pärineb samuti peamiselt Robert Keohane'ilt. Huvipõhine rahvusvaheliste režiimiteooriate vool on olnud peamine lähenemine uurimaks režiimide loomist, toimimist ja tõhusust (Anagnostakis, 2017, p. 28). Seetõttu sobib huvipõhine režiimiteooria lähenemine ka uurimuse teoreetilisse raamistikku, sest on olnud peamine koolkond uurimaks režiimide tõhusust. Lepingulise režiimiteooria järgi on režiimi tekke eelduseks asjaolu, et režiimi liikmesriigid tegutsevad mingil kindlal probleemalal, kus neil on ühised eesmärgid, mida saab ellu viia ainult koostööga (Keohane,

1984, p. 6). USA ja ELi ühistes huvides on terrorismiohu minimeerimine ning terrorismi vastu võitlemine konkreetsete meetmetega nagu PNR. Samas ei ole riikide koostöö garanteeritud ka ühiste huvide olemasolu korral (Keohane, 1984, p. 247; Keohane & Martin, 1995, 43f). Ühiste huvide olemasolu on vajalik, kuid üksikuna ebapiisav ladusaks koostööks (Hasenclever *et al.*, 1997, p. 30). Riikide jaoks on režiimi keskne kasutegur see, et režiim võimaldab teha riikidel koostööd lepingutega või lepinguteni jõuda ning mida suurem on režiimi potentsiaalne kasu režiimi liikmetele, seda tõenäolisemalt režiim tekib (Keohane, 1984, p. 79).

Keohane viitab seejuures mänguteooria nn vangide dilemma mudelile (vt joonis 1), mis tema hinnangul iseloomustab lepingulises režiimiteoorias riikide käitumist (Keohane, 1984, p. 68). Vangide dilemma sotsiaalteadustes üldisemalt seisneb individuaalse ja grupi ratsionaalsuse erinevuses – kui üks grupp käitub ratsionaalselt enda huvisi maksimeerides, siis võib tulemus olla grupi jaoks kehvem, kui (osaliselt) oma huvide vastu toimides (Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2019). Mudeli kohaselt eelistavad riigid kahepoolset koostööd (CC), kuid veelgi rohkem eelistatakse suuremat omakasu (CD/DC) teise riigi arvelt (Hasenclever *et al.*, 1997, p. 31). Seega on isoleeritud vangide dilemma mudeli korral koostöö vähetõenäoline, sest kumbki ei saa riikidelt eeldatava ratsionaalse käitumise korral oma huve realiseerida, kuigi CC lahendus oleks mõlemale riigile kasulik (Hasenclever *et al.*, 1997, p. 31). Näitena saab tuua olukorra, kus kaks riiki soovivad sõlmida kaubanduslepet, et alandada tollitariife: kui mõlemad riigid toimivad maksimaalselt ratsionaalselt, siis ei saa nad oma tollitariife alandada, sest see kahjustaks neid. Samas alandades tollitariife suureneks tõenäoliselt kaubanduse maht ning kasud oleks suuremad.

Järgides vangide dilemma mudelit, võidakse jõuda olukorda, kus mõlema riigi ratsionaalne käitumine viib halvima variandini, mille puhul koostööd ei saavutata olenemata potentsiaalsest kahepoolsest kasust, sest riik A ei taha, et riik B saavutaks oma eesmärgi (või vastupidi) (Hasenclever *et al.*, 1997, p. 45). Sisuliselt takistab seega parema koostööni jõudmist vangide dilemma mudeli puhul **liigne ratsionaalsus ja poolte usaldamatus**. EL-USA terrorismivastase koostöö paigutamine vangide dilemma mudelisse võimaldab määratleda kas ja kui palju käitusid USA ja EL (enda otseste huvidega vastuollu minnes), et teha paremat koostööd.

Keohane möönab samas, et tema lähenemine pole täiuslik riikide koostöö ja režiimide selgitamiseks, sest koostööd mõjutavad ka välistekkelised tegurid, nagu õppeprotsess ning riikide arusaam üksteise huvidest, mida tema lähenemine arvesse ei võta (Keohane, 1984, p. 16). Samas väidab nii Keohane kui ka mitmed teised autorid, et vangide dilemma situatsioonid on rahvusvahelistes suhetes levinud (vt. Keohane, 1984, p. 68; Stein, 1983, p. 123; Conybeare, 1984, p. 10; Lipson, 1984).

	Riik B	
	C	D
Riik A	C	1,4
	D	2,2

Joonis 1. Vangide dilemma mudel. Komast paremale jääv arv viitab A eelistusele ja vasakule jääv arv viitab B eelistusele (1 on halvim tulemus ja 4 on parim tulemus). (Hasenclever *et al.*, 1997, p. 31; autori tõlgitud).

Zürn ja Martin tutvustavad *Rambo mängu* mudelit (vt joonis 2), mille omapäraks on ainult üks tasakaalupunkt, kus üks riik saavutab oma soovitud tulemuse ning teine riik kannatab – mõlemat riiki rahuldavat tulemust ei ole (Martin, 1993, pp. 103-106; Zürn, 1992, pp. 209-218). Joonisel kujutatud Rambo mängu mudeli puhul on ühel toimijal domineeriv strateegia teha koostööd, mida teine toimija saab ära kasutada – teisisõnu tuleb teist toimijat **veenda** (ingl *persuade*) koostöö kasulikkuses (Hasenclever *et al.*, 1997, p. 51). See tähendab, et ratsionaalsete läbirääkimiste raamistikus saavad toimijad üksteise eelistusi mõjutada **ähvarduste** (ingl *threats*) või **lubaduste** (ingl *promises*) teel (Hasenclever *et al.*, 1997, p. 51). Ähvarduste tegemise puhul vähendatakse teise toimija soovi eemalduda ning lubaduste puhul suurendatakse teise toimija soovi teha koostööd (Hasenclever *et al.*, 1997, p. 51). Nende kahe meetodi kasutamist nimetatakse **probleemkohtade sidumiseks** (ingl *issue-linkage*), mis on levinud vahend rahvusvaheliste suhetes (kuid mitte ainult rahvusvahelistes suhetes) teise

osapoolle mõjutamiseks ning mida käsitleb ka kompleksse vastastikuse sõltuvuse teooria (Haas, 1980).

Teoreetiliselt on ka võimalik, et nõrgemas positsioonis olev riik A ähvardab käituda vastupidiselt oma huvidele, näiteks koostööst eemaldudes. Selline taktika võib aga muutuda riik A jaoks ratsionaalseks, kui see on riik B jaoks usutav (Hasenclever *et al.*, 1997, p. 52). Conybeare tõi sellekohase näite rahvusvahelisest kaubandusest, kus väike riik ei paranda oma heaolu kaubandustariifiga, aga võib tariifiga halvendada suurema riigi heaolu ning väike riik on edukas, kui suudab veenda suuremat riiki, et ta on võimeline käituma vastupidiselt oma huvidega, enda heaolu kahjustades, et karistada suuremat riiki (Conybeare, 1984, p. 16). Rambo mängu mudeli puhul loob režiim platvormi **kõrvalmaksteks** (ingl *side-payments*), mis võimaldavad kindlustada koostööd toimijate vahel ning läbi jagatud normide ja põhimõtete aitavad kaasa ka probleemkohtade sidumise taktikale (Hasenclever *et al.*, 1997, p. 52). Rambo mängu mudel võimaldab ELi ja USA terrorismivastast koostööd uurida, selgitamaks välja jõujooned või ressursside jaotuvuse selles koostöövaldkonnas. Lisaks pakuvad vahendit koostöö analüüsimiseks ning erinevate kasutatud mõjutusvahendite väljaselgitamiseks.

Vastastikuse sõltuvuse teooriast pärinevatele mõjutusmeetoditele lisanduvad huvipõhises režiimiteoorias seega meetodid nagu (1) ähvardamine, (2) lubadused ja (3) kõrvalmaksed.

		Riik B	
		C	D
Riik A	C	4,3	3,4
	D	2,2	1,1

Joonis 2. Rambo mängu mudel. Komast paremale jääv arv viitab A eelistusele ja vasakule jääv arv viitab B eelistusele (1 on halvim tulemus ja 4 on parim tulemus). (Hasenclever *et al.*, 1997, p. 51; autori tõlgitud).

Keohane toonitab, et koostööd ei tohi segamini ajada *harmoniaga* – harmoonia seisneb huvide identsuses, samas kui koostöö leiab aset olukordades, kus osapooltel on osaliselt kattuvad ja osaliselt pörkuvad huvid (Axelrod & Keohane, 1986, p. 198). Nagu sissejuhatavas peatükis esitatud, on koostöö vastastikune kohaldumine, mis leiab aset poliitikate koordineerimise tulemusel. Oluline on silmas pidada, et koostööd tehes ei kohaldata huvisid, vaid elluviidavaid meetmeid ning seega riikide ühistest huvidest lähtuvad poliitikad ei muuda riikide huve (Hasenclever *et al.*, 1997, p. 32). Lepingulise režiimiteooria kohaselt loovad riigid režiimi, et saada ühiseid kasusid – režiim hõlbustab koostööd ja ilma režiimita oleks koostööd võimatu saavutada (Hasenclever *et al.*, 1997, p. 32). Seega, riigid teevad koostööd mitte teineteise huve või väärtusi muutes, vaid kujundades tegutsemiseks stiimulid, muutes seeläbi „valitsuste kasude arvutusi” (Keohane, 1984, p. 26). See tähendab, et režiimid muudavad riigi otsestest huvidest erineva strateegia riigi jaoks ratsionaalsemaks toimimisviisiks (Hasenclever *et al.*, 1997, p. 32).

Keohane peab oluliseks ka rõhutada, et režiim iseenesest ei saa baseeruda lihtsalt *ad hoc* lepingul, vaid režiim loob reeglite, normide, põhimõtete ja protseduuride raamistiku, millest kasvavad välja lepingud kui koostöö indikaatorid (Keohane, 1983, p. 153). Lepingulise režiimiteooria raamistikus tähendab see, et riikidevaheline koostöö materialiseerub lepingutes, mitte režiimides – režiimid aitavad jõuda lepinguni (Hasenclever *et al.*, 1997, p. 33). Üksikud režiimid baseeruvad tihti mingis suuremas põhimõtete ja normide raamistikus ning see seob omavahel kokku eri probleemkohti (ning ka probleemkohti käsitlevaid lepinguid) riikidevahelises suhtluses (Hasenclever *et al.*, 1997, p. 34). Sellest tulenevalt võib ühe lepingu rikkumine tuua riigile kaasa probleeme mõnes teises valdkonnas oma huvide edendamisel (Axelrod & Keohane, 1986, p. 234). Siin tuleb ka mängu *toimija* (riigi) maine, kuna režiimid võimaldavad kujundada toimija mainet (lepingutest kinnipidamisega) ning koostööpartnerina eelistatakse riiki, kel on usaldusväärne maine (Hasenclever *et al.*, 1997, p. 35).

Keohane'i **ratsionaalse valiku mudelite** (nagu näiteks *vangide dilemma*) põhjal tehtud analüüsid on leidnud ühe ja sama keskse takistuse riikidevahelises koostöös – **ebakindlus** (ingl *uncertainty*) (Hasenclever *et al.*, 1997, p. 33). Riigid on ebakindlad, sest ei tea, kas saavad teist riiki usaldada ning sellest tulenevalt ei kasutata võimalusi saavutada ühiselt kasulik kokkulepe

või taandutakse juba sõlmitud kokkulepetest (Hasenclever *et al.*, 1997, p. 33). Sarnaselt on ebakindlus kesksel kohal Youngi režiimiteooria käsitluses, kuid Youngi käsitluses on ebakindlusel otseselt produktiivsem mõju, kuna võimaldab osapooltel jõuda kõigi jaoks õiglaseima tulemuseni (Young, 1989, p. 361). Seda silmas pidades osutuvad režiimid kasulikuks, sest pakuvad osapooltele informatsiooni ja mingil määral kindlustunnet (vähendavad ebakindlust) ning see on režiimide peamine funktsioon (Keohane, 1984, p. 97). Seega, režiimid hõlbustavad riikide vahelist koostööd, sest vähendavad vastastikust ebakindlust ja umbusaldust (Hasenclever *et al.*, 1997, p. 36). Režiimi läbirääkimisi soodustab konkreetsete ja tõhusate järelvalvemehhanismide olemasolu, kuna see omakorda vähendab ebakindlust ning suurendab osapoolte vahelist usaldust (Young, 1989, p. 370).

Režiimina käsitletakse uurimuses ka USA–ELi terrorismivastast koostööd, mis uurimuse kontekstis baseerub PNR-lepingul. Režiim on efektiivne ja tugev kui selle liikmed käituvad selle režiimi normide ja reeglite kohaselt või kui see saavutab kindlad eesmärgid. Kõige paremini väljendab kahepoolses koostöös režiimi tugevust tegutsejate võime teha koostööd (Hasenclever *et al.*, 1997, p. 2). Saab vaadelda muuhulgas ka seda, kas või milliste küsimuste korral vastanduvad režiimi reeglid riigi omahuviga ning millised on stiimulid režiimi reeglite rikkumiseks või järgimiseks (Keohane; Nye, 2001, p. 280). Seega võimaldab see teooria vaadelda Euroopa Liidu ja USA koostööd, sh selle toimimise võimalikke takistusi.

Vahekokkuvõttena käsitleb autor USA ja Euroopa Liidu terrorismivastast koostööd kui rahvusvahelist režiimi, mille keskmes on PNR-leping. Terrorismivastase koostöö instrumendi PNR kontekstis saab seejuures hinnata koostöö efektiivsust ja takistusi, selgitades, kuidas USA ja EL PNR kokkuleppedi jõudsid. Kui osapooled ei käitu lepingu (režiimi) reeglite järgi, siis pole režiim efektiivne – teisisõnu pole koostöö tulemuslik. Ühtlasi eeldatakse hüpoteetiliselt, et keskne takistus kahepoolsele koostööle on *ebakindlus* ning analüüsitakse USA–ELi terrorismivastast koostööd selgitatud mudelite raames.

1.3. Teoreetilise raamistiku operatsionaliseering

Kompleksse vastastikuse sõltuvuse teooria ning rahvusvahelise režiimateooria huvipõhine suund moodustavad uurimuse teoreetilise raamistiku. Kuigi mõlemad teoreetilised lähenemised omavad teatud eripära, on fookus mõlema teooria puhul koostöö teguritel. Autori hinnangul keskendub kompleksne vastastikune sõltuvus rohkem suurema plaani poliitikale, majandusele ja diplomaatialle. Samal ajal rahvusvaheline režiimateooria keskendub rohkem koostöö tekkimisele ning erinevatele mehhanismidele millele koostöö tugineb. Alapeatükis asetab autor eelnevates alapeatükkides käsitletud teoreetilised lähenemised uurimisprobleemi fookusesse ning esitab teooriatest lähtuva operatsionaliseeringu. Teoreetilised põhimõisted on esitatud Tabelis 1 (käesolev töö, lk 29-30).

Koostöö definitsiooni võtab autor Keohane'i käsitlusest, mille kohaselt on koostöö vastastikune kohaldumine, mis leiab aset poliitikate koordineerimise tulemusel. Koostöö materialiseerub lepingutes ning kuna riigid on vastastikku sõltuvad, siis lepingu rikkumine ühes valdkonnas võib kaasa tuua probleeme teises valdkonnas huvide edendamisel. Seega, koostöö materialiseerub PNR-lepingus, milleni viivad ühised huvid ning vastastikune sõltuvus. Mida suurem on režiimi potentsiaalne kasu selle režiimi liikmetele, seda tõenäolisemalt see režiim tekib. Keskne takistus koostööle on ebakindlus teise riigi suhtes, mida iseloomustab ka eespool käsitletud *vangide dilemma*. Samal ajal võib ebakindlus olla ka produktiivne, kuna suunab riike ebakindluse vähendamiseks parema koostöö poole, sh väljendatuna lepingu(te) kujul.

Nagu teooriaid käsitlevates alapeatükkides selgitatud, on rahvusvahelistes suhetes vajalikud riikide koostööd reguleerivad lepingud, mis loovad rahvusvahelise korra ning tagavad selle toimimise. Riigid koordineerivad oma poliitikaid vastastikku, et täita oma eesmärged ja edendada oma osaliselt kattuvaid huvisid. Uurimus püüab välja selgitada koostöö peamised võimaldajad ja takistused. Seega tuleb välja selgitada asjaolud, mis takistavad või võimaldavad USA-l ja ELil vastastikku kohalduda ja oma sisejulgeolekuga seotud poliitikaid koordineerida. Koostöö takistajad ja võimaldajad ilmnevad läbirääkimiste protsessi kulgemises. Arvesse tuleb võtta ka siseriiklikke toimijaid, milleks selle uurimuse kontekstis on ka näiteks Euroopa Parlament kui Euroopa Liidu õigusandlik institutsioon. Lisaks saab vaadelda ka toimijate

Julgeolekupoliitikale üldist suunda andvaid strateegilisi dokumente ning neis leiduvaid vastanduvaid või sarnaseid põhimõtteid ning tegevusi. Töös vaatleb autor mõlema osapoole julgeolekustrateegiaid ning neis sisalduvat Atlandi-ülese koostöö mõõdet.

Kuna mõlemad teooriad käsitlevad riikidevahelist koostööd ning ELi näol on tegemist liikmesriikide ühendusega, peab autor vajalikuks selgitada ELi käsitlemist ühe toimijana kahepoolses koostöös. Terrorismi tõkestamine kuulub ELi liikmesriikide kompetentsi. Sellega paralleelselt käsitleb kasvav arv teadustöid ELi kui ühtse julgeolekutoimijana vaadeldavat subjekti, mis on piisavate vahenditega, et seista vastu julgeoleku väljakutsetele tänu oma mitmedimensionaalset (Bretherton & Vogler, 2006) või struktuurilist (Keukeleire & MacNaughtan, 2008) tüüpi poliitikatele (Zwolski, 2013, p. 17). Lisaks traditsioonilistele julgeolekuohtudele (Cottey, 2007, pp. 192–216; Hintermeier, 2008, pp. 666–667; Keukeleire & MacNaughtan, 2008, pp. 249–252) on hakatud vaatlema ka ELi vastust nn uutele julgeolekuohtudele, nagu kliimamuutused või HIV/AIDS, mis on rohkem vastavuses tänapäevase, avarama julgeolekukäsitlusega (Buzan *et al.*, 1998; Collins, 2007; Williams, 2008). Eri autorid on välja toonud näiteks selle, et ELi riigid on kaotamas julgeolekutagamise monopoli ning on nüüd pigem osalejad ühises julgeolekusüsteemis (Kirchner, 2006, pp. 962–963). Viimane väljendub ka ELi julgeolekustrateegias (EEAS, 2016). Seega on ELi järjest enam käsitletud ka tervikliku toimijana julgeoleku valdkonnas, millest lähtub ka uurimus. ELi ühtse toimijana käsitlemist uurimuse fookuses põhjendab eelkõige asjaolu, et PNR-lepingu sõlmis USA-ga Euroopa Liit kui selleks kompetentne subjekt, mitte iga ELi liikmesriik eraldi.

Uurimuses käsitletakse Euroopa Liidu ja USA terrorismivastast koostööd kui režiimi, mis baseerub PNR-lepingul. Kuigi USA–ELi terrorismivastane koostöö hõlmab ka teisi lepinguid, nagu näiteks vastastikuse õigusabi leping (ingl *MLA – Mutual Legal Assistance*), Eurooli ja USA leping või TFTP-leping (ingl *Terrorist Finance Tracking Programme*), on need uurimusest piiritletuse ja selguse huvides detailsema vaatluse alt kõrvale jäetud. Nagu eespool selgitatud, tekivad režiimid riikide ühishuvide tulemusel. Terrorismivastase koostöö puhul on ühine huvi terrorismiohu maandamine ning terrorismi vastu võitlemine. Seejuures suunab koostöövajadusele asjaolu, et USA ja EL on vastastikku sõltuvad. Vastastikust sõltuvust iseloomustavad (1) seotus erinevatel tasanditel, (2) probleemkohtade hierarhia puudumine kahepoolsetes suhetes ning (3) piiriülestest julgeolekuohtudest tulenev sise- ja välispoliitika

hägustunud piir. Viimast ning esimest neist väljendab uurimuse kontekstis näiteks asjaolu, et kui USA kehtestas seaduse, millega kohustusid kõik USA-sse lendavad lennufirmad edastama USA ametivõimudele lennureisijate broneeringuinfot, siis ei saanud lennufirmad seda automaatselt teha, kuna see oleks rikkunud ELi andmekaitse direktiivi. Seetõttu olid lennufirmad valiku ees, kas edastada teavet ELi õiguse vastaselt või jätta ära lennud USA-sse. Kuna USA-sse lendude lõpetamine oli praktiliselt võimatu ning lennufirmad olid valmis riskima ELis kohtuasjaga, ilmestab kujunenud olukord eksisteerivat vastastikust sõltuvust ning sellest tulenevat haavatavust. Vastastikune sõltuvus omakorda kutsus esile olukorra, kus nii ELil kui ka USA-l oli vajalik lepinguga PNR-teabe vahendamise kord sätestada ning luua sel moel lennufirmadele seaduslik platvorm vastavaks andmevahetuseks. Vastastikune sõltuvus johtub ka kultuurilistest, poliitilistest ja majandussidemetest ELi ja USA vahel. Näiteks 2017. aastal oli USA Euroopa Liidu jaoks suurim ekspordi sihtriik ning suuruselt teine impordiriik (Eurostat, 2018a), mis lisaks kinnitab vastastikuse sõltuvuse olemasolu ja olulisust.

Vastastikuse sõltuvuse korral ei mõjuta riigid üksteist traditsioonilise jõuähvardusega, vaid vastastikuse sõltuvuse endaga, st et mõjutamise vahendid tulenevad vastastikuse sõltuvuse olemasolust. Jõud ja mõjutusvahendid on probleemkohale või valdkonnale omased ning (tegelik) jõudude vahekord ilmneb läbirääkimiste protsessis, ehk näiteks kaubandusküsimuste puhul on jõudude vahekord ja ka mõjutusvahendid tõenäoliselt teised kui sisejulgeoleküküsimuste puhul. Valdakonna või režiimi eripära, jõudude vahekord ja riigisiseste toimijate tegevus määravad käsitletud teooriate kohaselt riikide kasutada olevad mõjutusvahendid. Vaadeldes koostöö struktuuri ja ressursside jaotust selles struktuuris ning hinnates riikide huve, saab kindlaks määrata, kumb osapool on rahvusvaheliste suhete areenil domineeriv. Teisisõnu, kes seab „mängureeglid“ – kumb osapool peab režiimi rohkem oma huvidele vastavaks, st kummale osapoolele on režiim kasulik.

Tabel 1. Olulisemad teoreetilised terminid.

Termin	Tähendus	Näide
Agendaloome ja -kontroll	Endale sobivate teemade sisendamine päevakorda või sobivale kohale päevakorras (Carroll & McCombs, 2003, p. 36).	EL ütleb USA-le läbirääkimisi ettevalmistades, et mingid teemad on päevakorrast maas ning neid läbirääkimistel ei käsitleta.
Ebakindlus	Keskne takistus riikide koostööle, mis tuleneb usaldamatusest (Hasenclever et al., 1997, p. 33).	EL ei saa USA-ga andmete edastamise osas lepingut sõlmida, sest arvab, et USA ei taga andmetele piisavat kaitset.

Kõrvalmaksed	Vastutulek või millegi andmine, mis võimaldab kindlustada koostööd (Hasenclever et al., 1997, p. 52).	EL pakub tollitariifide alandamist, kui USA tagab andmetele ELi jaoks piisava andmete kaitse.
Lubadused	Lubadused, mis aitavad võimaldavad teha paremat koostööd (Hasenclever et al., 1997, p. 51).	USA lubab hakata saatma proaktiivselt PNR-teavet ja analüütilisi materjale kui leping on sõlmitud.
Politiseerimine	Teema poliitiliseks muutmine või teise teemaga haakimine, et muuta päevakorda endale sobivamaks (Keohane & Nye, 2001, p. 28).	USA seob ametkondadevahelise teabe jagamise rahvusliku julgeolekuga, et muuta teabe jagamise teema olulisemaks.
Probleemkohtade seosed	Ühe probleemkoha sidumine teisega, et muuta päevakorda endale sobivamaks (Keohane & Nye, 2001, p. 32).	ELi andmete kaitse sidumine ELi põhiõigustega, et muuta andmetele piisava kaitse tagamise küsimus olulisemaks.
Toimija	Rahvusvahelistes suhetes üldjuhul riik, aga võib olla ka organisatsioon või institutsioon.	EL, USA on toimijad. EP on ELi-sisene toimija.
Veenmine	Toimija veenmine koostöö kasulikkuses (Hasenclever et al., 1997, p. 51).	USA veenab ELi koostöö kasulikkuses, et ELi andmetele tagatakse piisav kaitse ning USA saadab omalt poolt ELi teavet.
Ressursside jaotus	Jõudude vahetamine mingi probleemkoha juures, mis väljendub sõlmitud lepingus (Keohane & Nye, 2001, p. 43).	Ressursside jaotus on ELi kasuks, sest sõlmitud lepinguga on täidetud kõik ELi eesmärgid läbirääkimistel.
Režiim	Põhimõtete, normide ja protseduuride kogum, mille raames toimijate ootused on lähedased (Krasner, 1983, p. 2), võib aga ei pea baseeruma lepingul.	Lääne demokraatiad moodustavad režiimi, erinevad lepingud nende riikide vahel kindlustavad olemasolevat või loovad omaette režiimi.
Ähvardamine	Ähvardamine vähendamaks teise toimija soovi koostööst eemalduda (Hasenclever et al., 1997, p. 51).	EL ütleb, et lepingu mittesõlmimise korral peatuvad Atlandi-ülesed lennud ning valitseb juriidiline kaos.

Ressursside jaotust ja jõudude vahetamist saab samuti vaadelda läbi Keohane'i ja Nye esitletud tundlikkuse ja haavatavuse mõõtmete. Kui riik A on riigi B toimingute suhtes tundlikum või haavatavam, võib eeldada, et ressurside jaotus selles valdkonnas on riigi B kasuks ning seega on tema osakaal määravam reeglite sätestamises. Uurimuses vaadeldakse tundlikkust ja haavatavust USA-ELi terrorismivastase koostöö asjus koos eelnevalt selgitatud mõjutusvahenditega, mida käsitletud teooriad pakuvad. Lisaks saab ressurside jaotust vaadelda läbi vangide dilemma või Rambo mängu mudelite.

Mõlemad käsitletud teooriad pakuvad olulisi mõjutusvahendeid ning neid määratlevaid asjaolusid. Esimesena saab välja tuua **politiseerimise**, mis sisuliselt seisneb **probleemkohtade sidumises**. Kui üks riik peab seda kasulikuks, on võimalik üks teema päevakorras siduda mõne teise teemaga, et see päevakorras kõrgemale tõsta ning seeläbi enda huvisi edendada. Näiteks saab sel moel mõne läbirääkimiste all oleva punkti viia läbirääkimiste alt välja, sidudes selle mingi põhiväärtuse või ka näiteks julgeolekuga, kus järeleandmisi on võimatu teha.

Probleemkohtade sidumine ei pruugi aga tingimata toimuda politiseerimise teel, vaid ka n-ö haakides ühe probleemi teise külge ning sellega vastavalt liigutades probleemkohta päevakorras prioriteetsemaks või madalamale positsioonile. Probleemkohtade sidumine võib aset leida ka teiste mõjutusvahendite abil.

Agendaloome ja –kontroll on riikide jaoks samuti vahend teineteise mõjutamiseks, kuna sarnaselt probleemkohtade sidumisele võimaldab see määrata endale sobivaid päevakorrapunkte või nende paiknemist päevakorras. Seda ja ka probleemkohtade sidumist saavad riigid teha muu hulgas selliselt, et juhtivad poliitikud võtavad häälekalt mingi probleemkoha asjus sõna ning muudavad nii ühe probleemkoha teisest olulisemaks või seovad selle mingi teise teemaga. Ühele probleemkohale teistest suuremat rõhku asetades saavad osapooled seega liigutada üht probleemi agendas teistest küsimustest olulisemaks. Ühtlasi on võimalik agendaloome ja –kontrolli abil jätta mõni teema sootuks agendast välja ning vajadusel selliselt enda spetsiifilisemaid huve kindlustada. Näiteks USA viis andmekaitseküsimuse päevakorrast välja, kui hakkas edendama ideed, et ELi ja USA andmekaitse on sarnane.

Eelmises alapeatükis käsitletud režiimiteooria *Rambo mängu* mudel pakub veel mõned mõjutusvahendid. **Ähvardamise** näol ongi sisuliselt tegemist ähvardamisega, kus üks osapool võib ähvardada näiteks läbirääkimiste juurest ära minna, et jõuda kompromissini. Rambo mängu mudeli puhul on ähvardamine seotud samuti probleemkohtade sidumisega, mis vähendaks teise osapoole soovi koostööst eemalduda. Lisaks võib üldjuhul nõrgemal positsioonil olev riik ähvardada enda kahjustamisega, et jõuda sobiva kompromissini. Näiteks selle uurimuse kontekstis võib EL ähvardada endale sobimatu PNR-lepingu korral läbirääkimiste lõpetamisega ning ELi–USA lendude lõpetamisega, mis oleks mõlemapoolselt kahjulik. Kui ähvardus on teisele osapoolle usutav, siis toimib see piisava mõjutusvahendina. Lisaks saab mõjutusvahendina tuua välja **veenmise**, mis seisneb teise osapoole mõjutamises lepingu kasulikkuses. Näiteks kui USA veenab ELi enda andmekaitsestandardite piisavuses ning seega maandaks Euroopa Liidu pretensioonid selle üle, kelle kasutusse ELi kodanike broneeringuinfo liigub või kas andmete on tagatud piisav kaitse.

Tabel 2. Teoreetiliste mõjutusvahendite opratsionaliseerimine (autori koostatud).

Mõjutusvahend		Näide
Probleemkohtade sidumine	Politiseerimine	Probleemkoha sidumine julgeolekuga, et tõsta teema prioriteetsemaks ja/või viia teema enda huvidest lähtudes päevakorrast välja.
	Lubadused	Teatud garantiide andmine tagamaks andmetele piisav kaitse.
	Ähvardused	Kõnelustelt eemaldumine juhul kui nõudmistele (piisaval määral) vastu ei tulda.
Kõrvalmaksed		Viisavabaduse/kaubandusleppe vms hüve pakkumine teise osapoole endale soodsas suunas mõjutamiseks.
Veenmine		Teise osapoole nõusse saamine enda poolt pakutu vastastikus kasulikkuses.
Agendaloome ja - kontroll		Kõnealuste temade muutmine omale sobivas suunas.

Oluliste mõjutusvahenditena saab teooria põhjal esile tuua ka **lubadused** ja **kõrvalmaksed**. Lubaduste, nagu ähvardustegi puhul, on tegemist sisuliselt teatud garantiidega, mida riik saab anda teise riigi mõjutamiseks. Lubadused suurendavad teise osapoole soovi teha koostööd ning on samuti seotud probleemkohtade sidumise meetodiga. Lubadused võivad seejuures olla seotud ka näiteks mõne teise valdkonnaga, mis võimaldavad jõuda kompromissini. Kõrvalmaksete puhul on tegemist teise osapoole mõnes mõttes n-ö äraostmisega. Riik võib pakkuda kõrvalmakseid mõnes teises valdkonnas, et kõnealuse teema juures paremini oma huvisid edendada. Näiteks saab pakkuda kasumlikku kaubanduslepingut, viisavabadust, laenu või midagi muud – riikide kasutuses on üldjuhul mitu erinevat võimalust.

Seega on uuring **operatsionaliseeritud seitsme peamise mõjutusvahendiga**, millele koostööd hinnates vaatlus suunatakse: (1) politiseerimine, (2) probleemkohtade sidumine, (3) ähvardamine, (4) lubadused, (5) kõrvalmaksed, (6) veenmine ning (7) agendaloome ja - kontroll (vt kokkuvõtvalt ja näitlikult tabel 2). Seejuures paigutuvad politiseerimine, lubadused ja ähvardused probleemkohtade sidumise mõjutusvahendi juurde.

2. AMEERIKA ÜHENDRIIKIDE JA EUROOPA LIIDU TERRORISMIVASTANE KOOSTÖÖ

Peatükis annab autor ülevaate vaatlusalusest koostöömeetmest, meetmele eelnenud lepingute läbirääkimistest, USA-ELi sisejulgeolekusuhetest ning lennureisijate broneeringuinfo kasutamisest Euroopa Liidus ja USA-s. Peatükk on osa magistritöö empiirilisest osast. Peatüki eesmärk on anda lugejale taustainfot PNR-meetme, USA-EL sisejulgeolekukoostöö ning PNR-läbirääkimiste osas. Julgeolekukoostöö taustainfo ning PNR-läbirääkimiste täpne kirjeldus on vajalik empiirilise uurimuse läbiviimiseks. PNR-i kasutamine julgeoleku tagamise eesmärkidel seisneb sisuliselt lennureisijate broneeringuinfo vahendamises lennufirmalt riigivõimudele, et tabada kahtlased isikud enne, kui nad oma lennureisi alustavad või sihtriigis maanduvad. Algupäraselt kasutasid PNR-teavet lennufirmad, et luua klientidele parem teenus ning hiljem hakkasid seda kasutama õiguskaitseorganid (Bellanova & Duez, 2012, p. 114). PNR teabeväljad on välja toodud Lisas 2.

Lennureisija broneeringuinfot peetakse portreeterimiseks vajaliku teabe allikana kasulikuks instrumendiks terrorismivastases võitluses (De Hert & Bellanova, 2011 ref Makaveckaite, 2016, p. 8). Efektiivne PNR-teabe kasutamine võimaldab tuvastada, ennetada, uurida ja õigust mõista terroristide ja teiste raskete kuritegude toimepanijate üle tänu teabe vahetamisele ja võrdlusele tuvastamiseks kuritegelikke võrgustikke (Euroopa Parlament ja nõukogu, 2016). Lennureisijate broneeringuinfo kasutamisel saab eristada kolme eri meetodit (Kirkhope, 2012, p. 30):

1. **reaktiivne** – peale kuriteo toimepanemist selle uurimiseks;
2. **reaalajas** – enne reisijate väljumist või saabumist kuriteo ennetamiseks, isikute jälgimiseks või vahistamiseks enne kuriteo toimepanemist. Sellisel puhul on PNR-teave kasulik, eriti juhul kui isik on varasemalt õiguskaitseorganitele tundmatu, sest võimaldab tuvastada tema seotust kuritegelike võrgustikega või käitumismustreid;
3. **proaktiivne** – kahtlaseid käitumismustreid saab jooksvalt täiendada ning arendada ja seeläbi andmete analüüsi täpsemaks muuta.

USA piirivalve- ja julgeolekuasutused on kasutanud reisijate broneeringuinfot 1990. aastate algusest (Vermeulen & Bellanova, 2013 ref Makaveckaite, 2016, p. 8). PNR-teabel põhinevat meetodit hakati praegusel kujul kasutama USA-s peale 11. septembri terrorirünnakuid (Casagran, 2015, p. 245). Enne 11. septembri rünnakuid ei olnud lennureisijate broneeringuinfo kasutamine sellisel moel õiguskaitseorganite jaoks reaalne variant (Anagnostakis, 2017, p. 116). Kuigi lennureisijate monitooring, riskihinnang enne lennuki maandumist broneeringuinfo põhjal oli olemas ka enne 11. septembri terrorirünnakuid, polnud Euroopa poliitiline ja julgeolekukeskkond valmis sellise meetme kasutuselevõtuks (Anagnostakis, 2017, p. 116).

PNR-teavet saab lennufirmadelt kahel viisil – „tõmbemeetod”, mille korral võimud saavad juurdepääsu lennufirma andmebaasile ja võtavad sealt nõutud teabe ja „tõukemeetod”, mille korral lennufirma saadab nõutud PNR teabe võimude andmebaasi (International Civil Aviation Organization, 2010). USA piirivalve kogub aastas 68 miljonit ühikut PNR-i, koos siseriiklike lendudega üle 800 miljoni (Byrne, 2012, p. 4), mis hoiustatakse ATS (ingl *Automated Targeting System*) süsteemi, mida piirivalve reisijate analüüsi üksuse ametnikud kasutavad kahtlaste isikute tuvastamiseks (Caragran, 2015, p. 246). ATS süsteem käivitati 2007. aastal (Yano, 2010, p. 501) ning on ühendatud teiste julgeolekuvaldkonna andmebaasidega, mis sisaldavad biograafilist, imporditud kaupadega seotud ja immigratsiooniteavet (Casagran, 2015, p. 246). PNR-teave on võimaldanud USA piirivalvel tuvastada umbes 1750 kahtlast juhtumit igal aastal (Casagran, 2015, p. 246). Asjaolu, et õiguskaitseorganid kasutavad PNR-teavet, on aga ka üsna vastuoluline, sest hõlmab endast suure hulga isikuandmete kogumist ning analüüsimist (Bellanova & Duez, 2012, p. 117). Seda vastuolu ELi-USA lepingu kontekstis käsitleb autor selle peatüki järgnevas alapeatükkides.

2.1. USA-ELi sisejulgeolekukoostöö taust

USA ja ELi sisejulgeolekukoostöö juured on 1990. aastates, kui Clintoni administratsiooni ajal paigutati USA õiguskaitseorganite esindajaid eri riikidesse, et võidelda narkokaubanduse ja rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu (Den Boer, 2003; Andreas & Nadelmann,

2006, p. 170). Sellest on nüüdseks kasvanud välja laiaulatuslik koostöö, mis jaguneb üldjoontes kolme valdkonda: (1) õiguskaitse- ja juriidiline koostöö, (2) piirikoostöö ja (3) teabe jagamine (Rees, 2011, p. 162). Magistritöö puudutab teabe jagamise valdkonda ning Rees (2011, p. 167) on toonud PNR-kaasuse kui olulisima selles valdkonnas.

Rees (2011, p. 12) väidab, et külma sõja järgses transatlantilises julgeolekusuhetes valitses teatav lahknevus, mis oli tingitud Nõukogude Liidu lagunemise tagajärjel konkreetse ühise vastase puudumisest. Sellest tingituna ei ole leitud üksmeelt selles, kuidas peamiste julgeolekuohtudega tegeleda – USA eelistab kasutada resoluutset sõjalist jõudu, kuid EL on jõu kasutamise tagasihoidlikum (Kagan, 2004; Rees, 2011, p. 13). EL ja USA on ka toimijatena väga erinevad, sest USA on föderaalriik ning EL on sisuliselt rahvusvaheline organisatsioon, mis Rees'i hinnangul on oma olemuselt unikaalne (Rees, 2011, p. 17). Samal ajal on külma sõja järgne maailm tutvustanud hulga uusi ja keerukaid julgeolekuohtusid, mis nõuavad uut moodi vastust ning sunnivad ELi ja USA-d leidma uusi julgeolekukoostöö viise (Rees, 2011, p. 14).

Uus ja keerukas julgeolekuoht selles kontekstis on islamiterrorism. 1990. aastatel levima hakanud terrorismi liik, mille võitlejad soovivad minna märtrisurma, kaasates seejuures võimalikult palju kahju oma vaenlastele – lääneriikidele ning nende liitlastele. Islamistlikud terroriorganisatsioonid saavad luua treeninglaagreid riikides nagu Afganistan või Pakistan ning ühtlasi saavad majanduslikku tuge rahakatelt doonoritelt riikidest nagu näiteks Saudi Araabia. Transatlantiline terrorismivastane koostöö on uue julgeolekukoostöö viisi näide, sest tänapäevast rahvusvahelist terrorismi on keeruline tõrjuda traditsiooniliste riigivõimu vahenditega. Nagu ka varasemalt mainitud, muutus peale 9/11 terrorirünnakuid terrorism läänemaailmas keskseks julgeolekuohuks ning riikidele tuli varasemaga võrreldes rohkem indu teha koostööd. USA avastas peale terrorismivastast sõda Iraagis ja Afganistanis, et USA tohutu sõjaline võimsus pole piisav vahend terrorismi vastu võitlemiseks, vaid pigem isegi tekitas läänevastaseid terroriste juurde. Euroopa Liit otsustas läheneda terrorismile rohkem sisejulgeoleku ja kuritegevuse raamistikus, et mitte anda terroristidele mingisugust legitiimsust nendega sõda pidades. Sõjaliste meetmete kõrval hakkas ka USA kasutama kõikvõimalikke vahendeid terrorismi tõkestamiseks ning olulisemale kohale kerkis koostöö Euroopa liitlastega. (Rees, 2011, pp. 153-157)

USA-ELi terrorismivastast koostööd käsitledes tuleb silmas pidada, et kahel pool ookeani on terrorismi käsitus ning terrorismiohu tunnetus mõnevõrra erinevad. ELi kogemuse põhjal ei saa terrorismile läheneda sõjaliselt, samal ajal USA polnud enne 1990. aastaid märkimisväärset terrorismi oma kodumaal kogunud ning on kippunud kordama samu vigu, mida Euroopa riigid ajaloo vältel terrorismi vastu teinud on (Rees, 2011, p. 156). EL on seadnud eesmärgiks tegeleda terrorismiga siseriiklikult, sest peab tõenäolisemaks seda, et oht tekib enda elanikkonna seast (Dittrich, 2006; Shapiro & Byman, 2006, p. 34). Euroopa riigid leiavad, et USA sõjaline tegevus on moslemikogukondade radikaliseerumisele kaasa aidanud (Rees, 2011, p. 158). USA seevastu on pigem arvanud, et pika eduka integratsiooniajaloo tõttu kodumaine radikaliseerumine neid ei ohusta, kuigi on olnud ka vastupidiseid näiteid (Rees, 2011, p. 158). Erinevast lähenemisest tulenevalt on ka terroristlike organisatsioonide nimekirjad kahel pool Atlandi mõnevõrra erinevad (Archick, 2013, p. 170). Lisaks halvendas USA poolt juhitud sõda terrorismi vastu mingil määral EL-USA suhteid, sest tekitas ELi poolel kahtlusi, kas USA on pühendunud inimõiguste kaitsele (Hailbronner *et al*, 2008, p. 196). Shapiro ja Byman (2006, p. 34) on kokkuvõtlikult öelnud, et USA-l ja ELil on olnud raskusi kokkuleppimisel selles, mis täpselt on terrorism, kuidas selle vastu võidelda ning mis terrorismi põhjustab (Hussain, 2011, p. 255).

Kuna EL ja julgeolekuohud on viimase 20 aasta jooksul palju muutunud, siis peab muutuma ka Atlandi-ülene koostöö ning infovahetus tõhusamaks (Bendiek & Kaim, 2015, p. 2, 5). Veel 5 aastat tagasi iseloomustas Atlandi-ülest julgeolekukoostööd kasvav ebaselgus rollide osas julgeolekuvaldkonnas (Bendiek & Kaim, 2015, p. 5). Koostöö tõhustamine uute väljakutsetega toimetulekuks nõuab uusi regulatsioone (Bendiek & Kaim, 2015, p. 5). Probleeme on tekitanud õigussüsteemide erinevusest tulenev erinev lähenemine isikute privaatsuse tagamisele (Hailbonner *et al*, 2008, p. 188). PNR-lepingute puhul osutus ELi poolelt keskseks probleemkohaks see, kas USAs tagatakse edastatud andmetele piisav kaitse ning USA sõjalisem lähenemine terrorismile, mis tekitab ELis kõhklusi (Yano, 2010, p. 481, 504-505).

Magistritöö hüpoteesi kohaselt väljendusid erinevused andmekaitstes ja lähenemisel isikute privaatsusele PNR-kaasuse puhul takistusena. ELi andmekaitse kehtib kõigile ELi kodanikele ühtmoodi, sest privaatsust käsitletakse kui põhiõigust (HIPAA Journal, 2018). Erinevused andmekaitstes tulenevad muuhulgas õigussüsteemide erinevusest, sest andmekaitse

regulatsioon on teistmoodi üles ehitatud (Boehm, 2015, p. 67). Alates 2018. aasta 25. maist kehtib ELis isikuandmete kaitse üldmäärus (GDPR), enne seda reguleeris andmekaitset ELis 1995. aasta andmekaitse direktiiv. Seega on ELis üks konkreetne dokument, mis reguleerib isikuandmete kaitset. USAs seevastu pole juriidilises mõttes üldist andmekaitset reguleerivat seadusandlust ning andmete kaitse sõltub konkreetsetest valdkondadest nagu tervishoid või rahandus (HIPAA Journal, 2018). Seetõttu pole ka paljudel teabeväljadel, mida ELi isikuandmete kaitse üldmäärus katab, USAs analoogset katet (HIPAA Journal, 2018). Kuigi mõned põhimõtted USA andmekaitstes on sarnased, siis enamikke ELi andmekaitse pakutavaid katteid pole USA andmekaitstes lihtsalt olemas (Boehm, 2015, p. 67). Üks suur erinevus on näiteks teabe jagamine – kui ELi andmekaitse puhul nõuab igasugune asutustevaheline teabe jagamine konkreetset alust, siis USAs pole selleks vajadust ning teavet saab asutuste vahel jagada üsna vabalt (Boehm, 2015, p. 67). Andmekaitset PNR-kaasuses käsitleb autor järgnevates alapeatükkides.

2.2. Esimene PNR-leping

Järgnevad alapeatükid avavad PNR-lepingute läbirääkimiste protsesse ning nende alapeatükke kasutatakse ka kaasuse kirjeldusena protsesside jälgimise meetodi (käesolev töö, lk 51) analüüsi läbi viimiseks. PNR-lepingute läbirääkimised kestsid kokku üle kümne aasta. Kui USA-s võeti esimesed vastavad seadused vastu aastail 2001 ja 2002, siis esimene USA-ELi sellealane koostöö deklaratsioon avaldati aastal 2003 (Euroopa Komisjon/USA Tolliamet, 2003). Läbirääkimised PNR-lepingu üle USA ja ELi vahel algasid 2003. aasta detsembris ning esimene kokkulepe sõlmiti 2004. aastal (Fahey, 2013, p. 5; EL-USA, 2004). ELi eesmärk kõnelustel oli tagada võimalikult palju edastatud andmete kaitset ja USA eesmärk oli tagada PNR-teabe võimalikult vaba liikumine, mida ei takista andmekaitse regulatsioonid (Anagnostakis, 2017, p. 122). Lisaks oli läbirääkimiste vältel üheks tingimuseks see, et uus leping ei looks mingeid uusi õigusi USA seadusandluses (Kohtuasi C-518/07). USA Tolliamet (CBP – *Customs and Border Protection*) avaldas 11. mail 2004. aastal lubadused tagada piisav andmete kaitse tase (CBP, 2004). Komisjon väljastas kolm päeva hiljem otsuse, mille kohaselt tuginedes CBP lubadusele, pakub CBP lennureisijate isikuandmetele piisava kaitse ning kõik

andmete käitlemise nõuded on täidetud, kuid mainis, et üle tuleks vaadata andmete hoiustamise aeg (Euroopa Komisjon, 2004b).

EL sai USA poolelt järeleandmisi, viidates juriidilisele ebaselgusele, mis valitseks leppe puudumise korral ning mis võib olla katastroofiline mõlema jaoks (Anagnostakis, 2017, p. 127). See ähvardustaktika toimis ning leppeni mittejäudumisel oleks tulnud lennufirmadel kohtuasjad mõlemal pool Atlandi ookeani ja veel enam, USA poleks saanud väärtuslikku broneeringuinfot (Baker, 2010, pp. 114-115). Samal ajal ei lasknud Komisjon end teiste ELi toimijate kriitikast segada ning ei võtnud neid eriti PNR-läbirääkimistel arvesse, kartes, et karmima seisukoha võtmine halvendab USA usaldust ELi vastu ning tulemuseks on sellevõrra halvem leping (Interview EU, 2012c ref Anagnostakis, 2017, p. 128). Lisaks olid USA-s arutelud siseriikliku PNR-süsteemi üle: seni oli broneeringuinfo kasutamine lubatud Kongressi poolt vaid välisliinidel, kuid DHS koostöös mõne lennuliiniga oli siseliinide PNR-süsteemi katsetamise käigus broneeringuinfot kogunud ning oli seetõttu kodumaal mõningase avalikkuse surve all ja sai ELi läbirääkijatele vähem vastu panna (Baker, 2010, p. 99). Seega, USA-sisese konsensuse puudumine ning ELi edukas hirmutamistaktika tõid esimese PNR-lepingu ELi standarditele lähemale kui järgmised PNR-lepingud (Interview US, 2012c ref Anagnostakis, 2017, p. 129).

Lepingu alusel hakkas saama CBP 34 PNR teabe väljasid (EL-USA, 2004). PNR-leping põhjustas ELi sees pahameelt ja küsimusi, sest paljude hinnangul ei olnud see vajalik ega proportsionaalne ning rikub kodanike õigust privaatsusele (Byrne, 2012, p. 7). Näiteks Ühendkuningriigi parlamendi ülemkoja (*House of Lords*) Euroopa Liidu komitee tõi välja, et PNR-lepingu eesmärk polnud broneeringuinfo edastamise autoriseerimine, vaid see oli legaliseerida CBP broneeringuinfo „tõmbamine” (Fahey, 2013, p. 6). Küsimusi tekitas ka nn vastastikkuse säte, mis nägi ette võimalikult suurt võrdsust USA ja ELi vahel PNR-lepingus. Näiteks USA lennufirmad polnud kohustatud broneeringuinfot Euroopa ametkondadele avaldama, kuid Washington lubas lennufirmasid julgustada broneeringuinfot jagama (Yano, 2010, p. 496). Lisaks tekitas ELi poolel muret võimalik inimeste portreeterimine edastatud isikuandmete põhjal – näiteks söögieelistuste või päritolu põhjal moslemite väljasorteerimine (Hailbrenner *et. al.*, 2008, p. 192). EL eelistas „lükkamise meetodit” broneeringuinfo edastamisel DHS-ile, kuid 2004. aastal polnud lennufirmadel võimekust sel moel andmeid

edastada – lepiti kokku, et minnakse üle „lukkamismeetodile” niipea kui võimekus on olemas (Guild, 2007, p. 2). EP väljendas pettumust Komisjoni suutmatuse suhtes edastada lepinguettepanekuid EP-le ning kaitsta ELi väärtusi kõnelustel (Euroopa Parlament, 2003). Lisaks puudus USA-ELi PNR-alasel ühisdeklaratsioonil Euroopa Parlamendi hinnangul juriidiline alus (Euroopa Parlament, 2003).

EP pöördus Euroopa Kohtu poole, taotledes nii Komisjoni otsuse kui ka Euroopa Liidu Nõukogu allkirjastamist lubava otsuse tühistamist ning ECJ otsustas EP kasuks, tühistades mõlemad otsused, sest need baseerusid valedel juriidilistel alustel (Liidetud kohtuasjad C-317/04 ja C-318/04). ECJ otsustas, et PNR-lepe kuulub sisuliselt õiguskaitse valdkonda ning oleks seetõttu pidanud olema sõlmitud ELi *kolmanda samba* raamistikus (politsei- ja õiguskooostöö kriminaalasjades) mitte siseturu ja andmekaitse raamistikus (ELi *esimene samm*) (Liidetud kohtuasjad C-317/04 ja C-318/04). Selline areng oli USA-le meeltemööda, sest USA tahtis läbirääkimiste algusest alates kaasata läbirääkimistesse rohkem õiguskaitse valdkonna inimeste perspektiivi, sest PNR-teabe jagamine pole puhtalt andmekaitse küsimus, vaid peamiselt terrorismi tõkestamise ja julgeoleku küsimus (Anagnostakis, 2017, p. 131). ECJ aga jättis kehtima Komisjoni otsuse neljaks kuuks (30. septembrini), võttes arvesse otsuse mõju USA-ELi PNR-lepingule ja andes aega uue lepingu sõlmimiseks (Liidetud kohtuasjad C-317/04 ja C-318/04). Samal ajal saadi ELis aru juba PNR-läbirääkimiste ajal, et PNR-meede on vastastikku kasulik ja hea vahend terrorismivastases võitluses ning ELis hakati juba 2003. aasta lõpus mõtlema oma PNR-süsteemi peale (European Report, 2003b ref Anagnostakis, 2017, p. 126). ELis sai alguse oma PNR-süsteemi loomine 2007. aastal, kui Komisjon tegi sellekohase ettepaneku (Makaveckaite, 2016, p. 9).

2.3. Teine PNR-leping

Teine kokkulepe lennureisijate broneeringuinfo vahendamises saavutati 2007. aastal, mis oli oluliselt vähem ELi huvisid arvessevõttev kui eelnev, sest USA kasutas uusi läbirääkimisi ära enda huvides ning pikendas andmete säilitamise aega (De Witte, 2008, p. 11). Kuna PNR-teavet tohtis teiste USA asutustega jagada vaid väga rangete tingimuste korral, siis leidis uus

DHS-i juhtkond 2005. aastal, et esimese USA-ELi PNR-lepingu näol on tegemist halva lepinguga, mis piirab suurel määral USA terrorismivastast võimekust (Baker, 2006; Baker, 2010, pp. 100-101).

Pärast esimese PNR-leppe sõlmimist avaldasid paljud USA ametnikud arvamust, et ELi andmekaitseenõuded segavad DHS-i tööd (Interview US, 2012c ref Anagnostakis, 2017, p. 129). See oli probleem, eriti võttes arvesse asjaolu, et peale 9/11 terrorirünnakuid juhti tähelepanu probleemile, et USA julgeolekuasutused ei jaga üksteisega piisaval määral infot ning et teabe analüüs peaks olema rohkem integreeritud ning asutustevaheline (Baker, 2010, p. 100). Sellest tulenevalt olid DHS-i ametnikud heidutatud ideest, et välisriigi seadusandluse tõttu on nende asutustevahelisele teabe liikumisele tõkked seatud ning soovisid uut lepingut (Baker, 2010, p. 100). Seega oli ECJ otsus esimene PNR-lepe tühistada soodne USA-le, kes soovis uut lepingut uute tingimustega. ELi läbirääkija, Komisjoni volinik õiguse, vabaduse ja turvalisuse alal, Jonathan Faull väljendas pahameelt EP käitumise pärast, sest tema hinnangul hea leping tuli uuesti avada ja uutel tingimustel läbi rääkida (International Herald Tribune, 2006b).

2006. aastal ütles EP, et pole valmis nõustuma PNR-teabe käitlemise tingimustega ning tunneb muret PNR-teabe ligipääsetavuse asjus. Lisaks tõdes EP, et PNR-teabele ligipääs on nõutav USA, Kanada ja Austraalia siseriiklikus seadusandluses, kuid samal ajal on Kanada ja Austraalia andmekaitseenõuded aktsepteeritavad ning USA puhul pole andmetel piisavat kaitset ning ELi kodanikele pole tagatud kohtulikku kaitset. Seetõttu pidi EP hinnangul PNR-leping sisaldama järgmist: nimekirja kuritegudest, mille puhul PNR-teavet kasutatakse; kogutud PNR-teave tuleks sorteerida selliseks, mis läbib automaatse kontrolli ning tundlikuks teabeks, mida kasutatakse ainult kindla juhtumi korral; lennureisijal peab olema võimalus enda kohta käivat broneeringuinfot korrigeerida; lennureisija õiguste rikkumise korral peab tal olema võimalus saada hüvitist või abi; üle tuleb minna “tõukemeetodile”; ning lennureisijat tuleks teavitada sellest, mis infot tema kohta edastatakse. (Euroopa Parlament, 2006)

USA positsiooni läbirääkimistel tugevdas olulisel määral see, et alternatiivina ELi-USA lepingule oleks USA sõlminud hulga kahepoolseid lepinguid ELi liikmesriikidega (ähvardamine) (Byrne, 2012, p. 6). Lepingu tühistamine Euroopa Kohtu poolt muutis ELi üldist positsiooni ning vähendas ELi võimu läbirääkimistel (Anagnostakis, 2017, p. 131).

Lisaks tähendas uue lepingu sõlmimine kolmanda samba all ELi jaoks seda, et EL ei saanud enam nii usutavalt kasutada ähvardust juriidilise kaose ja ebaselgusega, juhul kui läbirääkimised peaksid peatuma, ning see asjaolu vähendas veelgi ELi võimu läbirääkimistel (Anagnostakis, 2017, p. 131). Seetõttu oli ELi eesmärk uutel kõnelustel säilitada lepingu *status quo* ning asendada vaid juriidiline alus enne 30. septembri tähtaega (UK House of Lords, 2007, p. 43). Komisjoni ametnikud rõhutasid, et uue lepingu sisu peaks jääma samaks, sest ECJ ei kommenteerinud lepingu sisu, ning uue lepingu kõnelustel tuleks läbi rääkida ainult juriidilise aluse küsimus (Schofield & Tardy, 2006; Associated Press International, 2006a). USA pool soovis viivitamatult sõlmida uue sisuga kokkuleppe, lisades nimekirja edastatava teabe liike ning muutes teabe jagamise USA asutuste vahel paindlikumaks (Baker, 2010, p. 122; US Fed News, 2006; Associated Press International, 2006b).

Läbirääkimistes kasutas EL kahte taktikat. Esiteks ähvardas EL uuesti kõnelustelt lahkumise tagajärgedega ning ELi läbirääkija ütles, et lennufirmad võivad keelduda DHS-ile teabe edastamisest või hoopis keelduda üle Atlandi lendamast (International Herald Tribune, 2006a; Baker, 2010, p. 125). Teiseks kasutati probleemkohtade sidumist, kus Komisjoni läbirääkijad ütlesid, et kui PNR-leping aegub ning USA andmekaitsestandardid pole enam ELi seisukohast piisavad, siis see takistab Kanadal PNR-teabe jagamist USA-ga (ähvardamine) (Baker, 2010, pp. 125-126). Need taktikad ei töötnud, sest ELi positsioon oli eespool mainitud asjaolude tõttu nõrk ning EL polnud PNR-teabe jagamise küsimuses ühtne (Anagnostakis, 2017, p. 132).

USA soovis pöörduda bilateraalselt liikmesriikide poole, et teha kindlaks nende valitsuste seisukohad, juhul kui PNR-kõnelused katkevad (US Cable, 2006a; US Cable, 2006b; US Cable, 2006e). USA avastas, et Prantsusmaa (US Cable, 2006c), Saksamaa (US Cable, 2006d), Itaalia (US Cable, 2006e) ja Tšehhi (US Cable, 2006b) on valmis PNR-teavet edastama ka juhul, kui USA-ELi PNR-kõnelused katkevad. USA oli valmis astuma kahepoolsetesse kõnelustesse ELi liikmesriikidega (ähvardamine) juhul, kui ELiga lepet ei saavutata (Agence France-Presse, 2006b). Lisaks olid lennufirmad British Airways ja Air France valmis PNR-teavet DHS-ile edastama isegi siis, kui see tähendaks Euroopas kohtuvaidlusi (The Independent, 2006; US Cable, 2006c). Seega, nii ELi-sisene fragmenteeritus kui ka lennufirmade hoiakud nõrgestasid ELi positsiooni kõnelustel. ELi ametnike sõnul oli Euroopa Liidu ühtsus positsiooni tagamisel võtmerollis ning EL oleks pidanud tegema kindlaks, et kõik

liikmesriigid kannavad sama sõnumit nagu EL kõnelustes USA-ga (Interview EU 2012d, ref Anagnostakis, 2017, p. 133). PNR-kõneluste teises ringis selline ELi sisene koostöö aga ei toiminud, sest liikmesriigid ei olnud valmis riskima majanduslike kahjudega (Interview EU, 2012c ref Anagnostakis, 2017, p. 133) ning sellest tulenevalt ei olnud ELi ähvardused USA suunal usutavad.

ELi läbirääkijatel polnud volitusi USA nõudmistele vastu tulla ning kõnelused katkesid 29. septembril (Agence France-Presse, 2006a). Lepingu puudumine ei toonud kaasa juriidilist kaost ega lendude ärajätmist ning lennufirmad jätkasid PNR-teabe edastamist USA ametivõimudele (European Report, 2006b ref Anagnostakis, 2017, p. 134). Sellest tulenevalt oli ELil lepingut rohkem vaja kui USA-l ning ajutine leping sõlmiti 2006. aasta 6. oktoobril (Agence France-Presse, 2006b). Ajutine leping ning 2007. aasta leping on uurimuses liidetud ühte etappi kolmest läbirääkimiste etapist, sest need on üksteisega tihedalt seotud. Ajutise lepingu sõlmimist soovitas ka EP, et saaks paremini arvesse võtta PNR-meetme järevalve poolt välja toodud puudusi (Euroopa Komisjon, 2004b) ning Euroopa andmekaitseinspektori (EDPS – *European Data Protection Supervisor*) esitatud soovitusi (Euroopa Parlament, 2006). Ajutises lepingus tegi aga järeleandmisi (kõrvalmakse) ka USA, et leping mõlemale osapoolle õiglane oleks – DHS nõustus jagama andmeid teiste ametkondadega ainult kindlatel tingimustel ning andmete säilitamise aeg jäi kolme ja poole aasta peale (Baker, 2010, p. 138).

Uue lepingu teemal alustati uusi läbirääkimisi 2007. aastal (Anagnostakis, 2017, p. 134). Neis kõnelustes tegi EL uusi järeleandmisi PNR-teabe jagamises ja säilitamises (Associated Press International, 2007). ELi positsioon oli nõrk, sest peamine mõjutusmeede (kaosega ähvardamine) ei leidnud 2006. aastal kinnitust (Anagnostakis, 2017, p. 134). Ühtlasi oli ELil uut lepingut rohkem vaja, sest vastasel juhul oleks USA hakanud kõnelusi pidama liikmesriikidega kahepoolset (European Report, 2007a ref Anagnostakis, 2017, p. 134). Sel moel oleks EL ühtlasi kaotanud võimaluse oma andmekaitsestandardeid lepingusse kaasata (Agence France-Presse 2006b).

Läbirääkimiste vältel tegid ameeriklased mitmel korral selgeks, et mõned teemad on nende jaoks olulised julgeolekuküsimused ning neis ei tee nad mingeid järeleandmisi ja ühtlasi ähvardasid kõnelustelt lahkuda (Interview EU, 2012c ref Anagnostakis, 2017, p. 135). USA eesmärk oli sõlmida uus, eelkäijast paindlikum leping, mis ei oleks nii detailne ning baseeruks

rohkem põhimõtetel ja usaldusel (Anagnostakis, 2017, p. 135). USA hakkas ka edendama ideed, et USA ja ELi andmekaitse standardid pakuvad erinevustest hoolimata isikutele samasugust kaitset (Federal News Service, 2007a; Federal News Service, 2007b). Peamine probleemkoht USA jaoks oli PNR-teabe kolme ja poole aastapikkune hoiustamise limiit ning seda pidas USA pool kahjulikuks õiguskaitseorganite ja terrorismivastasele tegevusele (Baker, 2010, p. 139).

Kui esimese PNR-lepingu kohaselt sai DHS vaadata broneeringuinfot kuni 72 tundi enne lennuki starti piiratud arv kordi, siis 2007. aasta lepingu kohaselt pole 72 tundi lõplik ning DHS saab andmeid vaadata piiramatult (Guild, 2007, p. 2; EL-USA, 2007). 2007. aasta kokkulepe ei erinenud esimesest PNR-lepingust palju, kuid pikendatud oli nimekirja USA ametkondadest, kes võivad broneeringuinfot käidelda (Hailbronner *et. al.*, 2008, p. 191). 2007. aastal sõlmitud lepinguga pikendati PNR-teabe hoiustamise aega 15 aastani, seejuures on teave ligipääsetav seitsemeks aastaks ning seejärel hoitakse teavet “passiivses”, piiratud ligipääsuga andmebaasis kaheksa aastat (EL-USA, 2007). Lisaks muutis USA 2004. aasta DHS lubaduste deklaratsiooni ning 2007. aasta lepingu kohaselt võis PNR-teavet jagada mistahes USA ametkonnaga millel oli otsene või kaudne terrorismi tõkestamise funktsioon (Baker, 2006; Hailbronner, 2008, p. 191).

Samal ajal vähendati nõutud broneeringuinfo liike (kõrvalmakse) varasema 34 asemel 19 peale (Yano, 2010, p. 498; EL-USA, 2007). Kuigi seda muutust võib vaadata kui ELi võitu (vähem isikuandmeid saadetakse DHS-ile), siis tegelikult oli kaotatud kaks teabevälja ning ühendatud mõned teabeväljad teistega, et nimekiri oleks lühem (Yano, 2010, p. 500). Kuna USA edendas eespool mainitud samaväärse andmekaitse ideed, lisati lepingu preambulasse tekst, mis rõhutab USA ja ELi sarnast lähenemist isikuandmete kaitsele ning see ei tohiks olla takistus paremale koostööle (EL-USA, 2007). See näitas, et EL ei suuda USA-le peale sundida enda andmekaitsestandardeid täies mahus (Anagnostakis, 2017, p. 136).

Selgelt ELi kasuks tuli asjaolu, et USA *Privacy Act*’i laiendati osaliselt ka mitte-USA kodanikele ja seega kaitsti paremini ka ELi kodanike õigusi (kõrvalmakse) (Yano, 2010, p. 501). ELis kutsusid kriitikat esile aga ka asjaolud, et puudusid tõendid andmete edastamise tulemuslikkusest terrorismivastases võitlusest ning DHS-ile edastatud broneeringuinfo kasutamise kriteeriumid olid ebaselged (Yano, 2010, p. 500). USA poolel tunti muret

vastastikkuse sätte pärast, mis tähendanuks seda, et USA kodanike andmeid edastatakse ELi ametkondadele (Yano, 2010, p. 500). 2008. aastal väljastas DHS ka PNR-teabe vahetamise järelvalve raporti, mis leidis, et isikud, kes on tahtnud teada, millist broneeringuinfot DHS nende kohta omab, on pidanud ootama mõnel juhul üle aasta, mille puhul on tegemist nii ELi kui ka USA kodanike õiguste rikkumisega (Yano, 2010, p. 503). Isikute õiguste kaitseks andis Euroopa Liidu nõukogu liikmesriikidele voli peatada broneeringuinfo edastamine DHS-ile juhul kui USA vastav ametkond tuvastab, et DHS on andmekaitsestandardeid rikkunud või kui on alust arvata, et edasine teabe edastamine põhjustab isikule ohtu (Guild, 2007, p. 3).

EP sai 2009. aasta detsembris jõustunud Lissaboni leppega suurema võimu ning uus leping vajanuks EP heakskiitu (Anagnostakis, 2017, p. 137). 2007. aasta PNR-leping polnud Lissaboni leppe jõustumise ajaks kõikide liikmesriikide poolt ratifitseeritud ja seetõttu nõudis EP uue PNR-leppe sõlmimist, kus võetakse rohkem arvesse EP seisukohti (Anagnostakis, 2017, p. 137). EP seisukoht oli, et uus leping peab olema kooskõlas ELi andmekaitsestandarditega ning kaaluda võiks ka API-teabe (*Advanced Passenger Information*) kasutamist PNR-teabe asemel, sest see on vähem inimese eraellu sekkuva loomuga (Euroopa Parlament, 2011). Lisaks nõudis EP, et andmete käitlemine oleks lubatud ainult konkreetse juhtumi põhjal ning et teavet ei kasutataks andmekaeveks, sest vastasel juhul EP lepingut ei kinnita (ähvardus) (Euroopa Parlament, 2011).

2.4. Kolmas PNR-leping

“Teise põlvkonna” lepinguni jõuti 2011. aastal ning EP kiitis selle heaks 2012. aasta aprillis (Anagnostakis, 2017, p. 115). Komisjon on kirjeldanud seda kui eelmise lepingu parandatud versiooni, mis **tugevdas andmekaitseüsteeme**, täpsustas andmete kasutamise kriteeriume, piiras andmete kasutamist ning kohustas USA-d jagama andmeid ELiga (Euroopa Komisjon, 2010). USA ei soovinud esialgu uut lepingut sõlmida, kuid nõustus lõpuks uusi läbirääkimisi alustama eeldusel, et uus leping ei kahanda PNR-leppe operatiivset tõhusust ning uude lepingusse lisatakse julgeolekuga seotud täiendusi (States News Service, 2011a ref Anagnostakis, 2017, p. 136). Sarnaselt eelnevaile kõnelustele ähvardas USA kõnelustelt

lahkumisega ning see kahandas ELi võimu (Interview EU, 2012a ref Anagnostakis, 2017, p. 137). USA ühtlasi sidus PNR-teabe jagamise küsimuse ELi liikmesriikidele viisavabaduse tagamise küsimusega, kuid tegi ka kõnelustel mitu järeleandmist (Anagnostakis, 2017, p. 137).

USA tegi järeleandmisi seetõttu, et EP-le oli antud vetoõigus leppe sõlmimisel ning seetõttu oli vajalik teha EP-le vastuvõetav leping (Interview US, 2012d; Interview EU, 2012c ref Anagnostakis, 2017, p. 137). Varasemalt (2010. aasta veebruaris) oli EP tagasi lükanud USA-ELi finantsteabe edastamisleppe ning see oli ameeriklaste jaoks šokeeriv (Europolitics, 2010b ref Anagnostakis, 2017, p. 136). Selline Euroopa Parlamendi jõudemonstratsioon näitas ameeriklastele, et EP on päriselt valmis lepingu tagasi lükkama ning seeläbi tugevdas mõnevõrra ELi positsiooni. Samas kartsid Komisjoni läbirääkijad, et Euroopa Parlamendi osalus nõrgendab ELi positsiooni, sest selline institutsionaalne keerukus väsitab USA-d ning USA eemaldub kõnelustelt, et alustada kahepoolseid läbirääkimisi liikmesriikidega (Interview EU, 2012 ref Anagnostakis, 2017, p. 138). Sarnaselt varasemaga nõudis EP, et uus leping oleks vastavuses ELi andmekaitsestandarditega ja andmekaeve oleks välistatud (Euroopa Parlament, 2012).

USA alustas seepeale lobitööd (veenmine) Euroopa Parlamendi liikmete seas, mida lihtsustas asjaolu, et 2009. aasta valimistel said kohti juurde parempoolsed konservatiivid, kes on traditsiooniliselt USA-sõbralikumad (Agence France-Presse, 2010; Europolitics, 2010a ref Anagnostakis, 2017, p. 136; Federal News Service, 2011a). Lisaks pakkus USA viisavabaduse näol kõrvalmaksid liikmesriikidele, kes olid vastutulelikud teabe edastamises, kogudes sellega toetust liikmesriikide seas (European Report, 2007b ref Anagnostakis, 2017, p. 136). Seetõttu kartsid Euroopa Parlamendi liikmed, et kui nad hääletavad PNR-leppe vastu, siis kahjustab see nende kodumaa võimalusi USA-ga viisavabadust saavutada (Europolitics, 2010b ref Anagnostakis, 2017, p. 136; Europolitics, 2011 ref Anagnostakis, 2017, p. 136). USA hoiatas nii Komisjoni kui Euroopa Parlamenti, et kui EP ei kiida PNR-lepet heaks, siis ei järgne uusi läbirääkimisi (Pop, 2010). See oleks tähendanud, et USA-le edastatud teabele ei kohaldu mingeid ELi taotletud andmekaitsereegleid ning seega sarnaselt eelnevate läbirääkimistega, kahjustaks USA lahkumine kõnelustelt ELi rohkem kui USA-d (Anagnostakis, 2017, p. 138). USA edendas samuti sarnaselt varasemaga ideed, et mõlemad osapooled pakuvad andmete teie samasugust kaitset (veenmine) (Federal News Service, 2010; Federal News Service, 2011b).

2011. aasta lepingu kohaselt hoitakse broneeringuinfot “aktiivses” andmebaasis viis aastat, see “maskeeritakse” ja “mitteisikustatakse” kuue kuu möödudes, misjärel see liigub edasi “passiivsesse” andmebaasi kuni kümneks aastaks (EL-USA, 2012). Seejuures pole lepingus defineeritud termineid “maskeerima” ja “mitteisikustama” mis muudab nad tõlgendatavaks punktiks (Fahey, 2013, p. 7). Paralleelselt saab välja tuua, et 2004. aasta lepingu kohaselt oli andmete hoiustamine piiratud kolme ja poole aastaga (EL-USA, 2004), 2006. aasta ajutises lepingus aga aktiivses andmebaasis seitse aastat ning passiivses andmebaasis kaheksa aastat (EL-USA, 2006). Lepingu fookus sõnastati konkreetsemalt: PNR-teavet võib kasutada vaid piiriüleste kuritegude jaoks, mis on USA-s karistatavad vähemalt kolmeaastase vangistusega (EL-USA, 2012).

Lennureisijate broneeringuinfot võib edastada ka edasi kolmandatele riikidele, kuid selle tingimused on ebaselged ja pole otseselt lepingus kirjas (Fahey, 2013, p. 7; EL-USA, 2012). See seab kahtluse alla Komisjoni kiidusõnad 2011. aasta lepingu suunal. Samas sätestati, et 2014. aastal tuleb üle minna PNR-andmete saamiseks Euroopa Parlamendi nõutud “lukkemeetodile”, mida peetakse üldjuhul paremini ühilduvaks ELi andmekaitse standarditega (Yano, 2010, p. 493; EL-USA, 2012), sest sellisel puhul ei võta DHS ise neid andmeid lennufirma andmebaasist (EL-USA, 2012). Teisalt, kuigi EL eelistab “tõmbemeetodit”, pole olemuslikult suurt vahet kas broneeringuinfo edastatakse “tõmbe-“ või “lukkemeetodiga”, sest DHS ütleb lennufirmadele, milliseid PNR-teabe välju nad saada tahavad (Hailbronner *et. al.*, 2008, p. 193). EDPS-i (2012) hinnangul on 2011. aasta leping paremini ELi andmekaitsestandarditega kooskõlas kui 2007. aasta leping.

Üldjoontes on 2011. aasta leping suurel määral USA huvide kasuks, jätab palju tõlgendamisruumi ELi ja USA erinevates õigussüsteemides ning pakub DHS-ile palju tegutsemisvabadust andmete omandamiseks erinevates olukordades (Euroopa andmekaitseinspektor, 2012; Fahey, 2013, p. 8). Lisaks on EDPS-i hinnangul PNR-teabe kasutamise eeltingimused üsna ähmased, edastatava teabe liike on ebavajalikult palju, DHS-il pole vajadust tundlikku teavet koguda, andmete hoiustamise periood on liiga pikk, andmete kaitses on ebaselgust ning järelevalve peaks olema sõltumatum ning võimekam (Euroopa andmekaitseinspektor, 2012). Kuigi lepingu järgi saab iga asjassepuutuv isik taotleda USA-s õiguskaitset PNR-teabega seonduva asjus, siis on taotluslikult välja jäetud isikule kohalduvate

seaduste hulgast *US Privacy Act*, mis kehtib täies ulatuses ainult USA kodanikele (Fahey, 2013, p. 8). Isikute õiguste kaitse üle pole erapooletut järelvalvet ning ka DHS-i üle järelvalvet teostavatele ametkondadele on jäetud palju tegutsemisvabadust – on kaheldav, et ELi kodanike andmete kaitset võetakse arvesse ELi seadusandluses ettenähtut (Euroopa andmekaitseinspektor, 2012; Fahey, 2013, p. 9).

ELi-USA PNR-lepingu üle teostab järelvalvet ELi ja USA ühine töögrupp, kus on Komisjoni ja DHS-i esindajad ning vastavate lubadega õiguskaitse ja andmekaitse eksperdid (Euroopa Komisjon, 2013). Järelvalvet tehakse üks aasta peale lepingu jõustumist ja seejärel kokkuleppel ning koosneb Komisjoni küsimustikult DHS-ile, ELi esindajate külaskäigust DHS-i ning mõlema poole esindajate kohtumisest, kus arutatakse meetme rakendamist (Euroopa Komisjon, 2013). Esimese PNR-lepingu järelvalve leidis, et DHS on andmete käitlemisel enamjaolt korrektselt talitanud ELi poolse kriitika kiuste (Euroopa Komisjon, 2004b). USA pool näiteks piiras ELi osapoole ligipääsu logidele, tuvastati inimõiguste rikkumisi ning andmeid oli käideldud lubatud ulatusest enam (Fahey, 2013, p. 10). Seevastu ajutise, 2006. aasta PNR-leppe järelvalve leidis, et ELi osapoolele anti piisavalt hulgal teavet, DHS üldiselt täidab oma kohustusi ELi ees ning PNR-instrument täidab oma terrorismivastase võitluse eesmärgi (Järelvalve raport, 2010).

2013. aastal korraldatud järelvalve leidis, et DHS on toiminud lepingus sätestatu raames ning oli ka tulnud andmete kaitset ELile rohkem vastu kui leping sätestas, kuid ELil olid mõned tähelepanekud (Euroopa Komisjon, 2013). PNR-teabe mitteisikustamiseks ette nähtud kuute kuud hakati lugema andmebaasi sisestamisest hiljem, *ad hoc* andmeid “tõmmates” ei põhjendanud DHS seda piisavalt, ELi teavitamine ELi kodanike andmete edastamisest kolmandatele riikidele oli puudulik, DHS võiks kinni pidada lubadusest vastastikkuse põhimõttel ise individuaalseid PNR-e ja analüütilist infot ELiga jagada ja leevendusmeetmed ebaõiglaselt koheldud mitte-USA kodanikele võiksid olla läbipaistvamad (Euroopa Komisjon, 2013). 2015. aastal korraldatud järelvalve leidis, et parandused on 2013. aasta järelvalve tähelepanekutele vastavalt sisse viidud või viimisel, kuid neli lennufirmat polnud olnud veel suutelised üle minema “lukkemeetodile” (Euroopa Komisjon, 2017). CBP ametnik saadeti Europoli juurde sideisikuks, et paremini ELi liikmesriike ning ELi teavitada ELi kodanike andmete edastamisest kolmandatele riikidele (Euroopa Komisjon, 2017).

Peamised probleemkohad PNR-lepingute sõlmimise juures saab kokku võtta järgnevalt (Byrne, 2012, pp. 7-8):

- **edastatud teabeväljade hulk** – mida suurem arv eri teabevälju, seda suurem on oht süüta inimese kinnipidamisele;
- **teabe hoiustamise periood** – teavet hoiustatakse kuni 15 aastaks ja kuigi see teave muudetakse anonüümseks, saab selle teabe vajadusel uuesti inimesega siduda;
- **ametkondade ligipääs teabele** – kui varasemad PNR-lepingud sisaldasid nimekirja ametkondadest, kel on ligipääs teabele, siis uue lepingu puhul pole ametkondade hulka nimekirjaga piiritletud;
- **oht usulisele või etnilisele portreeterimisele** – broneeringuinfo põhjal sorteeritakse välja kindla usu või päritoluga isikud;
- **PNR-teabe edastamise võimalus kolmandatele riikidele USA poolt;**
- **PNR-teabe kasutamise kriteeriumite ebamäärasus** – lävend on alates kuritegudest, mille eest võib määrata kolmeaastase vangistuse, mis on väga lai määratlus;
- **tõsiseltvõetava kompensatsiooni puudumine isikutele**, kes tunnevad, et neid on ebaõiglaselt koheldud PNR-teabe analüüsi tulemusel;
- **PNR-teabe jagamise üle puuduv järelvalve** – kuigi on olemas ELi-USA ühine järelvalvemehhanism, siis pole paigas mingeid lepingu tingimuste jõustamismeetmeid.

ECJ andis EP palvel oma hinnangu ELi-Kanada PNR-lepingule, kus tõi välja probleemkohad, mis on pea täielikult samad ELi-USA PNR-lepingu kriitikaga. Et leping täidab samasugust eesmärki, kohaldub ECJ-i hinnang ka ELi-USA PNR-lepingu suhtes. Seetõttu märkis ECJ, et nende vastus EP palvele omab mõju ka teistele ELi PNR-lepingutele ning ELi enda PNR-süsteemile. ECJ leidis, et 2014. aastal sõlmitud kujul ei tohiks lepet kinnitada, sest mitmed osad selles ei ole kooskõlas ELi põhiõigustega (Euroopa Kohus, 2017). Lepingupunktides ettenähtud PNR-teabe käitlemine läheb vastuollu eraelu puutumatusesega ning rikub isikute õigust isikuandmete kaitsele (Euroopa Kohus, 2017).

Kuigi ECJ mõistab PNR-meetme vajalikkust, on ECJ-i hinnang, et kõik lepingus sisalduvad meetmed, nagu andmete hoiustamise periood pole piiratud vajaminevaga, puuduvad selged ja

täpsed juhised ning kogu teabe käitlemist õigustatakse ühiskondliku julgeoleku tagamise ja terrorismi vastu võitlemisega (Euroopa Kohus, 2017). Tundliku teabe (rass, päritolu, poliitiline eelistus, usk, seksuaalne orientatsioon) edastamisel ei piisa ECJ-i hinnangul ühiskonna julgeoleku tagamise ja terrorismivastase võitluse õigustusest (Euroopa Kohus, 2017). Seetõttu pole PNR-teabe Kanadale edastamine kooskõlas ELi kodanike põhiõigustega ning PNR-leping peaks sätestama selgemad ja täpsemad reeglid PNR-teabe käitlemiseks, tõestama automatiseeritud andmetöötluse objektiivsust ja andmete kättesaamatust kolmandatele osapooltele, pakkuma isikutele õigust teada saada, kui nende andmed on Kanadale edastatud ning garanteerima sõltumatu järelvalve PNR-teabe käitlemisele (Euroopa Kohus, 2017).

Strateegiliselt oli EL läbirääkimiste algusest saadik kehvas seisus, sest USA ähvardas Euroopa lennufirmasid suurte trahvide või USA pinnal maandumisõiguse ära võtmisega (Spiteri, 2004). Seega oleks karmi joone hoidmine ELi poolt toonud kaasa tõenäoliselt tõsise majandusliku kahju, sest Euroopa ettevõtted ning Atlandi-ülene kaubandus oleksid kannatanud (Anagnostakis, 2017, p. 123). ELi reisijad oleks pidanud USAs pikemat aega pikkades järjekordades seisma ning ELi lennufirmasid oleks olnud vähem usaldusväärsetena kui neid, mis järgisid USA eeskirju (Statewatch, 2003). 2006. aastal ilmnis, et Euroopa lennufirmad nõustuvad pigem USA nõudmistega kui ELi andmekaitse regulatsioonidega (Interview EU, 2012c ref Anagnostakis, 2017, p. 123). Sel moel nõrgestas ka lennufirmade käitumine ELi positsiooni läbirääkimistel.

Lisaks eelnevale hoiustati lennufirmade PNR-teavet neljas erinevas andmebaasis (Sabre, Galileo, Worldspan ja Amadeus) ning vaid üks neist (Amadeus) paiknes füüsiliselt Euroopas (Hasbrouck, 2010). Teoreetiliselt oleks see tähendanud seda, et isegi kui lennufirmad keelduvad PNR-teavet DHS-ile edastamast, saavad USA võimud need ikkagi andmebaasidelt välja nõuda (Schwartz & Maynard, 2004). Viimasena saab välja tuua eelmainitud asjaolu, et USA-ELi PNR-leppe alternatiivina oleks USA saanud sõlmida kahepoolseid lepinguid ELi liikmesriikidega pakkudes neile vastu viisavabadust. Seega oli läbirääkimiste struktuur algusest peale ELi kahjuks ning seega oli ELil kahepoolset lepingut vaja rohkem kui USA-l, saades seejuures nõuda vähem garantiisid isikuandmete kaitsele (Anagnostakis, 2017, p. 124). 2016. aastal sõlmisid EL ja USA uue lepingu vahendatud isikuandmete kaitseks, mida tuntakse *Umbrella agreement*-i nime all (EL-USA, 2016). Selle lepinguga muudeti isikuandmete

käitlemise ja edastamise tingimused konkreetsemaks ning täpsemaks ning see oli ELi jaoks soodne areng. Küll aga jääb selles uurimuses analüüsist *Umbrella agreement* piiritletuse huvides välja, sest see hõlmab ka teisi meetmeid peale PNR-i.

3. EMPIIRILINE UURING

3.1. Metoodika

Autor kasutab PNR-kaasuse uurimiseks **protsesside jälgimise** (ingl *Process Tracing*) meetodit. Protsesside jälgimine on uurimismeetod, mis võimaldab teha ühe kaasuse tõendite uurimise põhjal järeldusi protsesside kohta reaalses olukorras (Beach, 2017, p. 1). Protsesside jälgimist saab kasutada juhtumiuuringutes selleks, et saada rohkem aimu põhjuslikest seostest, mis on viinud mingi tagajärjeni ning püüda teha üldistavaid järeldusi sarnaste juhtumite põhjuslikes mehhanismides (Beach, 2017, p. 1). Järeldused saab teha suhtest hüpoteetiliste ja eluliste vaadeldavate mehhanismide toimimise vahel, mitte muutusest, mida kutsutakse ühe muutuja esile teises (Beach, 2017, p. 10). Protsesside jälgimise meetodi saab jagada kolmeks osaks: vaatluse alla langevate teoreetiliste põhjuslike mehhanismide kindlaksmääramine; teoreetiliste mehhanismide tõendite empiiriline analüüs; täiendav võrdlus üldistuste ja järelduste tegemiseks (Beach, 2017, p. 2). Sisuliselt vaadeldakse erinevate sõltumatute, sõltuvate ja sekkuvate muutujate tegevuste jada (Collier, 2011, p. 823). Oluline on protsesside jälgimist kombineerida võrdlevate meetoditega, sest ainult nii saab teha järeldusi. Mehhanism ise pole põhjus, vaid protsessid, mille loovad põhjused ning mis seovad põhjused tulemustega (Beach, 2017, p. 2). Mehhanism käitub seega nagu **sekkuv muutuja**.

Protsesside jälgimise mehhanismidele lähenemise on Beach jaganud kaheks: minimalistlik ja süsteemide mõistmine (Beach, 2017, p. 4). Minimalistliku lähenemise korral ei lahata protsesse osadeks (Beach, 2017, p. 5) ning see jääb selle uurimuse kontekstis pealiskaudseks. Süsteemide mõistmise lähenemise puhul pakitakse põhjuslik protsess selgelt lahti ning vaadatakse erinevate toimijate tegevuse jälgi igas osas, et teha täpsemaid järeldusi põhjuslike seoste kohta praktikas (Beach, 2017, p. 5). Uurimuses kasutab autor süsteemide mõistmise lähenemist, et mõista koostöö toimimist. Protsessi põhjalik kirjeldamine ja lahti seletamine on protsesside jälgimise meetodi nurgakivi (Collier, 2011, p. 823). Sellest tulenevalt annab autor detailse juhtumikirjelduse USA ja ELi koostöö kujunemisest lennureisijate broneeringuinfo asjus (käesolev töö, lk 37-50) ning toob esile aset leidnud protsessid (vt Lisa 3). Sellist

süsteemide mõistmise lähenemist on kasutanud näiteks: Glennan (1996, 2002); Bunge (1997, 2004); Bhaskar (1978); Machamer, Darden & Craver (2000); Machamer (2004); Mayntz (2004); Waldner (2012); Rohlfing (2012); Beach & Pedersen (2013, 2016).

Mehhanismi osasid iseloomustavad **toimijad**, kes seal tegutsevad ning nende tegevus kutsub esile muutused või juhib põhjuslikud jõud läbi mehhanismi tulemuseni (Beach, 2017, p. 6). Süsteemide mõistmise lähenemine sobib, kui uurijal on põhjendatud idee põhjuslikust protsessist – kui on midagi konkreetset, mida lahti pakkida ja uurida jälgides erinevate toimijate tegevuse ja suhtluse jälg (Beach, 2017, p. 8). Lisaks tuleb arvesse võtta ka kontekstuaalseid tingimusi (Beach, 2017, p. 9). **Kontekstuaalsed tingimused** on asjakohased tausta aspektid (analüütilised, ajutised, ruumilised või institutsioonilised), milles mingite algsete tingimuste kogu viib kindla tulemuseni põhjusliku mehhanismi või põhjuslike mehhanismide kogumi kaudu (Falleti & Lynch, 2009, p. 1152).

Kontekstuaalsed tingimused pole ise põhjuslikult produktiivsed, vaid need on tingimused, mis peavad olema olema, et suhtlus toimiks mingil kindlal moel (Beach, 2017, p. 10). Kontekst on oluline, sest sarnane sisend samasuguste mehhanismidega võib viia teiste tulemusteni kui kontekst on erinev (Falleti & Lynch, 2009, p. 1160). Rahvusvahelistes suhetes võib kontekst olla näiteks julgeolekualane, poliitiline või majanduslik. Uurimuse kontekstis püsib institutsionaalne kontekst suures ulatuses sama, kuid Lissaboni leppe jõustumine kasvatas EP jõudu. Lisaks on kontekstuaalsed tingimused erinevad teatud probleemkohtade lõikes, kui üks probleemkoht omab seoseid majandusküsimustega või teine julgeolekuküsimustega.

Protsesside jälgimise puhul tuleb uurida mehhanismi toimijate tegevuse ja suhtluse *jälgi*. Sobivad mehhanismide jäljed on mistahes empiirilised andmed, mis on jäänud protsessist maha ning kinnitab või lükkab ümber hüpoteetilist põhjuslikku mehhanismi (Beach, 2017, p. 13). Oluline on silmas pidada, et empiiriline materjal, mis ühe juhtumi puhul sobib ei pruugi teise juhtumi puhul sobida, sest mehhanismid on juhtumites erinevad (Beach, 2017, p. 14). Uurimuse kontekstis kinnitaks andmekaitseprobleemi kahepoolse koostöö takistusena näiteks see, kui kohtumisel osalenud kinnitavad intervjuu raames, et ELi esindajad USA taotlustele lepingu asjus andmekaitse küsimuses järeleandmisi ei tee. Protsesside jälg (Beach, 2017, p. 14). Uurimuse tarbeks erinevad dokumendid, teiste autorite tööd, rahvusvahelised lepingud, seadusandlus või ajakirjandus.

Lähtudes uurimisküsimustest võimaldab protsesside jälgimine analüüsida USA-ELi PNR-lepingutele eelnenud protsesse ning tuvastada neis koostööd mõjutavaid tegureid ning ressursside jaotusele viitavaid ilminguid. Lisaks on võimalik kombineerida julgeolekustrateegiate kvalitatiivset analüüsi protsesside jälgimisega, et leida võimalikke põhjuslikke seoseid või teha järeldusi. Mehhanismi toimijate võimalikud tegevused on välja toodud uurimuse teoreetilises osas teoreetiliste mõjutusvahenditena (vt tabel 2). Kontekstuaalselt tuleb uurimuses eristada poliitilisi, majanduslikke ja julgeolekuga seotud tegureid, sest neid mõjutavad erinevad taustsüsteemid ning seega uurimuse täpsuse huvides ei saa neid ühistena käsitleda. Poliitiliste teguritena saab välja tuua näiteks ELi andmekaitse standardite küsimuse, majandusliku tegurina näiteks PNR-lepingu mõju lennufirmadele ning julgeolekutegurina näiteks USA vajadust PNR-teavet oma ametkondadega tõketeta jagada. Neid määratlusi käsitleb autor järgnevates alapeatükkides lähemalt.

3.2. EL ja USA julgeolekustrateegiate võrdlus

Julgeolekustrateegiate eesmärk on pakkuda tegevuskava ning raamistikku riigi vastavate institutsioonide töö koordineerimiseks. Julgeolekustrateegiate kvalitatiivne analüüs võimaldab vaadata, kas USA ja EL lähenevad kahepoolsele julgeolekualasele partnerlusele erinevalt. Erinevast lähenemisest võivad tuleneda takistused, sarnane lähenemine võib olla koostöö võimaldaja. Siinkohal käsitletakse “riigina” ka ELi (käesolev töö, lk 28), kuid ELi julgeolekustrateegiate eesmärk on määratleda ELi liikmesriikide ühine seisukoht ning tegevussuunad selles valdkonnas. Uurimuses püütakse leida kattuvusi ja erinevusi transatlantilises julgeolekukoostöös vastavates strateegiates. Sellest tulenevalt on täpsuse huvides valitud vastastikku võrdlemiseks ajaliselt ning tasandilt võimalikult sarnased strateegiad.

USA strateegiatest on välja valitud 2002., 2010. ja 2017. aasta rahvuslikud julgeolekustrateegiad (NSS – *National Security Strategy*) (United States, 2002; United States, 2010; United States, 2017) ning 2006. aasta terrorismi tõkestamise strateegia (CTS – *Counter-Terrorism Strategy*) (United States, 2006). ELi strateegiatest on välja valitud 2003. aasta ELi

Julgeolekustrateegia (EEAS, 2003), 2005. aasta CTS (Euroopa Liidu Nõukogu, 2005), 2010. aasta sisejulgeoleku strateegia (Justice and Home Affairs Council, 2010) ning 2016. aasta ELi välis- ja julgeolekupoliitika strateegia (EEAS, 2016). Et ELi näol on tegemist pidevalt muutuva rahvusvahelise organisatsiooniga, on ka strateegiate vorm ajas mõnevõrra erinev. Samal ajal on USA rahvuslikud julgeolekustrateegiad ajas väga vähe oma vormi poolest muutunud. ELis on julgeolekuvaldkonnas strateegiliste dokumentidena oluliselt kohal olnud Haagi programm ja Stockholmi programm (Euroopa Ülemkogu, 2005; 2010). Selles julgeolekustrateegiate võrdluses neid ei käsitleta, sest valitud said võimalikult hästi võrreldavad sama tasandi strateegiad.

Autor analüüsis strateegiaid kvalitatiivselt programmiga MAXQDA 2018 ning otsis strateegiatest otseseid viiteid Atlandi-ülesele julgeolekukoostööle. Näiteks, kui oli mainitud lihtsalt “koostööd partneritega”, kus võib silmas pidada ka muuhulgas ELi, siis seda lõiku koodiga ei eristatud. Küll aga sai märgistatud näiteks lõik, kus ELi strateegias on öeldud, et USA on ELi jaoks tuumikpartner (EEAS, 2016, p. 43). Kodeeritud segementide tulu kokku 26 (vt tabel 3), millest 10 olid ELi strateegiates ning 16 USA strateegiates.

Tabel 3. Kodeeritud segmentide jaotus strateegiate vahel (autori koostatud).

Dokument	Kodeeritud segmentide arv
USA National Security Strategy 2002	7
EU Security Strategy 2003	3
EU CT Strategy 2005	1
USA CT Strategy 2006	1
EU Internal Security Strategy 2010	0
USA National Security Strategy 2010	4
EU Global Strategy for Foreign and Security Policy 2016	6
USA National Security Strategy 2017	4

USA 2002. aasta rahvuslikus julgeolekustrateegias on öeldud, et USA ei saavuta midagi olulist ja püsivat ilma oma Euroopa ja Kanada liitlasteta (United States, 2002, p. 25). Lisaks on Euroopa olulisust partnerina mainitud Aafrika stabiliseerimise juures (United States, 2002, pp. 12-13). ELi on olulisena vaadeldud peamiselt kaubanduse võtmes (United States, 2002, pp. 25, 20) ning USA tervitab ELi arenevad julgeolekukoostööd ning loodab, et see töötab hästi koostöös NATO-ga (United States, 2002, p. 26). ESS-is on sõnastus märksa tugevam kui on kirjutatud, et transatlantiline koostöö on asendamatu, ELi eesmärk on tõhus ja **tasakaalustatud** partnerlus USA-ga ning seetõttu tuleb ELil arendada oma iseseisvaid võimekusi (EEAS, 2003, p. 13). Lisaks on mainitud värskaid koostööprojekte nagu MLA ja TFTP (EEAS, 2003, p. 6) ning on rõhutatud USA ajalooliselt olulist rolli julgeolekus, kuid on ka öeldud, et hoolimata USA sõjalisest võimsusest ei saa ükski riik tänapäevaste julgeolekuohtudega üksi hakkama (EEAS, 2003, p. 1). Seega võiks öelda, et strateegilisel tasandil ei vaadanud USA ELi kui julgeolekukoostöö partnerit, vaid pigem kui kaubanduspartnerit. EL seevastu hindab USA julgeolekurolli, kuid autori hinnangul viitab ka läbi tasakaalustatuse võrdsusele julgeolekusuhetes.

ELi CTS-is on ainult üks viide terrorismivastasele koostööga USA-ga, kus on öeldud, et partnerlus USA-ga on võtmerollis ELi lähenemisel terrorismile (Euroopa Liidu Nõukogu, 2005, p. 7). Samamoodi oli ainult üks viide ELile USA CTS-is, kus on EL mainitud ühena viiest nimetatud olulistest partneritest (United States, 2006). Seega võib väita, et USA on ELi jaoks olulisem partner kui EL USA jaoks, mis on ka loogiline võttes arvesse USA sõjalist võimekust ja juhtrolli terrorismivastases sõjas. 2010. aasta ELi sisejulgeoleku strateegias polnud mitte ühtegi viidet koostööle USA-ga. Dokument puudutas üldisemalt ELi sisejulgeoleku tagamise mudelit ning mainib ka üldisemalt koostööd kolmandate riikidega (Justice and Home Affairs Council, 2010, p 8). USA 2010. aasta rahvuslik julgeolekustrateegia mainis küll Euroopa liitlasi ja sõpru, kuid mitte ELi kui julgeolekupartnerit (United States, 2010, p. 41). Küll aga on mainitud USA toetust tugevamale ELile ning Euroopa integratsioonile (United States, 2010, p. 42).

ELi 2016. aasta strateegias on esitatud, et USA on jätkuvalt julgeoleku tuumikpartner ning oluline kaubanduspartner ning tugevdatakse koostööd muuhulgas ka terrorismivastases koostöös (EEAS, 2016, p. 36, 37, 43). Lisaks on mainitud, et tugevam Euroopa kaitsevõime

on hädavajalik, et hoida häid suhteid USA-ga (EEAS, 2016, p. 20). USA 2017. aasta rahvuslikus julgeolekustrateegias on öeldud, et USA teeb koostööd ELiga, et tagada õiglane kaubandus (United States, 2017, p. 48). Veel on toodud välja Euroopa riikide olulisus liitlastena terrorismivastases koostöös ning rõhutatakse jagatud väärtusi ja jätkuvat koostöö tugevdamist (United States, 2017, p. 47, 48). Seega on läbivalt aastate lõikes oluliseks peetud transatlantilist julgeolekukoostööd ning seda soovitakse pidevalt tugevdada ja tõhustada. Samal ajal paistab silma ELi taotlus saada tugevamaks ja võrdsemaks julgeolekutoimijaks ning USA rõhuasetus kaubandusele. Põhimõttelist takistust transatlantilisele koostööle julgeolekustrateegiates ei väljendu ning mõlemad pooled peavad üksteist väga olulisteks partneriteks sisejulgeolekualases koostöös.

3.3. PNR-lepingu protsesside analüüs

Järnevalt analüüsib autor lepingute sõlmimisega seotud protsesse. USA ja ELi eesmärgid läbirääkimistel saab kokku võtta järgnevalt:

- **USA eesmärgid läbirääkimistel:** tagada andmete võimalikult vaba liikumine ja käitlemine ametkondade vahel; mitte muuta USA seadusandlust; lepingu sisu üldsõnalisus ning baseeruvus usaldusele (käesolev töö, lk 37, 39, 40, 42, 44);
- **ELi eesmärgid läbirääkimistel:** tagada võimalikult palju ELi seadusandluses ette nähtud kaitset edastatud andmetele (käesolev töö, lk 37, 40, 43).

Tabel 4. USA ja ELi läbirääkimistel kasutatud mõjutusvahendid (autori koostatud).

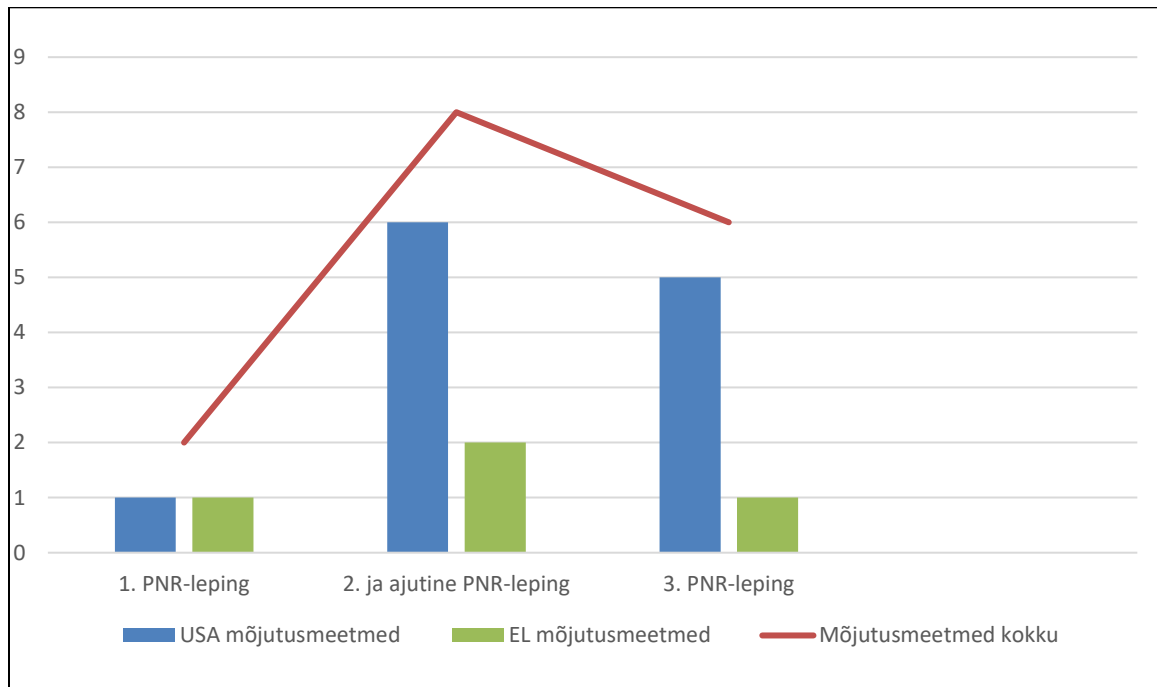
Mõjutusvahend		USA	EL
Probleemkohtade sidumine	Politiseerimine	1	1
	Lubadused	1	-
	Ähvardused	4	4
Kõrvalmaksed		3	-
Veenmine		2	-

Agendaloome ja -kontroll	1	-
Kokku	12	5

Protsesside jälgimise põhjuslikud mehhanismid on lepingu sõlmimisega seotud protsessid. Protsesside jälgimise meetodi aluseks on protsessi (kaasuse) põhjalik kirjeldamine. Autor on esitanud lepingu sõlmimisega seotud protsessid tabelites ning sündmuste jadadena (vt Lisa 3) ja kaasuse kirjelduse alapeatükkides 2.2-2.4 (käesolev töö, lk 37-50). Toimijad PNR-kaasuse protsessis on USA ja EL. Toimijate tegevuse ja suhtluse jäljed on kaasuse kirjelduses kasutatud empiirilistes materjalides. Autor käsitleb ka teoreetilisi mõjutusmeetmeid, sest need võimaldavad tuvastada domineeriva või initsiatiivikama osapoole julgeolekukoostöös. Domineeriva osapoole tuvastamine aitab paremini mõista koostööd, sest sellest, kumb osapool domineerib, võib sõltuda ka läbirääkimistes kompromissini jõudmine. Kui tugevam osapool tuleb rohkem nõrgemale osapoolele vastu kui lepingu sõlmimiseks vaja oleks, siis on tugevam osapool vastutulelik ning see vastutulelikkus on koostöö võimaldaja. Lisaks väljendab mõjutusvahendite kasutamine seda, kumb osapool on initsiatiivikam ehk näitab rohkem üles soovi saavutada kokkulepe. Vastavalt teoreetilisele mõjutusvahendite määratlusele on kokku võetud mõlema osapoole kasutatud mõjutusvahendid (vt tabel 4). On näha, et USA kasutas mõjutusvahendeid laialdasemalt (vt joonis 3) ning kasutas erinevate läbirääkimiste vältel kõiki määratletud mõjutusvahendeid (käesolev töö, lk 40, 42, 43, 44, 45). Sellest võib eeldada, et ressursside jaotus oli USA kasuks. EL seevastu kasutas ainult politiseerimist ning ähvardamist (käesolev töö, lk 37, 40, 44). Mõlemad osapooled kasutasid ähvardamise meetodit võrdselt.

Kõige vähem mõjutusvahendeid kasutati 2004. aasta lepingu sõlmimisel. Siinkohal võib oletada, et see oli tingitud kiirest vajadusest lepingu järele ning ka sellest, et ELi ähvardustaktika toimis ja DHS oli kodumaal surve all. Teise ja ajutise PNR-lepingu sõlmimine hõlmas endas suurima ulatuse määratletud mõjutusvahendeid (käesolev töö, lk 40-43). EL kasutas enim just selles faasis mõjutusvahendeid, sest ELi strateegiline positsioon oli üsna nõrk ning kriitika Euroopa Parlamendilt oli tugev. ELi positsioon oli nõrk, sest USA-ga lepingu alternatiiv oleks hulk USA ja liikmesriikide kahepoolseid leppeid, mis oleks olnud ELile kui rahvusvahelisele toimijale vastuvõetamatu (käesolev töö, lk 40-41). Samas on tõenäoline, et

USA oleks siiski eelistanud lepingu sõlmimist ELiga, sest sellisel puhul piisab ühest lepingust ning pole vajadust kõigi ELi liikmesriikidega eraldi läbi rääkida. USA läbirääkijad hoidsid jõulist ja resoluutset joont, sest siseriiklikult oli neile vastuvõetamatu, et ELi andmekaitsestandardid seavad ohtu nende siseturvalisuse (käesolev töö, lk 40).



Joonis 3. Mõjutusvahendite kasutamine kõneluste lõikes (autori koostatud).

ELi positsioon oli nõrk, sest nende ähvardustaktika ei toiminud peale esimesi läbirääkimisi ning liikmesriigid ja lennufirmad olid valmis USA-ga PNR-alast koostööd tegema (käesolev töö, lk 39-43). USA eesmärk 2007. aasta lepingu sõlmimisel oli ka hoida leping üldsõnalisena ning rohkem usaldusele baseeruvana (käesolev töö, lk 42-43) ning seda osa lepingust on ka EDPS ja ECJ hiljem kritiseerinud. Samal ajal tekitas USA-s muret vastastikuse säte ja võimalus, et USA kodanike andmeid saadetakse ELi. USA kasutas 2007. aasta läbirääkimistel agendaloome ja -kontrolli mõjutusmeetmet, kui kuulutasid mõned teemad julgeolekuküsimusteks viies need päevakorrast välja ning edendades samaväärse andmekaitse

ideed (käesolev töö, lk 42-43). See meede osutus edukaks, sest lepingu preambulasse lisati tekst, mis rõhutab USA ja ELi sarnast lähenemist isikuandmete kaitsele (käesolev töö, lk 43).

Võib väita, et 2007. aasta leping oli sõlmitud lepingutest kõige enam USA kasuks ja ELi kahjuks, sest see on saanud kõige tugevamat kriitikat ELi-sisestelt toimijatelt ning ELi positsioon oli seal kolmest kõnelustest nõrgim (käesolev töö, lk 42-43). 2011. aastal sõlmitud lepingu puhul tuli ELi positsioonile kasuks see, et EP sai Lissaboni leppega vetoõiguse, kuigi see Komisjoni ametnike murelikuks tegi. Autor peab tõenäoliseks, et EP osalus võimaldas 2011. aastal sõlmida lepingu, mis on eelnevast rohkem ELi kasuks, sest USA oli sunnitud sõlmima lepingu, mis oleks ka EP-le vastuvõetav. Samal ajal fragmenteeritus liikmesriikide poolt mõjus ELi positsioonile kahjulikult ning liikmesriikide ühtsus oli ELi positsiooni tagamisel võtmerollis (käesolev töö, lk 41-42). USA ja EL kasutasid vähem mõjutusvahendeid kui 2007. aasta lepingu korral (käesolev töö, lk 42-43). 2011. aastal sõlmitud leping vastas paremini ELi taotlustele (käesolev töö, lk 45-47), kuid on siiski pälvinud EDPSi ja ECJ-i kriitikat andmete talletamise perioodi pikkuse, üldsõnalisuse ja ähmaste kriteeriumide ja vajalikkuse ebapiisava selgitamise asjus (käesolev töö, lk 45-48). Samas tundub 2015. aastal korraldatud järelvalve põhjal, et mõlemad osapooled on rahul ning kõnelusi uuesti alustada ei kavatseta. Kokkuvõtlikult võib öelda, et USA saavutas oma taotletud eesmärgid suuremal ning EL saavutas enda eesmärgid vähemal määral.

Uurimuse teoreetilisest raamistikust lähtuvalt näitab ressursside jaotust see, kui võrrelda milline režiim luua sooviti ning milline režiim loodi (käesolev töö, lk 17). Et USA saavutas oma taotletud eesmärgid, näitab see, et loodud režiim oli suures osas selline nagu USA soovis. 2004. aasta ja 2011. aasta lepingud olid rohkem ELi kasuks kui 2007. aasta oma. Režiimiteooria kohaselt väljendavad uued lepingud (režiimi reeglite muutmine) ressursside jaotust või võrreldes eelneva lepinguga ressursside jaotuse muutust (käesolev töö, lk 18). Kui 2007. aasta leping oli vähem ELi kasuks kui 2011. aasta oma, saame oletada, et see on tingitud EP osalusest, mis tugevdas ELi positsiooni. Oluline on silmas pidada, et Keohane'i lähenemine ei ole täiuslik, kuivõrd see ei võta arvesse välistekkelisi tegureid nagu õppeprotsess ja riikide arusaam üksteise huvidest. See on oluline, sest ELis saadi läbirääkimiste vältel rohkem aru PNR-meetme kasulikkusest ning saadi üle esialgsest hirmust (käesolev töö, lk 39). Õppeprotsess on protsesside jälgimise meetodi kohaselt poliitiline kontekstuaalne tingimus.

Sellest hoolimata võib väita, et ressursside jaotus oli selgelt USA kasuks, sest PNR-leping pakub DHS-ile palju tegutsemisvabadust ja tõlgendamisruumi (käesolev töö, lk 45-47).

Lähtudes vastastikuse sõltuvuse teooria haavatavuse meetmest, saab järeldada, et EL oli kahepoolses koostöös haavatavam kui USA, sest sel oli 7-aastase kõneluste perioodi jooksul lepingut rohkem vaja kui USA-l (käesolev töö, lk 41-45). ELi suurem vajadus lepingu järele ilmnis nii 2007. kui ka 2011. aasta lepingu läbirääkimistes. Kuna EL oli haavatavam kui USA, on vastastikuse sõltuvuse teooria kohaselt ressursside jaotus ELi kahjuks. Seega on ressursside jaotus mõlema teooria kohaselt ELi kahjuks ning USA roll on määravam režiimi reeglite sätestamises.

Vangide dilemma mudelil (käesolev töö, lk 23) paigutuks loodud režiim CC kasti, kus mõlemad saavad tulemuseks 3, sest EL ei saavutanud kõiki oma eesmärke ning ka USA ei saavutanud oma eesmärke täielikult selles mõttes, et pidi teataval määral ELile vastu tulema. Selline paigutus ei ole autori hinnangul sobiv, sest tähendaks, et mõlemad osapooled täitsid oma eesmärgid sama suures ulatuses. Alternatiivsed paigutused tähendaks samuti võrdset (kuid halvemat) tulemit või ühe osapoole parimat ja teise osapoole halvimat tulemit. Seega, ei saa PNR-kaasust vangide dilemma mudelisse paigutada, sest mõlemad osapooled saavutasid mingil määral oma eesmärgid ning autor ei saa teha järeldusi selle osas, kas ja kui palju USA ja EL oma huvidega vastupidiselt käitusid.

Rambo mängu mudelil (käesolev töö, lk 24) paigutuks autori hinnangul selline režiim CC või CD kastidesse andes USA tulemuseks 4 ja ELi tulemuseks 3. See tähendaks, et USA sai enda jaoks parima tulemuse ning EL samal ajal ei saanud oma eesmärke täies ulatuses realiseerida, kuid saavutas oma eesmärgid mingil määral. Autori hinnangul paigutub loodud režiim Rambo mängu mudelisse, sest mõlemat osapoolt täielikult rahuldavat tulemust ei eksisteeri - USA saavutas oma eesmärgid suuremal määral kui EL ning kokkuleppele jõuti USA domineerimisest hoolimata. Lisaks kasutasid mõlemad osapooled Rambo mängu käsitlusest tulenevat ähvardustaktikat, millega vähendati teise osapoole soovi kõnelustest eemalduda. EL ähvardas ka enda huvidega vastuollu mineva käitumisega, kui ähvardas Atlandi-üleste lendude lõpetamisega (käesolev töö, lk 40) ning USA tegi kõrvalmakseid (käesolev töö, lk 42) – mõlemad mõjutusvahendid tulenevad Rambo mängu mudelist. Eelnevast tulenevalt saab öelda Rambo mängu mudelit järgides, et ressursside jaotus oli USA kasuks.

Kui hinnata koostöö tulemuslikkust, siis võib öelda, et koostöö on tulemuslik, sest režiimiteooria kohaselt on režiim efektiivne, kui osapooled toimivad režiimi reeglite järgi (käesolev töö, lk 26). Režiimi reeglite järgi toimimist kontrollib ühine järelvalve, mis on andnud hea hinnangu lepingu järgimise osas (käesolev töö, lk 47). **Koostöö takistusena väljendus eelkõige erinevus andmekaitstes**, sest sellega seonduvad peamised probleemkohad läbirääkimiste vältel: edastatud teabeväljade hulk; andmete talletamise aeg; andmete asutuste vahel või kolmandatele riikidele jagamine; või ELi kodanike andmete kaitse (käesolev töö, lk 48). Seega võib väita, et koostöö peamise takistusena väljendus erinevus andmekaitstes, sest see tekitab ELi poolel kahtlusi edastatud isikuandmete piisava kaitse osas. Kahtlused teabe edastamise osas viitavad ebakindlusele (käesolev töö, lk 25-26), sest EL ei usaldanud oma liikmesriikide kodanike teavet USA asutustele andma, sest USA andmekaitse ei pakkunud neile andmetele piisavat kaitset. Režiim sai loodud vähendamaks ebakindlust ning suurendamiseks usaldust – leping sõlmiti ning lepingu kohaselt peab EL USA andmekaitset PNR-leppe raamides piisavaks. Seega, tuli välja ka ebakindluse produktiivne mõju, mida käsitles Young (käesolev töö, lk 26).

Koostöö võimaldajana saab välja tuua USA kõrvalmaksed, mis võimaldasid jõuda kokkuleppele ning ka õppeprotsess ELis (käesolev töö, lk 39), mis viis arusaamani, et PNR-teave on kasulik vahend õiguskaitse- ja julgeolekuasutustele. Õppeprotsess on protsesside jälgimise meetodi kohaselt poliitiline kontekstuaalne tingimus ning pole seega ise põhjuslikult produktiivne, kuid viitab arusaamale jõudmisele poliitilisel tasandil, et PNR-meede on kasulik (käesolev töö, lk 26). Õppeprotsessi saab käsitleda kui koostöö võimaldajat. EL ei kasutanud kordagi läbirääkimiste vältel kõrvalmaksete vahendit. USA kõrvalmaksed seisnesid peamiselt ELi nõudmistele vastutulekutes, mis väljendab ka initsiatiivi teha koostööd. Initsiatiivi teha koostööd on varasemates uurimustes käsitletud ka kui koostöö võimaldajat (käesolev töö, lk 7). USA aktiivsem mõjutusvahendite kasutamine viitab nii paremale strateegilisele positsioonile kui ka initsiatiivile. Seetõttu võib väita protsesside jälgimise põhjal, et peamine koostöö võimaldaja oli USA initsiatiivikus ja tahe kokkuleppeni jõuda.

3.4. Ekspertintervjuude analüüs

Autor viis läbi **pool-structureeritud ekspertintervjuud 7 eksperdiga**, kes olid eri kanaleid pidi PNR-meetmega või USA-ELi kõnelustega kokku puutunud. Ekspertintervjuu küsimused lähtuvad eelkõige uurimistöö fookusest, varasematest uuringutest ning teoreetilisest raamistikust. Küsimused on kategoriseerimiseks jaotatud neljaks alateemaks (vt Tabel 5). Küsimuste seotus uurimisküsimuste ning varasemate uuringutega on esitatud operatsionaliseerimise tabelis (vt Lisa 4). Intervjueeritavad eksperdid olid kaks andmekaitse eksperti (Antonova, 2019; Mikli, 2019), neli läbirääkimiste ja poliitilise poolega tegelenud eksperti (Koort, 2019; Paas, 2019; Särekanno, 2019; Põllu, 2019) ning üks PNR-i operatiivse poolega tegelev ekspert (Kolk, 2019). Kõigile ekspertidele esitati samad küsimused, välja arvatud juhul kui ekspert varasema vastusega ütles, et ta selle kohta midagi öelda ei oska või varasemas vastuses sellele küsimusele vastuse juba andis. Lisaks andis autor küsimustele ka uurimusele spetsiifilist tausta nagu näiteks *ebakindluse* teoreetiline määratlus magistritöös või PNR-lepingu järelvalve ülesehitus. MAXQDA-s kasutatud koodide seotus uurimisküsimuste ja intervjuu alateemadega on toodud allolevas tabelis 5 ja Lisas 5. Võimaldajate ja takistuste kategooriate alla paigutus vastavalt 6 ja 9 erinevat koodi, mis märgivad erinevaid koostöö toimimist puudutavaid segmente intervjuude transkriptsioonidest.

Tabel 5. Uurimisküsimuste ja intervjuu alateemade seos koodidega (autori koostatud).

Uurimisküsimus 1	Uurimisküsimus 2	Uurimisküsimus 4	Uurimisküsimus 5
Andmekaitse ja koostöö	Meetme rakendamine	Ressursside jaotus	Ettepanekud
<u>Koodid</u> Võimaldajad (6 koodi) Takistused (9 koodi)	<u>Koodid</u> On võimalik uut lepingut läbi rääkida; Täiendav info edastamine;	<u>Koodid</u> ELi andmekaitse kui mõjutusvahend; ELi fragmenteeritus on paratamatu;	<u>Koodid</u> ELi muu lähenemine; EL peab ühtsuse tagama.

	Järelvalve ei pruugi olla parim.	Leping on optimaalne.	
--	----------------------------------	-----------------------	--

Koodide täpsem jaotuvus intervjuude lõikes on toodud joonisel 4 ning andmeanalüüsi kategooriate ja koodide tabel on esitatud Lisas 5. Ilmneb, et enim esines segmente, mis viitasid sellele, et kehtiv USA-ELi PNR-süsteem on asjakohane ja mõistlik ning ei nõua muutusi. Lisaks väljendasid viis eksperti, et toimus vastastikust kohaldumist ning koostöö toimis ja toimib hästi ning heas usus mõlemalt poolt. Samuti viitasid kõik eksperdid suuremal või vähemal määral, et ELi andmekaitsestandardid olid kaasuses takistus.

Code System	Ivo Kolk	Julia A...	Martin P...	Sandra M...	Uku S...	Kristo P...	Erkki K...	SUM
Ettepanekud								0
EL-i muu lähenemine							1	1
EL peab ühtsuse tagama		1					1	2
Võimaldajad								0
Vastastikune kohaldumine	1		1	1	1	1	1	20
Ameeriklased on vastutulelikud			1			1		7
Terrorismi erinev käsitlus pole takistus	1		1			1		6
PNR-lepingud eeskujuks EL-i PNR-süsteem			1			1		3
Kehtiv PNR-süsteem on mõistlik	1		1		1	1	1	28
Komisjon on hea läbirääkija					1		1	3
Takistused								0
Erinev õigusruum on takistus	1	1		1				3
Ebakindlus/usaldamatus on takistus	1	1			1	1		15
Liikmesriigid ei ole taha maj. kahju	1	1			1			9
Komisjon ei ole hea läbirääkija		1					1	4
Fragmenteeritus on takistus		1			1		1	10
Terrorismi käsitlemine on takistus		1					1	2
USA andmekaitse on takistus		1		1				5
Euroopa Parlament on takistus			1				1	5
EL andmekaitse on takistus	1	1			1		1	17
On võimalik uut lepingut läbi rääkida	1	1		1		1	1	8
Täiendav info edastamine	1							1
EL andmekaitse kui mõjutusvahend		1		1				5
EL-i fragmenteeritus on paratamatu	1	1	1	1	1			14
Järelvalve ei pruugi olla parim		1						2
Leping on optimaalne		1						5
SUM	17	28	29	10	25	41	25	175

Joonis 4. Koodide jaotuvus intervjuude lõikes (suurim kast viitab kümnele segmendile, väikseim ühele segmendile; autori koostatud).

Koostöö võimaldajatenä nimetati, et USA ja ELi vahel liigub info piisavalt hästi, **sisuliselt ollakse valdkonnas üksmeel** (Paas, 2019; Särekanno, 2019; Põllu, 2019) ning USA on üks suurimaid panustajaid Europoli infosüsteemi terrorismi puudutavates küsimustes (Kolk, 2019). Ühtki ebaõiglase kohtlemise juhtumit ei osanud intervjueritud eksperdid nimetada ning kompensatsioonimehhanisme peetakse piisavateks. Lisaks ei olnud ükski ekspert kuulnud, et PNR-andmete edastamisest kolmandatele osapooltele oleks tekkinud mingeid probleeme. Lisaks kohaldusid USA ja EL vastastikku läbirääkimiste vältel nii, et EL võttis omaks PNR-meetme (Põllu, 2019; Paas, 2019) ning USA võttis üle mõningad nüansid ELi andmekaitsest (Põllu, 2019). Mõlemad osapooled said aru, et tegemist on partneritega ning **elementaarselt on mõlema huvides jõuda kokkuleppele**, kuid läbirääkimistes esines ka teravamaid momente (Põllu, 2019; Paas, 2019; Särekanno, 2019).

“Terrorismi puudutav info liigub USA ja ELi vahel piisavalt hästi.”

(Kolk, 2019)

“Mõlemad pooled said aru, et nende huvides on kokkuleppele vaja jõuda.”

(Põllu, 2019)

Uku Särekanno hinnangul aitab PNR-i laadsete raamide loomine kaasa **usalduse ehitamisele kahe partneri vahel** (Särekanno, 2019). Martin Paasi sõnul pole koostöös tugevaid probleeme ning ebakindlust ega usaldamatust ei esine (Paas, 2019). See on kooskõlas režiimiteooria käsitlusega, et režiim vähendab ebakindlust ja usaldamatust ning annavad kindlustunnet (käesolev töö lk 27). Kaks eksperti, kes on kõige lähemalt läbirääkimistega kokku puutunud, väljendasid eriti selgelt seda, et **USA oli vastutulelik ning aktiivsem kui EL läbirääkimiste protsessi vältel**, sest USA lõi täiendavaid mehhanisme oma süsteemile ELi kodanike õiguste kaitseks (Põllu, 2019; Paas, 2019). See on kooskõlas protsesside jälgimisega, kus autor leidis, et koostöö võimaldaja on USA initsiatiivikus ja tahe kokkuleppeni jõuda (käesolev töö, lk 61). Ühe eksperdi hinnangul puudus ELil tugev alus suuri nõudmisi teha ning reaalse manööverdamisruum, sest USA on suur ning mõjuvõimas suveräänne riik, kuid oli sellest

hoolimata valmis vastu tulema ELi nõudmistele (Paas, 2019). See on kooskõlas eelneva analüüsiga, kus autor leidis, et EL oli strateegiliselt nõrgemas positsioonis (käesolev töö, lk 58-60). Kuigi mõned intervjueeritavad möönasid, et lähenemine terrorismile on mõnevõrra erinev (Koort, 2019; Põllu, 2019), siis olulise takistusena seda esile ei toodud ning rõhutati sisulist üksmeelt (Kolk, 2019; Põllu, 2019; Paas, 2019). Küll aga nenditi, et vähesel määral on ka erinev lähenemine terrorismile takistus (Põllu, 2019; Koort, 2019).

“Euroopa Liit sai toona oluliselt rohkem kui võib-olla mõne teise riigiga läbi rääkides oleks õnnestunud. /.../ Ma ei näe üheski kohas siin seda probleemi, et ameeriklased ei oleks olnud konstruktiivsed, ma arvan et nad olid väga konstruktiivsed.”

(Paas, 2019)

Eksperdid peavad valdavalt kehtivat USA-ELi PNR-meedet mõistlikuks ja õiguskaitseasutustele kasulikuks ning ei näe vajadust midagi lähiajal muutma hakata (Paas, 2019; Kolk, 2019; Põllu, 2019; Koort, 2019; Antonova, 2019). Toodi ka välja, et praegu käivad lennufirmadega ja andmekaitseasutustega läbirääkimised, et sõlmida täiendavad lepingud, mille alusel saadavad lennufirmad veel enam andmeid õiguskaitseasutustele (Kolk, 2019). Mõistlikkuse all on siinkohal silmas peetud eelkõige vastust järelvalve tähelepanekutele, EDPS-i ja ECJ-i hinnangutele, kuid ka ressursside jaotust lepingus. Toodi ka välja, et järelvalve tähelepanekuid võib pigem vaadata kui heatahtlikke soovitusi, aga mitte konkreetse puuduste likvideerimiseks hädavajalikku sammu (Põllu, 2019).

“Iga vähendatav teabeväli mõjutab kuriteo lahendamise võimalusi.”

(Kolk, 2019)

Leping oli optimaalne kompromiss, mida sel hetkel sõlmida sai ning lepinguid uuesti sõlmima hakata pole vaja (Põllu, 2019; Särekanno, 2019; Paas, 2019; Koort, 2019; Kolk, 2019; Antonova, 2019), **kuid tulevikus võib selleks siiski vajadus tulla** (Kolk, 2019; Antonova, 2019; Mikli, 2019). Rohkem ELi kasuks oleks saanud sõlmida lepingut ainult

riigiga, kes on EList sõltuvam, väiksem ning vähem mõjuvõimas kui USA (Särekanno, 2019). Seega, Komisjoni tööd kaasuses läbirääkijana hinnati heaks, sest see andis liikmesriikidele suurema mõju kui bilateraalselt läbi rääkides (Särekanno, 2019; Koort, 2019; Põllu, 2019). Kõik intervjuueeritud eksperdid hindasid lepingutingimuste järelvalvet piisavaks, kuid üks ekspert ei välistanud võimalust, et võimekam järelvalve võib jõuda oma raportis teiste tulemusteni (Antonova, 2019). Ükski ekspert ei osanud nimetada ELi kodanike ebaõiglast kohtlemist või muid sarnaseid rakendusprobleeme, mida läbirääkimiste vältel ELi poolelt kardeti.

“Kompromissina kindlasti oli ta hea.”

(Paas, 2019)

“Ma arvan, et ta on parim, mida siis suudeti läbi rääkida.”

(Antonova, 2019)

Kuna kõik eksperdid viitasid andmekaitsestandardite erinevusele kui takistustele ning see on ainuke kood, mis esines kõigis intervjuudes, siis võib väita, et peamine takistus koostööle PNR-i kaasuses oli ELi andmekaitse. See toetab uurimuse hüpoteesi ning protsesside jälgimise analüüsi tulemusi, mille kohaselt on takistuseks andmekaitsestandarditest tulenev ebakindlus, sest takistus andmekaitsestandardite erinevuse juures kujunebki PNR-kaasuse puhul sellest, et ühel osapoolel on teise osapoole jaoks ebapiisav andmekaitse. Mõned eksperdid arvasid, et andmekaitsega on mindud ELis liiga kaugele (Särekanno, 2019; Koort, 2019; Kolk, 2019) ning on vältimatu, et aja jooksul lähevad need nõuded leebemaks, sest julgeolekuolukord või tehnoloogia areng nõuab seda (Koort, 2019; Kolk, 2019). Mõned eksperdid käsitlesid takistusena ka USA andmekaitset, sest USA lähenemine erineb palju ELi omast ning ei taga piisavalt kaitset teiste riikide kodanike andmetele (Mikli, 2019; Koort, 2019; Põllu, 2019; Antonova, 2019). **Andmekaitse kujunes takistuseks, sest EL nõudis USA-lt enda standardite järgimist võimalikult suures mahus** (Särekanno, 2019; Põllu, 2019; Paas, 2019; Antonova, 2019; Mikli, 2019). Autor peab vajalikuks toonitada, et uurimuses pole oluline kas erinevused andmekaitstes tulenevad ELi või USA poolelt, vaid asjaolu, et erinevused

andmekaitstes on takistus. Samal ajal töid andmekaitse valdkonna eksperdid välja, et andmekaitse ka koos ECJ-iga kindlustab ELi positsiooni, sest võimaldab karistada andmekaitsest mittekinnipidamise korral (Mikli, 2019; Antonova, 2019).

“Arvestades Euroopa ajaloolist tausta on loomulikult andmekaitse olnud siin sees ja need kaks maailma ei suutnud omavahel üksteisest hästi aru saada.”

(Põllu, 2019)

“Euroopa andmekaitsestandardit. Ma ütleks küll, et see on nagu pigem kogu selle asja A ja O.”

(Särekanno, 2019)

Lisaks tuleb juurde **erinevate õigusruumide küsimus**, mida nimetati samuti takistusena (Kolk, 2019; Mikli, 2019; Antonova, 2019). Mitmed eksperdid väljendasid, et andmekaitsestandardite erinevusest tulenevalt **kardeti mõnevõrra seda, et USA-s ei tagata andmete piisavalt kaitset** (Antonova, 2019; Põllu, 2019). ELi kartus viitab siinkohal ebakindlusele. Lisaks tulenes ebakindlus sellest, et PNR-meede oli suhteliselt uus nähtus ELi jaoks ning seega polnud alguses teineteise mõistmist ning EL vajas “seedimisaega”, sest alguses ei saadud täpselt aru, milleks neid andmeid kasutatada tahetakse (Põllu, 2019; Paas, 2019). See viitab režiimivälisele õppeprotsessile, millele viitas Keohane, mis väljendus ka protsesside jälgimises (käesolev töö, lk 23, 61) ja mida saab käsitleda ka ühe koostöö võimaldajana, sest see suunab PNR-kaasuses paremale koostööle. Tõsteti ka esile, et ebakindlus polnud tingitud puhtalt andmekaitsest, vaid ka kartusest, et andmeid kasutatakse välis- ja vastuluurelistel eesmärkidel (Kolk, 2019). Lähtudes uurimuses kasutatavates teooriatest käib ka viimane eksperdi poolt viidatud kartus ebakindluse alla, sest see seisneb sisuliselt usaldamatuses. Kristo Põllu lisas ka, et tema hinnangul illustreeris ebakindlus olukorda kümme aastat tagasi, aga praeguseks on sellest kindlasti üle saadud (Põllu, 2019).

“Ameerikas on põhiõiguste tagamise standardid ja lähenemised hoopis teised ja pigem on see takistuseks. /.../ mitte-kodanikel ei ole seal privaatsus põhiõigus. Samal ajal ELis on

privaatsus põhiõigus, see sunnib meid kaitsma oma kodanikke rohkem, kui need andmed on sinna sisestatud.”

(Antonova, 2019)

Suurem osa eksperte töid ka ELi fragmenteerituse välja kui takistuse transatlantilisele koostööle (Koort, 2019; Põllu, 2019; Paas, 2019; Antonova, 2019; Särekanno, 2019). Sellele viitas ka protsesside jälgimise analüüs, kus Komisjon kartis EP kahjulikku mõju eesmärkide saavutamisele ning liikmesriigid olid valmis USA-ga koostööd tegema (käesolev töö, lk 57-59). Samas ütlesid kõik eksperdid, et selline fragmenteeritus EP, Komisjoni ja liikmesriikide vahel on paratamatu (Koort, 2019; Antonova, 2019; Paas, 2019; Mikli, 2019; Särekanno, 2019; Kolk, 2019; Põllu, 2019). Fragmenteeritust suurendab ka USA lobitöö liikmesriikides (Antonova, 2019). Fragmenteerituse vähendamiseks osati välja pakkuda ainult paremat koordinatsiooni liikmesriikide vahel (Antonova, 2019). Kõik eksperdid, kes küsimusele vastasid, ütlesid, et ELi liikmesriigid ei ole valmis ELi positsiooni tugevdamise nimel majanduslikke kahjusi kandma (Antonova, 2019; Kolk, 2019; Põllu, 2019; Koort, 2019; Paas, 2019; Särekanno, 2019). Kuigi lendude lõpetamist kasutas EL ähvardusena, siis realselt seda võimalust ELis ei kaalutud (Särekanno, 2019). See toetab väidet, et EL oli läbirääkimistel nõrgemas positsioonis, sest lendude lõpetamisega ähvardamine oli läbirääkimistes üks peamisi ELi kasutatud mõjutusvahendeid (käesolev töö, lk 57-58).

“Selline fragmenteeritus kahjustab ELi positsiooni väga palju.”

(Antonova, 2019)

Tähelepanu juhiti ka asjaolule, et Komisjon suhtub kohati ükskõikselt liikmesriikide huvidesse ning see toob kaasa rohkem fragmenteeritust (Antonova, 2019; Koort, 2019). EP nimetati takistusena, sest EP ei mõistnud PNR-i kaasuses meetme julgeolekuväärtust ning käitus mõnevõrra kontraproduktiivselt (Koort, 2019; Paas, 2019). Seega võib väita, et ELi fragmenteeritus kujunes PNR-läbirääkimistel takistuseks. Ettepanekuid koostöö parema toimimise saavutamiseks või ELi positsiooni tugevdamiseks ei teinud suurem osa

intervjueeritud eksperte, sest koostöö toimib üldiselt hästi. Küll aga ütles Erkki Koort, et tema hinnangul pole läbirääkimistele ähvardustaktikaga minek hea idee (Koort, 2019). Lisaks on Komisjoni eeltöö ELi ühtsuse saavutamiseks kohati puudulik (Koort, 2019).

“Kuna Euroopa Komisjon ei vastuta kogu Euroopa eest, siis nendele on detailid sellised asjad, mis on Euroopa Liidu liikmesriikidele olulised, just rahvusriikidele.”

(Koort, 2019)

Kokkuvõtlikult saab ekspertintervjuude põhjal väita, et koostöö toimib hästi, sest sisuliselt ollakse üksmeelel ning mõlema osapoole huvides on jõuda kokkuleppele. Seega, saab ekspertintervjuude põhjal käsitleda koostöö võimaldajana **kahepoolset initsiatiivi ja tahet teha koostööd**. Võrreldes varasemate uurimuste põhjal koostatud kaasuse kirjeldusega väljendus ekspertintervjuudest oluliselt rohkem **USA vastutulelikkust ja koostöötahet**. Ekspertid peavad kehtivat USA-ELi PNR-süsteemi ja lepingut optimaalseks ja mõistlikuks ning paljuski oli ELi-USA PNR-süsteem eeskujuks ka ELi enda PNR-süsteemile. Lepingute uuesti avamist ei pooldanud ükski ekspert, kuid mõned arvasid, et tulevikus tuleb neid muuta, sest julgeolekuolukord muutub ning tehnoloogia areneb.

Peamise takistusena võib nimetada ELi andmekaitsestandardeid, sest EL nõudis USA-lt nende võimalikult suures ulatuses üle võtmist. Andmekaitse küsimusega seotud on ka õigussüsteemide erinevus, mis kujunes kohati takistuseks, sest erinev lähenemine andmekaitsele tuleneb erinevusest õigusruumis. Kuigi suurem osa eksperte ei tahtnud nimetada usaldamatust või ebakindlust kui takistust tõhusamale koostööle, väljendasid kõik intervjueeritavad mingeid hirne või murekohti, mida tunti eelkõige seoses andmete kaitsega. See kinnitab vähemalt osaliselt uurimuse teoreetilisest raamistikust lähtuvat hüpoteesi, mille kohaselt on keskne takistus koostööle andmekaitsestandarditest tulenev ebakindlus, sest erinevus andmekaitstes kujunes takistuseks.

Ebakindluse esinemist takistusena kinnitavad ekspertide väited, et andmekaitse ning kartus edastatud andmete kaitstuse osas kujunes takistuseks, sest ebakindlus seisneb usalduse puudumises (käesolev töö, lk 26). EL ei usaldanud sisuliselt USA

andmekaitsestandardeid, sest need on üksteisest erinevad ning USA andmekaitse ei taga andmete kaitset nii suurel määral kui ELi andmekaitse (käesolev töö, lk 36-37). Mainiti ka, et raamistike, nagu PNR-lepingud, loomine aitab kaasa kahepoolse usalduse suurenemisele. See kinnitab samuti teoreetilist ebakindluse ja usaldamatuse seisukohta, sest ebakindlus võib olla ka produktiivne – riigid hakkavad tegema paremat koostööd, et vähendada ebakindlust (käesolev töö, lk 26). Youngi käsitluse kohaselt kinnitab lepingu sõlmimine ebakindluse olemasolu, sest ka eksperdid viitasid ELi skepsisele ning teadmatusele edastatud andmete kaitse osas. Ebakindlust leevendas lepingu sõlmimine, sest see sätestas ELi jaoks sobivad andmete kaitse reeglid. **Olulise takistusena tõsteti esile ka ELi fragmenteeritus**, mis nõrgestas ELi positsiooni kõnelustel, kuid kõik eksperdid hindasid seda kui paratamatust, mille suhtes pole eriti midagi enamat teha.

3.5. Järeldused

Magistritöö autor uuris PNR-lepingute kaasust protsesside jälgimise meetodi abil, korraldas ekspertintervjuud ning analüüsis intervjuusid ning julgeolekustrateegiaid kvalitatiivselt, lähtudes vastastikuse sõltuvuse ning rahvusvahelise režiimiteooria raamistikust. Dokumendianalüüs, protsesside jälgimise meetod ning ekspertintervjuud kombineerituna võimaldasid anda vastused kõigile püstitatud uurimisküsimustele.

Esimesele uurimisküsimusele võimaldasid vastata ekspertintervjuud ning PNR-lepingute läbirääkimiste protsesside jälgimine. Lähtudes uurimuse koostöö definitsioonist (käesolev töö, lk 25) tuleb välja selgitada asjaolud, mis takitavad või võimaldavad USA-l ja ELil vastastikku kohalduda ja oma poliitikaid koordineerida. Protsesside jälgimise põhjal võib väita, et takistuseks kujunesid erinevad andmekaitsestandardid, sest peamised probleemkohad läbirääkimiste vältel seonduvad andmekaitsega (käesolev töö, lk 61). Erinevad andmekaitsestandardid tekitasid olukorra, kus EL ei tahtnud edastada andmeid USA-le, sest polnud kindel selles, kuidas neid andmeid kasutatakse ning kas neile andmetele on tagatud piisav kaitse (käesolev töö, lk 60-61, 66-67, 69). Seega, oli tegemist ELi ebakindlusega, sest üks osapool ei teadnud, kas saab teist osapoolt usaldada ning see takistas kokkuleppeni

jõudmist. Samal ajal toimus ebakindlus ka produktiivselt suunates kaht osapoolt paremale koostööle, et vähendada ebakindlust (käesolev töö, lk 60-61). Hoolimata ajaloolisest ja olulisest liitlassuhtest tuli lepinguid sõlmida kolm korda (neli koos ajutise lepinguga) 7-aastase läbirääkimisperioodi jooksul, sest seda nõudsid erinevad ELi-sisesed toimijad. Koostöö võimaldajatena saab protsesside jälgimisest välja tuua USA kõrvalmaksed, mis võimaldasid jõuda kokkulepeteni ning lisaks ELi õppeprotsess, mis viis arusaamani, et PNR-meede on kasulik vahend terrorismivastases võitluses (käesolev töö, lk 59-61).

Kõik eksperdid viitasid erinevusele andmekaitstes kui koostöö takistajatele, sest EL nõudis enda standardite järgimist USA-lt (käesolev töö, lk 66, 68). Lisaks toodi takistusena välja õigusruumide erinevus, mis on osaliselt seotud erinevusega andmekaitstes ning asjaolu, et PNR-meetme otstarbekust ELis laialdaselt poliitilisel tasandil ei mõistatud (käesolev töö, lk 66-67). Suurem osa eksperte nimetasid takistusena ka ELi fragmenteerituse, kuid tõdesid ka, et see on paratamatus, millega tuleb ELi puhul alati arvestada (käesolev töö, lk 68). **Võib öelda, et andmekaitsestandardite erinevus ning esialgne PNR-meetme vastane umbusk ELis tingisid ebakindluse, mis kujunes üheks peamiseks takistuseks.**

Ekspertintervjuude käigus nimetati koostöö võimaldajatena, et terrorismivastases koostöös valitseb sisuline üksmeel ning mõlema osapoolle huvides oli selgelt kokkuleppele jõudmine. Takistusena ilmnev ebakindlus võis olla koostöö võimaldaja, sest PNR-lepingu raamide loomine aitab kaasa usalduse ehitamisele kahe partneri vahel. Läbirääkimistega kokku puutunud intervjuueeritud eksperdid viitasid selgelt, et USA oli vastutulelik ning aktiivsem osapool PNR-läbirääkimistes ning erinev terrorismi käsitlus ei ole oluline takistus, kuigi kohati võib olla. Nii protsesside jälgimine kui ka intervjuud kinnitasid, et peamiseks takistuseks kujunes erinevus andmekaitstes ja peamiseks võimaldajaks oli USA initsiatiiv ja vastutulelikkus (käesolev töö, lk 59-61, 64). Koostöö võimaldajaks kujunes ka õppeprotsess ELis, mis võimaldas aru saada PNR-meetme julgeolekualasest kasulikkusest. Seega võiks väita, et püstitatud hüpotees leidis kinnitust, kuid hüpoteesis esitatud usaldamatus või ebakindlus ei tulenenud ainult andmekaitsestandardite erinevusest, vaid ka õigusruumide erinevusest laiemalt ning üldisemast teadmatusest.

Teisele uurimisküsimusele võimaldasid vastata protsesside jälgimine ning ekspertintervjuud. Protsesside jälgimise järgi saaks probleemina nimetada vaid asjaolu, et lepinguid sõlmiti

vahemikus 2004-2011 kokku neli korda ning sellest tuleneb teatav ebakindel olukord riikide ning lennufirmade jaoks. EL-USA julgeolekukoostööd käsitlevas alapeatükis (käesolev töö, lk 34-37) loetletud probleemid nagu terrorismi erinev käsitus või erinev lähenemine terrorismile ei ilmnenu protsesside jälgimises. Ekspertintervjuudes märgiti, et väheselt määral on erinev lähenemine terrorismile olnud päevakorras, kuid seda ei toodud välja olulise probleemina. Muid rakenduslikke probleeme kaasuse kirjelduse põhjal tehtud protsesside jälgimisest ei ilmnenu. Hüpooteetilised rakenduslikud probleemid tulenevad eelkõige ELi toimijate argumentidest läbirääkimiste vältel ning ECJ-i ja EDPS-i hinnangutest, mis puudutasid USA andmete edastamist Euroopa Liitu, kodanike porteteerimist ja/või ebaõiglast kohtlemist, mis on tingitud PNR-meetmest (käesolev töö, lk 48). ECJ-i, EDPS-i ja järelvalve tähelepanekuid PNR-meetme rakendamise osas pidasid eksperdid eelkõige soovituslikku laadi ettepanekuteks (käesolev töö, 65). Ekspertid ei osanud ühtki rakenduslikku probleemi nimetada ning sõlmitud lepingut peeti üldiselt parimaks, mida sel hetkel (sellelt positsioonilt) oli võimalik sõlmida (käesolev töö, lk 65-66).

Tuleb siiski ka silmas pidada, et võib esineda ka probleeme, millest eksperdid rääkida ei saa. Kuigi lepingu järelvalve tegi märkuse, et USA saadab liiga vähe proaktiivselt PNR-andmeid või analüütilist materjali ELi, siis toodi intervjuudes välja, et info liigub piisavalt hästi ning USA on üks suurimaid panustajaid Europoli infosüsteemi terrorismi puudutavates asjades. Lepingu järelvalvele ei osanud ükski ekspert etteheiteid teha ning seda peeti asjakohaseks ja piisavaks, kuid mainiti, et sõltumatum ja võimekam järelvalve võib jõuda teiste järeldusteni. Seega võib kokkuvõtlikult öelda, et olulisi probleeme terrorismivastases koostöös PNR-meetme näitel tuvastada ei saa.

Kolmandale uurimisküsimusele võimaldas vastata julgeolekustrateegiate võrdlus. Strateegiate võrdluses otsis autor kattuvusi ja erinevusi transatlantilistele julgeolekusuhetele lähenemises. Erinevused või kattuvused julgeolekustrateegiates võimaldavad selgitada koostöös esinevaid sõlmkohti. Põhimõttelisi erinevusi transatlantilise terrorismivastase koostöö osas strateegiates ei esinenud, kuid silma paistis ELi taotlus saada tugevamaks ja (USA kõrval) võrdsemaks globaalseks julgeolekutoimijaks. USA strateegiatest paistis välja rõhuasetus kaubandusele ning toetus tugevamale ELile. Üldiselt käsitleti strateegiates teineteist kui tuumikpartnereid erinevate julgeolekuprobleemide lahendamisel. Võib veel esile

tõsta, et strateegiates väljendus, et USA on ELi jaoks olulisem partner kui EL USA jaoks, mis on loogiline, kui arvesse võtta USA juhtrolli terrorismivastases võitluses. Kui võrrelda seda ekspertintervjuu vastustega, siis ilmneb, et EL on tõenäoliselt realsuses USA-le olulisem partner kui strateegiates kirjutatud on, sest USA oli valmis looma oma süsteemile lisamehhanisme ELi kodanike õiguste kaitseks (käesolev töö, lk 65-66). Seega, olulisi lahknevusi teineteise käsitlemises strateegiates ei väljendu ning strateegiad viitavad läbivalt asjaolule, et teineteist nähakse oluliste partneritena, nagu väljendus ka ekspertintervjuudes.

Neljandale uurimisküsimusele võimaldasid vastata protsesside jälgimine ning ekspertintervjuud. EL oli nõrgemas positsioonis, sest nendne ähvardustaktika ei toiminud peale esimesi läbirääkimisi ning liikmesriigid ja lennufirmad olid valmis USA-le PNR-teavet edastama ka ELi-USA lepingu puudumise korral (käesolev töö, lk 46-48). Samas tugevdas ELi positsiooni viimase PNR-lepingu läbirääkimistel EP osalus. See selgus nii protsesside jälgimises (käesolev töö, lk 57-59) kui ka ekspertintervjuudes (käesolev töö, lk 66-67). Seega, on oluline eristada ELi fragmenteeritust liikmesriikide ning EP vahel. EP osalus läbirääkimistes peale Lissaboni leppe jõustumist võimaldas ELil paremini oma eesmärke läbirääkimistel realiseerida ning mõjus seega ELi positsioonile tugevdavalt. See võib olla tingitud asjaolust, et riikidevahelises suhtluses räägivad tavaliselt läbi valitsused omavahel ning parlamendi kui otsevalitud ELi institutsiooni osalus on demokraatlikele riikidele tugev sõnum protsessi legitiimsuse ja läbipaistvuse tagamiseks. Lisaks sai EP Lissaboni leppega vetoõiguse, mis sundis USA-d arvestama selle institutsiooni positsioonidega.

USA suutis oma eesmärgid läbirääkimistel täide viia suuremas ulatuses kui EL (käesolev töö, lk 58-60) ning tuli ELi nõudmistele vastu, näidates kui oluliseks nad peavad transatlantilist koostöösuhet ELiga (käesolev töö, lk 58-61). Ressursside jaotus ehk „jõujooned“ olid USA kasuks (käesolev töö, lk 58-60), kuid kokkuvõttes saavutati mõlemad osapooli rahuldav kompromiss. Ekspertintervjuudest väljendus asjaolu, et USA oli läbirääkimistes aktiivsem osapool ning seda kinnitab ka protsesside jälgimine (vt Tabel 4; Joonis 3). Ressursside jaotuse koha pealt tõi üks ekspert välja, et ELil puudus tema hinnangul igasugune manööverdamisruum ja alus tugevaid nõudmisi esitada arvestades USA suveräänsust ning mõju, kuid sellest hoolimata tuldi ELi nõudmistele vastu. Seega on PNR-läbirääkimiste kaasuses domineerivaks osapooliks USA, sest ressursside jaotus on USA kasuks. Protsesside

jälgimine ning ekspertintervjuud väljendavad, et ELil polnud palju kauplemisruumi läbirääkimistes enda eesmärkide realiseerimiseks.

Viiendale uurimisküsimusele võimaldavad vastata protsesside jälgimisest ning ekspertintervjuudest lähtuvad ettepanekud (vt Tabel 6). Ettepanekud on suunatud ELi vastavatele institutsioonidele ja inimestele, kes puutuvad kokku või osalevad sarnastel läbirääkimistel. Eesti osaleb ELi institutsioonides peale Komisjoni volinike ja EP saadikute ka erinevates koostööformaatides nagu näiteks COREPER II. Magistritöö võib anda neile ametnikele, nõunikele ja saadikutele rakenduslikku sisendit, sest aitab paremini mõista ELi ja USA julgeolekukoostööd. Mõned ettepanekud nagu „kõrvalmaksed“ või „õppeprotsess“ kehtivad üle valdkondade erinevates läbirääkimistes. Mõned ettepanekud on spetsiifiliselt seotud ELi positsiooniga läbirääkimistel. Koostööd tõhustab takistuste leevendamine ning võimaldajate võimendamine. Kuna ühe takistusena saab esile tuua ELi fragmenteerituse, siis on fragmenteerituse vähendamise ettepanek seotud ka koostöö tõhustamisega ning parem riikidevaheline koordineerimine ELi sees aitaks muuta USA-ELi terrorismivastast koostööd tõhusamaks (käesolev töö, lk 68). Tõhusam koordineerimine liikmesriikide vahel võimaldaks püstitada ELil eesmärgid, mille täitmist fragmenteeritus ei ohusta. Koordineerimine liikmesriikide vahel kuuluks Euroopa Liidu vastavate institutsioonide pädevusse.

Kuna mõned intervjuueeritavad viitasid sellele, et ELi andmekaitsestandardid peavad muutumas julgeolekukeskkonnas kaasa tulema (käesolev töö, lk 66-67), siis aitaks koostööd tõhustada ka ELi andmekaitsestandardite muutumine. ELi andmekaitsestandardite muutumine eeldaks nii EP, liikmesriikide kui ka Komisjoni initsiatiivi. Kuigi praeguse süsteemi najalt on loodud töötav mehhanism, oli andmekaitse erinevusest tulenev ebakindlus uurimuse kohaselt peamine takistus ning seega aitaks andmekaitsestandardite leebemaks muutmise tõenäoliselt tulevikus andmekaitset puudutavaid lepinguid kiiremini sõlmida. Küll aga pole ELi andmekaitsestandardite muutmise magistritöö autori hinnangul kuigi tõenäoline, võttes arvesse, et 25. mail 2018 jõustus GDPR, mis reguleerib andmekaitset ELis. Kokkuleppeni jõudmist hõlbustaks kõrvalmaksete tegemine, sest need suurendavad soovi teha koostööd (käesolev töö, lk 24). Kõrvalmaksed võivad olla siinkohal mistahes vastutulek läbirääkimistes, aga ka vastutulek mõnes muus valdkonnas.

Tabel 6. Koostöö takistused ja võimaldajad koos ettepanekutega (autori koostatud).

Koostöö takistus	Ettepanek
Erinevad andmekaitsestandardid	Andmekaitsestandardite muutmine
ELi fragmenteeritus	Tõhusam ELi-sisene koordineatsioon
Ebakindlus/usaldamatus	Huvigruppide teavitamine, kõnealuse meetme tutvustamine, lepingute sõlmimine
Koostöö võimaldaja	Ettepanek
Koostöö olulisuse teadvustamine	Senise transatlantilise julgeolekukoostöö jätkamine
Kõrvalmaksed	Läbirääkimistes kasutada rohkem kõrvalmaksid
Õppeprotsess	Huvigruppide teavitamine, kõnealuse meetme tutvustamine

Kuna ELis oli alguses ebakindlust PNR-meetme suhtes, siis oleks saanud seda ebakindlust vähendada näiteks EP saadikute seas PNR-meetme kui õiguskaitseasutuste töövahendi paremat tutvustamist, sest see oleks võinud kiirendada ELi õppimisprotsessi ning seeläbi võimaldanud lepinguid kiiremini sõlmida. Õppeprotsess on koostöö võimaldaja, sest suunab annab riikidele aimu koostöö kasulikkusest ning suunab seeläbi paremale koostööle. Kuna koostöö peamise võimaldajana on esile toodud sisuline üksmeel, USA vastutulelikkus ning partneritena teineteise olulisuse mõistmine, siis saab ettepanekuna nimetada seda, et mõlemal pool Atlandi ookeani jätkuvalt transatlantilise terrorismivastase koostöö olulisust teadvustatakse. Seega tuleks jätkata senist julgeolekukoostööd, kus poliitilisel tasandil teadvustatakse koostöö olulisust.

KOKKUVÕTE

Magistritöö **eesmärk** on Ameerika Ühendriikide ja Euroopa Liidu terrorismivastase koostöö võimaldajate ning takistuste väljaselgitamine PNR-koostöömeetme läbirääkimiste ja rakendamise näitel ning uuringupõhiste ettepanekute tegemine koostöö tulemuslikkuse tõstmiseks. Keskne uurimisprobleem on PNR-meetme näitel USA ja ELi terrorismivastase koostöö peamiste takistuste ja võimaldajate leidmine. Kõik püstitatud uurimisküsimused said valitud meetodite abil vastused ning püstitatud hüpotees leidis suures osas kinnitust. Üldiselt toimib koostöö hästi, seda võimaldavad väita suuremal või vähemal määral kõik kasutatud uurimismeetodid. Protsesside jälgimise meetodi ning teoreetilise raamistiku kohaselt kinnitavad seda Rambo mängu mudel (käesolev töö, lk 60) ning asjaolu, et osapooled tegutsevad kokkulepitud reeglite raames (käesolev töö, lk 60-61). Julgeolekustrateegiate analüüsis väljendus, et USA ja EL näevad teineteist oluliste partneritena. Ekspertintervjuude kohaselt tehakse head koostööd, info liigub hästi, terrorismivastases koostöös ollakse sisuliselt üksmeelel ning PNR-meetmega seoses rakenduslikke probleeme ei esine (käesolev töö, lk 64-65).

Esimene uurimisülesanne oli PNR-lepingu protsesside analüüsimine ning neis ressursside jaotuse ning tõhusama koostöö takistuste ja võimaldajate leidmine. Autor analüüsis PNR-lepingute protsesse protsesside jälgimise meetodiga, mis võimaldab tuvastada põhjuslikke seoseid võimalikult täpse kaasuse kirjelduse põhjal. Protsesside jälgimise põhjal ilmnas, et ressursside jaotus oli USA kasuks ning andmekaitse küsimus esines takistusena. ELi nõrgemat positsiooni ilmestas asjaolu, et ELi kasutatud ähvardustaktika ei toiminud peale esimesi läbirääkimisi ning liikmesriigid ja lennufirmad olid valmis USA-ga koostööd tegema. Fragmenteeritus liikmesriikide poolelt nõrgestas ELi positsiooni kõnelustel. EP liitumine protsessiga tugevdas ELi positsiooni, sest võimaldas lepingut sõlmida rohkem ELi nõudmistega kooskõlas, sest leping pidi olema peale Lissaboni leppe jõustumist EP-le vastuvõetav. EP kui parlamendi osalus toimis tugevdavalt, sest demokraatlikes riikides väljendab parlament rahva tahet ning omab kontrolli täidesaatva võimu üle. Fragmenteeritus nõrgestas ELi positsiooni, sest liikmesriigid ei kandnud läbirääkimiste vältel sama sõnumit ning liikmesriigid ja lennufirmad olid valmis koostööks USA-ga ka lepingu puudumise korral.

Protsesside jälgimise käigus selgus, et Komisjoni ametnike hinnangul oli liikmesriikide ühtsus võtmerollis ELi positsiooni tagamisel. Andmekaitse kujunes takistuseks, sest PNR-meetme läbi andmete edastamine USA-le tekitas kahtlusi ELi poolel, sest EL ei pidanud USA andmekaitset piisavaks. Kahtlused teabe edastamise osas viitavad ebakindlusele ning seega leiab protsesside jälgimise meetme põhjal kinnitust hüpotees, et keskne takistus koostööle oli andmekaitse erinevusest tulenev ebakindlus, mis esines ELi poolel ja takistas lepingute sõlmimist.

USA kasutas läbirääkimistes rohkem mõjutusvahendeid kui EL. Seega, oli USA läbirääkimistel aktiivsem osapool. USA saavutas ka oma eesmärgid kõnelustel suuremas ulatuses kui EL. Seetõttu saab väita teoreetilisele raamistikule tuginedes, et ressursside jaotus oli USA kasuks ehk USA oli domineeriv osapool. Lisaks ilmnes, et kuigi USA oli tugevamal positsioonil, tuli ta siiski kõrvalmaksete näol ELile kõnelustel vastu, et saavutada mõlemaid osapooli rahuldav kompromiss. USA kõrvalmakseid ja initsiatiivikut saab käsitleda koostöö võimaldajana, sest see suunas kaht osapoolt paremale koostööle. Koostöö võimaldajana toimis ka ELi õppeprotsess, mis võimaldas ELis aru saada PNR-meetme kasulikkusest.

Teine uurimisülesanne oli teha julgeolekustrateegiate analüüs ja ekspertintervjuud. Julgeolekustrateegiate kvalitatiivne analüüs võimaldas vaadata, kas USA ja ELi lähenemises kahepoolsele julgeolekualasele partnerlusele on erinevusi. Julgeolekustrateegiate analüüsis ilmnes, et põhimõttelisi erinevusi transatlantilises terrorismivastases koostöös ei ole ning USA ja EL näevad teineteist tuumikpartneritena. Tuumikpartnerid on siinkohal riigid, kes tuginevad konkreetses valdkonnas suurel määral üksteisele. Siiski paistis silma ELi taotlus saada tugevamaks julgeoleku toimijaks ning taotlus tasakaalustatud ja võrdseks koostööks USA-ga. USA poolelt oli kerge rõhuasetus kaubandussuhetele ELiga. Nagu selgus julgeolekustrateegiate võrdluses, siis julgeolekukoostöö olulisi takistusi strateegiates ei ilmenud ning teineteise oluliseks partneriks pidamine on koostöö võimaldaja. Kuigi EL tahab saada tugevamaks ja USA kõrval võrdsemaks julgeolekutoimijaks, siis vastandumist USA-ga selles ei leidu, sest USA toetab ELi integratsiooni ning saamist tugevamaks julgeolekutoimijaks. Veel ilmnes strateegiate analüüsis, et julgeolekukoostöös on USA ELi jaoks olulisem partner kui EL USA jaoks.

Ekspertintervjuud tõid valitud meetoditest kõige konkreetsemalt esile koostöö võimaldajad ja takistused. Peamise koostöö võimaldajana toodi esile sisuline üksmeel ning kahepoolse partnerluse oluliseks pidamine, millele viitavad ka julgeolekustrateegiad. Ekspertid ütlesid, et ELis ei saadud alguses aru PNR-meetme kasulikkusest ning hiljem saadi sellest aru ehk toimus õppeprotsess. Lisaks nimetati võimaldajana ka USA vastutulelikkust ning aktiivsust. Kõik intervjueeritud eksperdid viitasid ELi andmekaitsestandarditele kui koostöö takistajale, sest EL nõudis USA-lt enda andmekaitsestandardite üle võtmist ELi kodanike andmete kaitseks. Andmekaitsestandardite erinevuse kõrval juhiti tähelepanu ka Mandri-Euroopa ja Angloameerika õigusruumide erinevusele, mis kujunes läbirääkimistes takistuseks. Seega võib öelda, et eksperdid tõid peamise takistusena välja erinevuse andmekaitstes, sest erinevus andmekaitstes tuleneb õigusruumide erinevusest. Küll aga pole sellisel juhul probleemiks ELi jaoks ebapiisav andmete kaitse, vaid erinev andmekaitse juriidiline ülesehitus. Sarnaselt protsesside jälgimisele, võimaldasid ekspertintervjuud kinnitada püstitatud hüpoteesi, sest erinevus andmekaitstes tingis ebakindluse, mis takistas lepingu sõlmimist. Lisaks kinnitasid ka ekspertintervjuud, et ELi sisemine fragmenteeritus oli takistuseks, kuid samas nentisid kõik, et see on paratamatus ELi kui rahvusvahelise organisatsiooni puhul.

Kolmas uurimisülesanne oli soovitude ja ettepanekute koostamine koostöö paremaks toimimiseks. Ettepanekud võivad olla kasulikud ametnikele kes puutuvad ELi, USA või muude suurte toimijate läbirääkimistega kokku, läbirääkijaile endile või poliitikakujundajatele, kes mõjutavad transatlantilist julgeolekukoostööd. Eesti saab endale kasulikus suunas mõjutada poliitikaid erinevates ELi institutsioonides ja koostööformaatides osaledes. Siinkohal on oluline rõhutada, et intervjueeritud eksperdid ei leidnud, et midagi hetkel muuta oleks vaja, sest praegune süsteem toimib hästi. Küll aga võib olla tarvis uut lepingut tulevikus, et arengusuundadega julgeolekukeskkonnas ja tehnoloogiasfääris kaasas käia. Magistritööst tulenevad ettepanekud võivad anda kasulikku sisendit selliste tulevaste läbirääkimiste jaoks. Vastavalt kaasatud teooriatele ning ekspertide öeldule, saab väita, et ebakindlust vähendab režiimide (lepingute, raamide) loomine. Kuna ebakindlust tekitas erinevus andmekaitstes, siis tõhustaks koostööd valdkonnapõhiste lepingute sõlmimine, mis tagaks vastastikku andmekaitsestandardite parema kohaldumise. ELi sisemist fragmenteeritust aitab parandada parem koordinatsioon liikmesriikide vahel, sest see võimaldaks maksimeerida liikmesriikide ja toimijate nagu EP ühisosa ning hoiaks läbirääkimisteks ELi ühtsemana. Protsesside

jälgimise ning ekspertintervjuude põhjal võiks öelda, et koostööd aitaks tõhustada ka ELi andmekaitsestandardite muutmine ning nende paratamatule muutumisele viitasid ka kaks intervjuueeritud eksperti. Samas ei pea autor tõenäoliseks ELi andmekaitse muutumist lähiajal paremini kohalduvaks USA andmekaitsega, sest alles hiljuti jõustus GDPR. Lisaks oleks koostööd tõhustava toimega see, kui nii ELis kui ka USA-s mõistetakse poliitilisel tasandil jätkuvalt Atlandi-ülese koostöö olulisust.

Magistritöö püstitatud eesmärk sai täidetud ning hüpotees leidis suures osas kinnitust. Hüpoteesiks seadis autor, et keskne takistus koostööle on andmekaitsestandardite erinevusest tulenev ebakindlus. Uurimuse tulemusel selgus, et kuigi ebakindlus oli keske takistus, siis kujunes lepingu sõlmimist takistavaks asjaoluks ka ELi fragmenteeritus. Seega, sai hüpotees kinnitust, kuid ebakindlust ei põhjustanud ainult erinevus andmekaitstes, vaid ka üldisem teadmatus edastatud andmete edasise kasutuse osas. Peamine koostöö võimaldaja on PNR-kaasuse põhjal USA initsiatiivikus ja vastutulelikkus, mis võimaldas lepinguid sõlmida. Lisaks selgus uurimuse käigus, et võimaldajad on ka vastastikune tahe teha koostööd ning ELi õppeprotsess. Läbi viidud juhtumiuuring võib anda sisendit teiste sarnaste teemade käsitlemisel ning toetada Eesti kui ELi liikmesriigi positsioonide kujundamist ja praktikaid. Teisisõnu, kui Eesti ametnikud mõistavad paremini suurte toimijate (nagu EL ja USA) tegevust, siis võimaldab see kujundada ka Eestile kasulikumat positsiooni erinevates olukordades. ELi poliitikakujundajad saaksid antud tööst teha järeldusi ELi positsiooni tugevdamiseks edaspidisteks läbirääkimisteks kolmandate riikidega. Lisaks aitab tehtud uuring mõista sarnaseid suurte rahvusvaheliste toimijate läbirääkimisi ning nende raames kasutatavaid meetodeid.

Edaspidistes uurimustes võiks sarnaselt selle uurimuse meetoditega uurida teisi selle valdkonna meetmeid (nagu näiteks TFTP või MLA) ning nende protsesse, et saada võrdluste läbi terviklikum pilt ning teha täpsemaid järeldusi koostöö takistajate ja võimaldajate kohta. Lisaks tasuks uurida käsitletud vastastikuseid mõjutusvahendeid ning nende toimet, sest see võimaldab sarnastel läbirääkimistel neid vahendeid paremini kasutada. Eriti tasuks uurida GDPR-i mõju transatlantilisele julgeolekukoostööle või võrrelda siinse magistritöö tulemusi teiste julgeolekumeetmete lepingutega uuringutega. Lisaks võiks uurida ELi mõju USA seadusandlusele ning õiguskaitse süsteemidele, sest eksperdid viitasid ELi mõjudele USA

andmekaitset ning USA toimijad on sunnitud kohaldama ELi andmekaitset, kui nad kasutavad andmeid, mis on ELis kogutud.

SUMMARY

In this Master's thesis the author examines the European Union (EU) and the United States (US) counter-terrorism cooperation in the case of Passenger Name Record. The aim of this paper is to find the obstacles and enablers of EU-US counter-terrorism cooperation and offer suggestions to make the cooperation more efficient. In addition, the author tries to determine the distribution of resources in this security relationship to make more accurate suggestions. These suggestions might interest officials and representatives who play a role in policy making or similar negotiations. The author constructed a hypothesis that the main obstacle to counter-terrorism cooperation in PNR case is *uncertainty* caused by different data protection standards on either side of the Atlantic Ocean.

In order to achieve the aim of the thesis, author set three research tasks. **The first task** was to analyse the EU-US negotiations and processes related to the negotiations to determine the distribution of resources and cooperation obstacles or enablers. To accomplish that task, the author used *process tracing* method to analyse the negotiations. **The second task** was to analyse the selected security strategies qualitatively and to conduct seven *semi-structured* interviews with experts to determine the cooperation obstacles or enablers. The author used MAXQDA 18 software program to analyse the selected strategies and conducted interviews. **The third task** was to make suggestions that would improve the EU-US counter-terrorism cooperation.

The aim of this paper was fulfilled, and the constructed hypothesis was partially supported by the research. Although uncertainty was identified as the main obstacle, it was not caused purely by data protection standards but also by the fact that EU was not entirely sure how PNR data would be used after it has been forwarded to Customs and Border Protection by the air carrier. The main enabler of counter-terrorism cooperation in PNR case was the accommodating approach by the US. Nevertheless, experts and security strategies suggested that EU-US counter-terrorism cooperation works well and there have been no major problems regarding PNR data exchange.

VIIDATUD ALLIKAD

1. Agence France-Presse, 2006a. US sends air passenger-data draft agreement to EU. *Agence France-Presse*, 1. oktoober.
2. Agence France-Presse, 2006b. EU, US Clinch air passenger data deal. *Agence France-Presse*, 6. oktoober.
3. Agence France-Presse, 2010. US seeks to persuade EU deputies to back terror data deal. *Agence France-Presse*, 8. märts.
4. Alumäe, T., Tilk, O., Asadullah, 2018. Advanced Rich Transcription System for Estonian Speech. *Human Language Technologies*, 307.
5. Amadeo, K., 2018. US Military Budget, Its Components, Challenges, and Growth. *The Balance*, 12. november. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.thebalance.com/u-s-military-budget-components-challenges-growth-3306320> [Kasutatud 07.01.2019].
6. Anagnostakis, D., 2017. *EU-US Cooperation on Internal Security: Building a Transatlantic Regime*. Oxon: Routledge.
7. Andersen, S., Rosendal, K., Skjærseth, J. B., 2013. Why Negotiate a Legally Binding Mercury Convention?. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*. 13(4), pp. 425-440.
8. Andreas, P., Nadelmann, E., 2006. *Policing the Globe: Criminalization and Crime Control in International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
9. Antonova, J., *Intervjuu Julia Antonovaga [Intervjuu]* (02.04.2019).
10. Archick, K., 2013. U.S.-EU Cooperation Against Terrorism. *Current Politics & Economics of Europe*, 24(1/2), 169-201, pp. 169-201.
11. Associated Press International, 2006a. EU justice, interior ministers study plans to salvage trans-Atlantic passenger data deal with US. *Associated Press International*, 2. juuni.
12. Associated Press International, 2006b. EU likely to close deal with Washington on new anti-terror passenger data. *Associated Press International*, 27. september.
13. Associated Press International, 2007. EU ambassadors back deal with US on sharing air passenger data. *Associated Press International*, 29. juuni.

14. Axelrod R., Keohane, R., 1986. *Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions*. Rmt: Kenneth O., toim. *Cooperation under Anarchy*. Princteon University Press.
15. Baker, S., 2006. *Letter to the Council Presidency and the Commission from the Department of Homeland Security (DHS) of the United States of America, concerning the interpretation of certain provisions of the undertakings issued by DHS on 11 MAY 2004 in connection with the transfer by air carriers of passenger name record (PNR) data.* Kiri. [Võrgumaterjal] Leitav: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1549917977001&uri=CELEX:52006XG1027\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1549917977001&uri=CELEX:52006XG1027(01)) [Kasutatud 19.02.2019].
16. Baker, S., 2010. *Skating on Stilts: Why We Aren't Stopping Tomorrow's Terrorism*. Stanford: Hoover Institution Press.
17. Bartholomew, S., 1997. National systems of biotechnology innovation: complex interdependence in the global system. *Journal of International Business Studies*, 28(2), pp. 241-266.
18. Beach, D., Pedersen, R., 2013. *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
19. Beach, D., Pedersen, R., 2016. *Causal case studies: Comparing, matching and tracing*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
20. Beach, D., 2017. Process-Tracing Methods in Social Science. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. 25. jaanuar.
21. Bellanova, R., Duez, D., 2012. A Different View on the 'Making' of European Security: The EU Passenger Name Record System as a Socio-Technical Assemblage. *European Foreign Affairs Review*, 17, pp. 109-124.
22. Bendiek, A., Kaim, M., 2015. New European Security Strategy – The Transatlantic Factor. *SWP Comments*, 34.
23. Bhaskar, R., 1978. *A realist theory of science*. Brighton: Harvester.
24. Boehm, F., 2015. A Comparison between US and EU Data Protection Legislation for Law Enforcement. *LIBE kommitee uurimus*. [Võrgumaterjal] Leitav: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536459/IPOL_STU\(2015\)536459_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536459/IPOL_STU(2015)536459_EN.pdf) [Kasutatud 05.05.2019].

25. Bunge, M., 1997, Mechanism and Explanation. *Philosophy of the Social Sciences*, 27(4), pp. 410-465.
26. Bunge, M., 2004. How does it work? The search for explanatory mechanisms. *Philosophy of the Social Sciences*, 34(2), pp. 182-210.
27. Bureau of Customs and Border Protection (CBP). 2004. *Undertakings of the Department of Homeland Security Bureau of Customs and Border Protection*. 11. mai. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.statewatch.org/news/2006/jun/eu-usa-pnr-undertakings-may-2004.pdf> [Kasutatud 18.11.2018].
28. Buşe, M., 2014. Terrorism – a current threat to European security. *Strategic Impact*, 50(1), pp. 45-54.
29. Bretherton, C., Vogler, J., 2006. *The European Union as a Global Actor*. London: Routledge.
30. Buzan, B., Wæver, O., de Wilde, J., 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner.
31. Byrne, A., 2012. *Building the Transatlantic Area of Freedom, Security and Justice. The Case of the Passenger Name Record Agreements*. *Ettekanne*. Rooma, Istituto Affari Internazionali 15. märts 2012 seminar: The Challenges in Creating a Transatlantic Area of Freedom, Security and Justice.
32. Casagran, C., 2015. The Future EU PNR System: Will Passenger Data be Protected?. *European Journal of Crime, Criminal Law & Criminal Justice*. 23(3). pp. 241-257.
33. Cogburn, D., 2003. Governing global information and communications policy: Emergent regime formation and the impact on Africa. *Telecommunications Policy*. 27, pp. 135-153.
34. Collier, D., 2011. Understanding Process Tracing. *Political Science and Politics*, 44(4), pp. 823-830.
35. Collins, A., 2007. *Contemporary Security Studies*. Oxford: Oxford University Press.
36. Conybeare, J., 1984. Public Goods, Prisoners' Dilemmas and the International Political Economy. *International Studies Quarterly*. 28, pp. 5-22.
37. Cottey, A., 2007. *Security in the New Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

38. Carroll, C. E., McCombs, M., 2003. Agenda-setting Effects of Business News on the Public's Images and Opinions about Major Corporations. *Corporate Reputation Review*. 6(1), pp. 36-46.
39. Den Boer, M., 2003. The EU counter-terrorism wave: Window or opportunity or profound policy transformation. Rmt: M. van Leeuwen, toim. *Confronting Terrorism: European Experiences, Threat Perceptions and Policies*. The Hague: Kluwer Law International.
40. De Witte, B., 2008. Too much constitutional law in the European Union's Foreign Relations? Rmt: Cremona, M., De Witte, B., toim-d. *EU Foreign Relations Law: Constitutional Fundamentals*. Oxford: Hart Publishing.
41. Dimitrov, R., 2003. Knowledge, Power, and Interestis in Environmental Regime Formation. *International Studies Quarterly*. 47, pp. 123-150.
42. Dittrich, M., 2006. Muslims in Europe: Addressing the challenges of radicalisation. [Võrgumaterjal] Leitav: http://www.epc.eu/documents/uploads/602431467_EPC%20Working%20Paper%2023%20Muslims%20in%20Europe.pdf?doc_id=67 [Kasutatud 27.02.2019].
43. European External Action Service (EEAS), 2003. *European Security Strategy - A Secure Europe in a Better World*. Brüssel: Euroopa Nõukogu. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://europa.eu/globalstrategy/en/european-security-strategy-secure-europe-better-world> [Kasutatud 12.03.2019].
44. European External Action Service (EEAS), 2016. *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*. Brüssel: Euroopa Liidu Nõukogu. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://europa.eu/globalstrategy/en/shared-vision-common-action-stronger-europe> [Kasutatud 12.03.2019].
45. Eesti Keele Sihtasutus, 2018. *Eesti Õigekeelsussõnaraamat ÕS 2018*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.eki.ee/dict/qs/> [Kasutatud 31.01.2019].
46. EL-USA, 2004. *Agreement between the European Community and the United States of America on the processing and transfer of PNR data by air carriers to the United States Department of Homeland Security, Bureau of Customs and Border Protection*. Leping. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal->

- content/EN/TXT/?qid=1549469893043&uri=CELEX:22004A0520(01) [Kasutatud 07.02.2019].
47. EL-USA, 2006. *Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of passenger name record (PNR) data by air carriers to the United States Department of Homeland Security*. Leping. [Võrgumaterjal] Leitav: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1549469893043&uri=CELEX:22006A1027\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1549469893043&uri=CELEX:22006A1027(01)) [Kasutatud 07.02.2019].
48. EL-USA, 2007. *Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of Passenger Name Record (PNR) data by air carriers to the United States Department of Homeland Security (DHS)*. Leping. [Võrgumaterjal] Leitav: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1549917977001&uri=CELEX:22007A0804\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1549917977001&uri=CELEX:22007A0804(01)) [Kasutatud 07.02.2019].
49. EL-USA, 2012. *Agreement between the United States of America and the European Union on the use and transfer of passenger name records to the United States Department of Homeland Security*. Leping. [Võrgumaterjal] Leitav: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:22012A0811\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:22012A0811(01)) [Kasutatud 07.02.2019].
50. EL-USA, 2016. *Agreement between the United States of America and the European Union on the protection of personal information relating to the prevention, investigation, detection, and prosecution of criminal offences*. Leping. [Võrgumaterjal] Leitav: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:22016A1210\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:22016A1210(01)) [Kasutatud 06.04.2019].
51. Eurobarometer, 2017. *Europeans' attitudes towards security*. Uuring. [Võrgumaterjal] Leitav: https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/S1569_87_4_464B_ENG [Kasutatud 10.02.2019].
52. Euroopa andmekaitseinspektor, 2012. *Opinion of the European Data Protection Supervisor on the proposal for a Council Decision on the conclusion of the Agreement between the United States of America and the European Union on the use and transfer of Passenger Name Records to the United States Department of Homeland Security*.

- Hinnang.* [Võrgumaterjal] Leitav: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52012XX0209\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52012XX0209(03)) [Kasutatud 19.02.2019].
53. Euroopa Kohus, 2017. *The Court declares that the agreement envisaged between the European union and Canada on the transfer of Passenger Name Record data may not be concluded in its current form.* *Hinnang.* [Võrgumaterjal] Leitav: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=183140&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=13108693> [Kasutatud 10.02.2019].
54. Euroopa Komisjon, 2004a. *Council Directive 2004/82/EC of 29 April 2004 on the obligation of carriers to communicate passenger data.* *Direktiiv.* [Võrgumaterjal] Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004L0082> [Kasutatud 21.02.2019].
55. Euroopa Komisjon, 2004b. *2004/535/EC: Commission Decision of 14 May 2004 on the adequate protection of personal data contained in the Passenger Name Record of air passengers transferred to the United States' Bureau of Customs and Border Protection.* [Võrgumaterjal] Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004D0535> [Kasutatud 18.11.2018].
56. Euroopa Komisjon, 2010. *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION On the global approach to transfers of Passenger Name Record (PNR) data to third countries.* [Võrgumaterjal] Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52010DC0492> [Kasutatud 18.11.2018].
57. Euroopa Komisjon, 2013. *REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on the joint review of the implementation of the Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of passenger name records to the United States Department of Homeland Security.* [Võrgumaterjal] Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1549917977001&uri=CELEX:52013DC0844> [Kasutatud 19.02.2019].
58. Euroopa Komisjon, 2017a. *Annual Analyses of the EU Air Transport Market 2016. Report.* [Võrgumaterjal] Leitav:

https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2016_eu_air_transport_industry_analyses_report.pdf [Kasutatud 09.02.2019].

59. Euroopa Komisjon, 2017b. *REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on the joint review of the implementation of the Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of passenger name records to the United States Department of Homeland Security*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1549917977001&uri=CELEX:52017DC0029> [Kasutatud 19.02.2019].
60. Euroopa Komisjon/USA Tolliamet, 2003. *European Commission/US Customs talks on PNR transmission*. Ühisavaldus, Brüssel, 17/18. veebruar.
61. Euroopa Liidu Nõukogu, 2002. *Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32002F0475> [Kasutatud 08.01.2019].
62. Euroopa Liidu Nõukogu, 2005. *The European Union Counter-Terrorism Strategy*. Brüssel: Euroopa Liidu Nõukogu. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133275> [Kasutatud 12.03.2019].
63. Euroopa Parlament, 2003. *European Parliament resolution on transfer of personal data by airlines in the case of transatlantic flights*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003IP0097&qid=1550661814439&from=EN> [Kasutatud 20.02.2019].
64. Euroopa Parlament, 2006. *European Parliament recommendation to the Council on the negotiations for an agreement with the United States of America on the use of passenger name records (PNR) data to prevent and combat terrorism and transnational crime, including organised crime (2006/2193(INI))*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1549917977001&uri=CELEX:52006IP0354> [Kasutatud 19.02.2019].

65. Euroopa Parlament, 2011. *European Parliament resolution of 5 May 2010 on the launch of negotiations for Passenger Name Record (PNR) agreements with the United States, Australia and Canada.* [Võrgumaterjal] Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1549917977001&uri=CELEX:52010IP0144> [Kasutatud 19.02.2019].
66. Euroopa Parlament, 2012. *EU external strategy on Passenger Name Record (PNR) European Parliament resolution of 11 November 2010 on the global approach to transfers of passenger name record (PNR) data to third countries, and on the recommendations from the Commission to the Council to authorise the opening of negotiations between the European Union and Australia, Canada and the United States.* [Võrgumaterjal] Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1549917977001&uri=CELEX:52010IP0397> [Kasutatud 19.02.2019].
67. Euroopa Parlament ja nõukogu, 1995. *Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data.* Direktiiv [Võrgumaterjal] Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31995L0046> [Kasutatud 18.11.2018].
68. Euroopa Parlament ja nõukogu, 2016. *Directive (EU) 2016/681 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the use of passenger name record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime.* [Võrgumaterjal] Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj> [Kasutatud 09.10.2018].
69. Euroopa Parlament ja nõukogu, 2017. *Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA.* [Võrgumaterjal] Leitav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32017L0541> [Kasutatud 09.10.2018].
70. Euroopa Ülemkogu, 2005. *The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union. Strateegia.* [Võrgumaterjal] Leitav: <https://eur->

- lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52005XG0303(01) [Kasutatud 11.05.2019].
71. Euroopa Ülemkogu, 2010. *The Stockholm Programme — An open and secure Europe serving and protecting citizens. Strateegia*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2010.115.01.0001.01.ENG&toc=OJ:C:2010:115:TOC [Kasutatud 11.05.2019].
72. EUROPOL, 2017. European Union Terrorism Situation and Trend Report TE–SAT. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report> [Kasutatud 27.01.2018].
73. Eurostat, 2018a. *USA-EU - international trade in goods statistics*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/USA-EU_-_international_trade_in_goods_statistics [Kasutatud 06.01.2019].
74. Eurostat, 2018b. *How much is spent on defence in the EU?* [Võrgumaterjal] Leitav: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20180518-1?inheritRedirect=true> [Kasutatud 07.01.2019].
75. Eurostat, 2019. *Air transport statistics*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Air_transport_statistics#Main_statistical_findings [Kasutatud 10.02.2019].
76. Fahey, E, 2013. Law and Governance as Checks and Balances in Transatlantic Security: Redress and Remedies in EU-US Passenger Name Records and the Terrorist Finance Tracking Program. *Yearbook of European Law*, 32(1), pp. 368-388.
77. Falletti, T., Lynch, J., 2009. Context and causal mechanisms in political analysis. *Comparative Political Studies*, 42, pp. 1143-1166.
78. Federal News Service, 2007a. Remarks by Secretary Michael Chertoff, Department of Homeland Security to the Johns Hopkins Paul N. Nitze School of Advanced International Studies. *Federal News Service*, 3. mai.
79. Federal News Service, 2007b. Remarks by Secretary of Homeland Security Michael Chertoff to the European Parliament. *Federal News Service*, 15. mai.

80. Federal News Service, 2010. Atlantic Council of the United States (ACUS) Meeting; Subject: "Transatlantic Security, Data Sharing and Privacy Protections: A US-EU Dialogue". *Federal News Service*, 8. juuli.
81. Federal News Service, 2011a. Hearing of the Europe and Eurasia Subcommittee of the House Foreign Affairs Committee; Subject: Overview of Security in Europe and Eurasia. *Federal News Service*, 5. mai.
82. Federal News Service, 2011b. Prepared Remarks of Attorney General Eric Holder to the European Parliament's Committee On Civil Liberties, Justice, And Home Affairs Location: Brussels, Belgium. *Federal News Service*, 20. september.
83. Frenk, J., Gomez-Dantes, O., Moon, S., 2014. From sovereignty to solidarity: a renewed concept of global health for an era of complex interdependence. *Lancet*, 383(9911), pp. 94-97).
84. Gardner, H., Stefanova, R., 2001. *The New Transatlantic Agenda: Facing the Challenges of Global Governance*. Aldershot: Ashgate.
85. Glennan, S., 1996. Mechanisms and the nature of causation. *Erkenntnis*, 44(1), pp. 49-71.
86. Glennan, S., 2002. Rethinking mechanistic explanation. *Philosophy of Science*, 69, pp. 342-353.
87. Grieco, J., 1990. *Cooperation among Nations: Europe, America and Non-Tariff Barriers to Trade*. Ithaca: Cornell University Press.
88. Guild, E., 2007. Inquiry into the EU-US Passenger Name Record Agreement. *CEPS Policy brief*, 125, pp. 1-4.
89. Haas, E., 1980. Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes. *World Politics*, 32, pp. 357-402.
90. Hailbronner, K., Papakonstantinou, V., Kau, M., 2008. The Agreement on Passenger-Data and the EU-US Cooperation in Data Communication. *International Migration*, 46(2), pp. 187-197.
91. Hamilton, C., 2018. The European Union: Sword or shield? Comparing counterterrorism law in the EU and the USA after 9/11. *Theoretical Criminology*, 22(2), pp. 206-225.

92. Hasbrouck, E., 2010. *Testimony to Members of the European Parliament*. 8. aprill. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://hasbrouck.org/blog/archives/001855.html> [Kasutatud 29.11.2018].
93. Hasenclever, A., Mayer, P., Rittberger, V., 1997. *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
94. Hintermeier, S., 2008. Reconceptualization of External Security in the European Union. Rmt: H.G. Brauch, U.O. Spring, C. Mesjasz, J. Grin, P. Dunay, N.C. Behera, B. Chourou, P. Kameri-Mbote, P.H. Liotta, toim-d. *Globalization and Environmental Challenges: Reconceptualizing Security in the 21st Century*. New York: Palgrave Macmillan.
95. HIPAA Journal, 2018. Comparison of European and American Privacy Law. *HIPAA Journal*, 25. aprill. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.hipaajournal.com/comparison-of-european-and-american-privacy-law/> [Kasutatud 05.05.2019].
96. Hussain, M., 2011. The Challenge of Global Terrorism for the European Union: EU-US Cooperation and discrepancies. *Journal of East European & Asian Studies*, 2(2), pp. 253-273.
97. International Civil Aviation Organization, 2010. *Guidelines on Passenger Name Record (PNR) Data*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.icao.int/Meetings/FALP/Documents/FALP10-2018/FALP10.IP4.Doc%209944.pdf#search=passenger%20name%20record> [Kasutatud 02.03.2019].
98. International Herald Tribune, 2006a. EU and US plan deal to share traveller data; Wide-ranging accord expected in weeks. *International Herald Tribune*, 1. september.
99. International Herald Tribune, 2006b. EU and US set accord on sharing travel data; Europe will provide passenger details only upon request. *International Herald Tribune*, 7. oktoober.
100. Justice and Home Affairs Council. *Internal Security strategy for the European Union – Towards a European security model*. Brüssel: Euroopa Liidu Nõukogu. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.consilium.europa.eu/en/documents->

- publications/publications/internal-security-strategy-european-union-towards-european-security-model/ [Kasutatud 12.03.2019].
101. Järeelvalve raport., 2010. *Report on the joint review of the implementation of the Agreement between the EU and US on the processing and transfer of Passenger Name Record data by air carriers to the US Department of Homeland Security, 8-9 February 2010.* [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/privacy/privacy_eu_pnr_aircarriers_feb_2010.pdf [Kasutatud 19.11.2018].
 102. Kagan, R., 2004. America's Crisis of Legitimacy. *Foreign Affairs*, 83(2), pp. 65-87.
 103. Kaitsepolitseiamet, 2018. *Kaitsepolitseiameti aastaraamat 2017.* Tallinn: IconPrint/Printon.
 104. Keohane, R., Nye, J., 1977. *Power and Interdependence.* Boston: Harper Collins Publishers.
 105. Keohane, R., 1983. The Demand for International Regimes. Rmt: S. Krasner, toim. *International Regimes.* Ithaca: Cornell University Press.
 106. Keohane, R., 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy,* Princeton University Press.
 107. Keohane, R., Nye, Joseph S., 1989. *Power and Interdependence.* Harvard University: Harper Collins Publishers.
 108. Keohane, R., Nye, Joseph S., 2001. *Power and Interdependence.* New York: Longman.
 109. Keohane, R., Martin, L., 1995. The Promise of Institutional Theory. *International Security*, 20, pp. 39-51.
 110. Keukeleire, S., MacNaughtan, J., 2008. *The Foreign Policy of the European Union.* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
 111. Kirkhope, T., 2012. *Draft report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the use of the Passenger Name REcord data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime. Raport.* Brüssel: Euroopa Parlament 14. veebruar 2012.
 112. *Kohtuasi C-518/07.* (2010) ECLI:EU:C:2010:125.

113. Kolk, I., 2019. *Intervjuu Ivo Kolkiga [Intervjuu]* (05.04.2019).
114. Koort, E., 2019. *Intervjuu Erkki Koortiga [Intervjuu]* (07.03.2019).
115. Krasner, S., 1983. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. Rmt: S. Krasner, toim. *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press.
116. Lazea, D. D., 2016. Neorealism in International Relations. *Transylvanian Review*, 25(2), pp. 95-106.
117. *Liidetud kohtuasjad C-317/04 ja C-318/04*. (2006) ECLI:EU:C:2006:346.
118. Lebl, L. S., 2005. Security Beyond Borders. *Policy Review*, 130, pp. 23-43.
119. Lipson, C., 1984. International Cooperation in Economic and Security Affairs. *World Politics*. 37. pp. 279-312.
120. Machamer, P., 2004. Activities and causation: The metaphysics and epistemology of mechanisms. *International Studies in the Philosophy of Science*, 18(1), pp. 27-39.
121. Machamer, P., Darden, L., Craver, C., 2000. Thinking about mechanisms. *Philosophy of Science*, 67(1), pp. 1-25.
122. Makaveckaite, I., 2016. *European Passenger Name Record through the Multiple Streams Framework: The Power of Streams in the Policy Making. Magistriröö*. Leiden: Leiden University.
123. Martin, L., 1993. The Rational State Choice of Multilateralism. Rmt: J. Ruggie, toim. *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*. New York: Columbia University Press.
124. Mayntz, R., 2004. Mechanisms in the analysis of social macro-phenomena. *Philosophy of the Social Sciences*, 34(2), pp. 237-259.
125. Mikli, S., 2019. *Intervjuu Sandra Mikliga [Intervjuu]* (27.03.2019).
126. Nino, M., 2010. The protection of personal data in the fight against terrorism. New perspectives of PNR European Union instruments in the light of the Treaty of Lisbon. *Utrecht Law Review*, 6(1), pp. 62-85.
127. Rohlfing, I., 2012. *Case studies and causal inference*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

128. Oxford University Press, 2019. *Oxford Dictionaries. Sõnastik*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://en.oxforddictionaries.com/definition/strategy> [Kasutatud 31.01.2019].
129. Paas, M., 2019. *Intervjuu Martin Paasiga [Intervjuu]* (25.03.2019).
130. Park, Y. J., 2009. Regime formation and consequence: The case of internet security in the East-Asia “Four Tigers”. *Government Information Quarterly*. 26, pp. 398-406.
131. Pop, V., 2010. Reding slams US over data privacy. *EUobserver*, 21. detsember. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://euobserver.com/news/31555> [Kasutatud 09.02. 2019].
132. Poushter, J., Manevich, D., 2017. Globally, People Point to ISIS and Climate Change as Leading Security Threats. *Pew Research Center*. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://www.pewglobal.org/2017/08/01/globally-people-point-to-isis-and-climate-change-as-leading-security-threats/> [Kasutatud 10.02. 2019].
133. Puskar, E., 2012. *The Benefits of U.S.-European Security Standardization. Uurimistöõ*. Washington: USA.
134. Põllu, K., 2019. *Intervjuu Kristo Põlluga [Intervjuu]* (14.03.2019)
135. Raustiala, K., Victor, D., 2004. The Regime Complex for Plant Genetic Resources. *International Organization*. 58(2), pp. 277-309.
136. Rees, W., 2006. *Transatlantic Counter-Terrorism Cooperation: The New Imperative*. Abingdon: Routledge.
137. Rees, W., 2011. *The US-EU Security Relationship*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
138. Renda, K. K., 2011. Turkey’s Neighborhood Policy: An Emerging Complex Interdependence? *Insight Turkey*, 13(1), pp. 89-108.
139. Ripoll Servent, A., Mackenzie, A., 2012. The European Parliament as a ‘Norm Taker’? EU-US Relations after the SWIFT Agreement. *European Foreign Affairs Review*, 17(2), pp. 71-86.
140. Rogerson, K. S., 2000. Information interdependence: Keohane and Nye’s complex interdependence in the information age. *Information, Communication & Society*. 3(3), pp. 415-436.
141. Ruggie, J. G., 1975. International Responses to Technology: Concepts and Trends. *International Organization*. 29(3), pp. 557-583.

142. Schofield, A., Tardy, M., 2006. Court Scraps European Union-U.S. Passenger Data Agreement. *Aviation Daily*, 31. mai. [Vörgumaterjal] Leitav: <http://aviationweek.com/awin/court-scraps-european-union-us-passenger-data-agreement> [Kasutatud 05.02. 2019].
143. Schwartz, J., Maynard, M., 2004. Airlines Gave F.B.I. Millions of Records on Travelers After 9/11. *New York Times*, 1. mai. [Vörgumaterjal] Leitav: <https://www.nytimes.com/2004/05/01/us/airlines-gave-fbi-millions-of-records-on-travelers-after-9-11.html> [Kasutatud 29.11.2018].
144. Shapiro, J., Byman, D., 2006. Bridging the Transatlantic Counterterrorism Gap. *The Washington Quarterly*, 29(4), pp. 33-50.
145. Simionov, L. M., Pascariu, G. C., 2017. The EU and Russia Shifting Away from the Economic Logic of Interdependence – and Explanation through the Complex Interdependence Theory. *European Integration Studies*, 11, pp. 120-137.
146. Smith, M., Huaixian, X., 2009. The European Union, China and the United States: complex interdependence and bi-multilateralism in commercial relations. *European Studies: A Journal of European Culture, History & Politics*, 27(1), pp. 167-185.
147. Spence, D., 2008. Introduction: International Terrorism – the Quest for a Coherent EU Response. Rmt: D. Spence, toim. *The European Union and Terrorism*. London: John Harper.
148. Spiteri, S., 2004. EU court asked to rule on EU-US data agreement. *EUobserver*, 21. aprill. [Vörgumaterjal] Leitav: <https://euobserver.com/justice/15275> [Kasutatud 09.02.2019].
149. Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2019. *Prisoner's Dilemma*. [Vörgumaterjal] Leitav: <https://plato.stanford.edu/entries/prisoner-dilemma/> [Kasutatud 03.05.2019].
150. Statewatch, 2003. Massive majority in European Parliament against deal with US on access to passenger data. *Statewatch.org*. [Vörgumaterjal] Leitav: <http://www.statewatch.org/news/2003/mar/12epvote.htm> [Kasutatud 29.02.2018].
151. Stein, A., 1983. Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World. Rmt: S. Krasner, toim. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.

152. Särekanno, U., 2019. *Interju Uku Särekannoga [Intervjuu]* (28.03.2019).
153. Zwolski, K., 2013. *The European Union and International Security: Developing a Comprehensive Approach*. Rmt: C. Kaunert, S. Leonard, toim-d. *European Security, terrorism and intelligence: tackling new security challenges in Europe*. New York: Palgrave Macmillan.
154. Zürn, M., 1992. *Intressen und Institutionen in der internationalen Politik: Grundlegung und Anwendung des situationsstrukturellen Ansatzes*. Opdalen: Leske & Budrich.
155. The Independent, 2006. Court stops US getting passengers' details. *The Independent*, 31. mai.
156. UK House of Lords, 2007. *The EU/US Passenger Name Record (PNR) Agreement. Twenty-First Report*, HL Paper 108(5), 5. juuni.
157. United States, 2002. *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington: President of the U.S. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://history.defense.gov/historical-sources/national-security-strategy/> [Kasutatud 12.03.2018].
158. United States, 2006. *National Strategy for Combating Terrorism*. Washington: The White House. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://2001-2009.state.gov/s/ct/rls/wh/71803.htm> [Kasutatud 12.03.2018].
159. United States, 2010. *The National Security Strategy*. Washington: President of the U.S. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.hsdl.org/?abstract&did=24251> [Kasutatud 12.03.2018].
160. United States, 2017. *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington: President of the U.S. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> [Kasutatud 12.03.2018].
161. US Cable, 2006a. UK Passenger Name Recognition Contingency Planning. *Wikileaks*, 12. juuli 2006. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://wikileaks.redfoxcenter.org/cable/2006/07/06LONDON5097.html> [Kasutatud 05.02.2019].

162. US Cable, 2006b. Czech Republic: Positive on PNR Collection. *Wikileaks*, 14. juuli 2006. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://wikileaks.redfoxcenter.org/cable/2006/07/06PRAGUE804.html> [Kasutatud 05.02.2019].
163. US Cable, 2006c. Air France on PNR, No-Fly and CNIL. *Wikileaks*, 6. september. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://wikileaks.redfoxcenter.org/cable/2006/09/06PARIS5958.html> [Kasutatud 05.02.2019].
164. US Cable, 2006d. DHS Counselor Resenzweig Pushes for CT progress in Berlin. *Wikileaks*, 12. september. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://wikileaks.redfoxcenter.org/cable/2006/09/06BERLIN2654.html> [Kasutatud 05.02.2019].
165. US Cable, 2006e. Passenger Data Sharing Views as Old Agreement Expires. *Wikileaks*, 27. september. [Võrgumaterjal] Leitav: <http://wikileaks.redfoxcenter.org/cable/2006/09/06ROME2724.html> [Kasutatud 05.02.2019].
166. US Fed News, 2006. Privacy Rights Need to be Respected – Even in Police Cooperation. *US Fed News*, 27. september.
167. Virks, K., 2016. *Euroopa Liidu õiguskaitse integratsiooni ja andmekaitse ühildamise võimalus lennureisijate broneeringuinfo korralduse näitel. Magistritöö.* Tartu: Tartu Ülikool.
168. Williams, P.D., 2008. Security Studies: An Introduction. Rmt: P.D. Williams, toim. *Security Studies: And Introduction*. London: Routledge.
169. Wolff, S., 2009. The Mediterranean Dimension of EU Counterterrorism. *Journal of European Integration*, 31(1), pp. 137-156.
170. Yano, M. J., 2010. Come Fly the (Unfriendly?) Skies: Negotiating Passenger Name Record Agreements Between the United States and European Union. *I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society*. 5(3), pp. 479-505.
171. Young, O., 1989. The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment. *International Organization*. 43, pp. 349-376.

172. Young, O., 1998. *Creating Regimes: Arctic Accords and International Governance*. Ithaca: Cornell University Press.
173. Young, O., 1991. Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society. *International Organization*. 45, pp. 281-308.
174. Young, O., 2005. Regime theory and the quest for global governance. Rmt: A. Ba, M. Hoffmann, toim-d. *Contending Perspectives on Global Governance*. Abingdon: Routledge.
175. Young, O., Osherenko, G., 1993. International Regime Formation: Findings, Research Priorities, and Applications. Rmt: O. Young, G. Osherenko, toim-d. *Polar Politics: Creating International Environmental Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.

Lisa 1. Ekspertintervjuu küsimustik

1. Kuna Euroopa Parlament ja Euroopa Kohus heitsid ette, et teabevälju on ebavajalikult palju, siis kas sellel teabel oleks sama väärtus, kui teabevälju vähem oleks?
2. Kas koostöö takistajaks, mis on sundinud lepinguid mitu korda sõlmima, on USA sõjaline/agressiivsem lähenemine terrorismile või pigem Euroopa andmekaitsestandardid või hoopis midagi muud?
3. Kas üldjoontes on PNR-süsteem osutunud tõhusaks ja väärtuslikuks meetmeks?
4. Üks Euroopa Parlamendi nõudmisi oli *push*-meetodile üleminek. Kas tänaseks on üleni üle mindud *push*-meetodile?
5. Kas või kui palju tuleb ette PNR-süsteemist tulenevat ELi kodanike ebaõiglast kohtlemist või muid sarnaseid probleeme USA-s?
6. Kas PNR-teabe edastamisest kolmandatele riikidele on tekkinud probleeme EL-USA koostöös?
7. Euroopa Kohus ja Euroopa andmekaitseinspektor tegid märkuse, et PNR-meetme järelvalve võiks olla sõltumatum ja võimekam. Praegune järelvalve on DHS-i tegevusega rahul. Kas sõltumatum ja võimekam järelvalve DHS-i tegevuse osas võib viia teiste järeldusteni?
8. Järevalve on heitnud ette DHS'ile, et Euroopasse ei saadeta piisavalt PNR-teavet ning analüütilist materjali. Kas DHS saadab Euroopa Liitu PNR-teavet ja analüütilist materjali nagu oli lepingus lubatud?
9. Kas kehtiv USA-ELi PNR-süsteem on parim, mida EL on suuteline läbi rääkima?
10. Mille osas oleks saanud paremaid tingimusi läbi rääkida? Peamised probleemkohad olid andmete säilitamise aeg, proportsionaalsus ja hägused tingimused teabe jagamise osas.
11. Komisjonil oli lepingust oma nägemus, Euroopa Parlamendil enda oma ning liikmesriikidel erinevad huvid. Kas või kui palju kahjustas ELi sisemine fragmenteeritus ELi eesmärke läbirääkimistel?
12. Kas EL oleks pidanud tegema kindlaks, et liikmesriigid on selles küsimuses ühtsed?

13. Kas teatavate majanduslike kahjude kandmine (lennuliikluse osas) võib olla liikmesriikidele vastuvõetav kui see tugevdab ELi positsiooni kõnelustel?
14. EL kasutas peamise mõjutusvahenina USA kõnelustelt lahkumise tagajärgedega ähvardamist. Kas EL oleks saanud kasutada mingeid muid taktikaid läbirääkimistes USA-ga?
15. Kuidas ELi sisemisest fragmenteeritusest tulenevat nõrka kohta parandada saaks?
16. Kas tulevikus võiks sõlmida uue lepingu võttes arvesse andmekaitseinspektori tähelepanekuid ja ECJ hinnangut?
17. Kas võiks väita, et keskne takistus koostööle on andmekaitsestandardite erinevusest tulenev ebakindlus või usaldamatus? Kui jah, siis kuidas sellega tegeleda?

Lisa 2. Lennureisijate broneeringuinfo väljad

Edastatav PNR teave võib sisaldada järgmisi andmeid (International Civil Aviation Organization, 2010):

1. Reisija ees- ja perekonnanimi, tiitel, muud nimed
2. Reisija kontaktaadress, hädaabi kontakt, e-maili aadress, kodune aadress, sihtkoha aadress
3. Kontakttelefon
4. API teave (nimi, sünnikuupäev, sugu, rahvus, passi number)
5. Lennufirma püsikliendi number ja kliendistaatus
6. Isikute arv broneeritud lennul
7. Muu info reisi kohta
8. PNR'i loomise kuupäev, broneeringu kuupäev, väljumis- ja saabumisajad, PNR'i muutmise kuupäev, reisi algusaeg
9. Muud broneeringus olevad reisijad
10. Pileti soetamise aeg, reisi klass, pileti väljaandmiskoht, pileti number, muu info pileti kohta
11. Reisi kirjeldus, reisi alguskoht, tühistatud reisi osad, muudetud reisi osad, muu teave lennu kohta
12. Makseviis, info maksnud isiku kohta
13. *Check-in* teave, *check-in*'i teinud lennujaama töötaja andmed, *check-in*'i aeg, pardale asumise number
14. Istekoha info, soovitud istekoht ja päris istekoht
15. Kogu info pagasi kohta
16. Info reisikorraldaja kohta (nimi, aadress, kontaktandmed)
17. Broneeringu teinud isiku nimi
18. Go show info – info selle kohta, kas isik on tahtnud broneeritust varasemale lennule saada
19. No show info – info isiku mitteilumumise kohta
20. Märkused – muu info broneeringu kohta

Selgitus: Allajoonitud kirjas punktides teave on võimalik saada ainult peale *check-in*'i lõppemist.

Lisa 3. Protsesside jälgimise sündmuste jadad

2004. aasta lepingu protsessid ja nende tulemused (autori koostatud).

Protsess	Tulemus
EL ähvardab juriidilise ebaselgusega	DHS teeb järeleandmisi
DHS saab USA's kriitikat	DHS positsioon nõrgeneb
EL-sisene kriitika	Andmekaitseküsimus kujuneb takistuseks
ECJ-i otsus leping tühistada	Vajadus uus leping sõlmida
Järelvalve tähelepanekud	Vajadus uus leping sõlmida; ELi usaldus DHS-i suhtes kahaneb
DHS väljendab rahulolematust	Vajadus uus leping sõlmida
Komisjoni volinik väljendab pahameelt	Komisjoni hinnangul on kehtiv leping hea
EL protestib meetme vastu	Vajadus uus leping sõlmida

2007. aasta lepingu protsessid ja nende tulemused (autori koostatud).

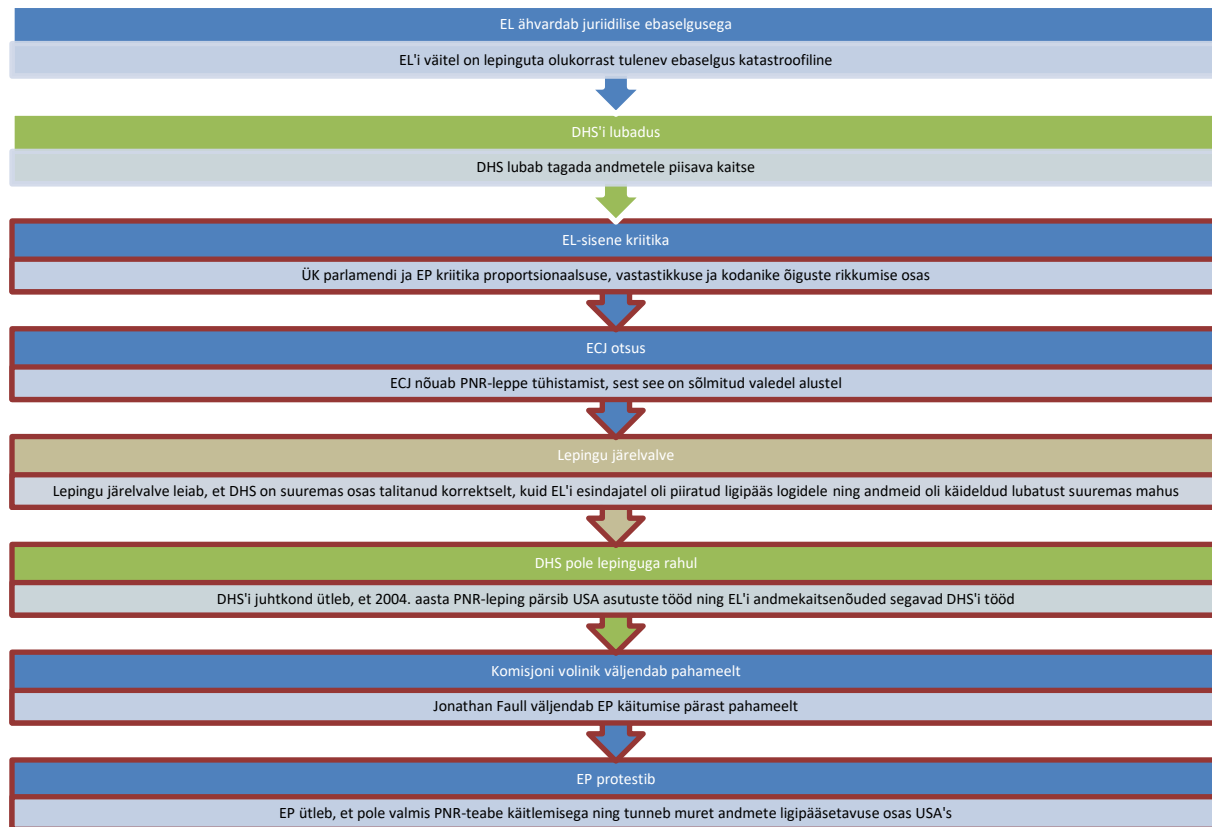
Protsess	Tulemus
Komisjon soovib lepingu sisu samaks jäämist	EL püüab uues lepingus muuta ainult juriidilist alust
USA soovib lepingu sisu muutmist	USA nõuab laialdasemat PNR-teavet
EL kasutab ähvardustaktikat	ELi positsioon tugevneb
EL kasutab probleemkohtade sidumist	ELi positsioon tugevneb
USA pöördub EL liikmesriikide poole	EL ähvardused muutuvad tühiseks ja positsioon nõrgeneb
Lennufirmad on valmis DHS'ile PNR-teavet edastama	EL ähvardused muutuvad tühiseks ja positsioon nõrgeneb
USA kasutab kõrvalmakseid	USA tuleb ELi nõudmistele vastu, et leping tunduks õiglane

Järevalve leiab, et DHS täidab oma kohustusi	ELi usaldus DHS'i suhtes kasvab
USA seob mõned teemad julgeolekuga	USA viib mõned teemad päevakorrast välja; USA positsioon tugevneb
USA propageerib ideed, et andmekaitsestandardid on samaväärsed	USA sunnib ELi oma andmekaitsestandardeid aktsepteerima
DHS muudab lubaduste deklaratsiooni	PNR-teabe jagamine USA ametkondade vahel muutub lihtsamaks
EP nõuab uue PNR-leppe sõlmimist	Vajadus uue lepingu ja EP heakskiidu järele

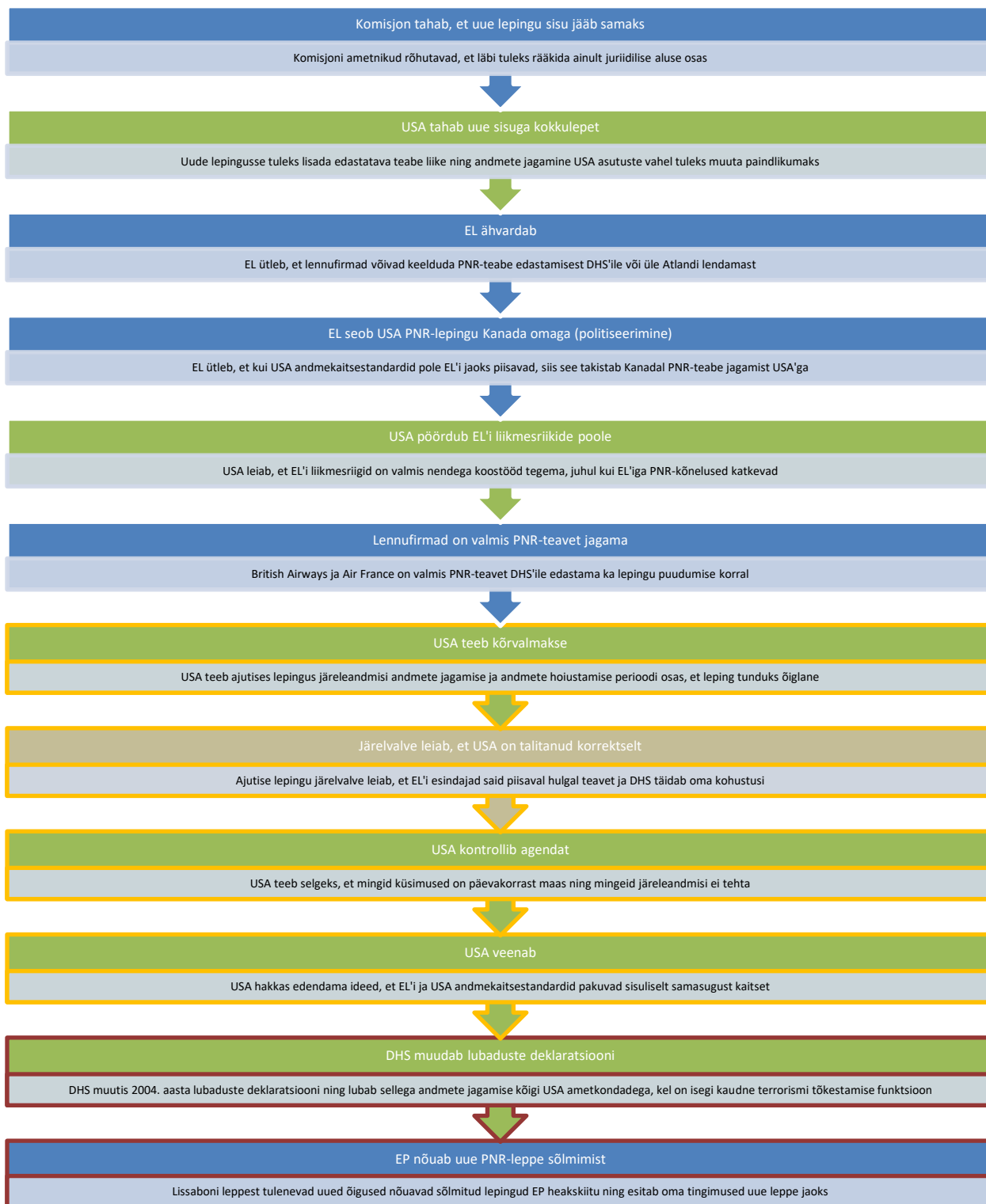
2011. aasta lepingu protsessid ja nende tulemused (autori koostatud).

Protsess	Tulemused
USA nõustub kõnelustel osalema	USA osaleb kõnelustel eeldusel, et uus lepe ei kahanda meetme operatiivset tõhusust
USA kasutab ähvardustaktikat	USA ähvardab kõnelustelt lahkuda, kui talle vastu ei tulda; USA positsioon tugevneb
USA seob PNR'i viisavabadusega	USA positsioon tugevneb
EP lükkab tagasi finantsteabe edastamise lepingu	ELi positsioon tugevneb
Komisjon kardab EP osalust	EL pole ühtne, ELi positsioon nõrgeneb
EP esitab oma nõudmised	EP nõuab, et leping oleks vastavuses ELi andmekaitsestandarditega
USA alustab lobitööd EP-s	EP nõustub leppega; USA positsioon tugevneb
USA pakub viisavabadust	USA võidab liikmesriikide toetust; USA positsioon tugevneb
USA edendab samaväärsed andmekaitse ideed	USA sunnib ELi oma andmekaitsestandardeid aktsepteerima samaväärsena

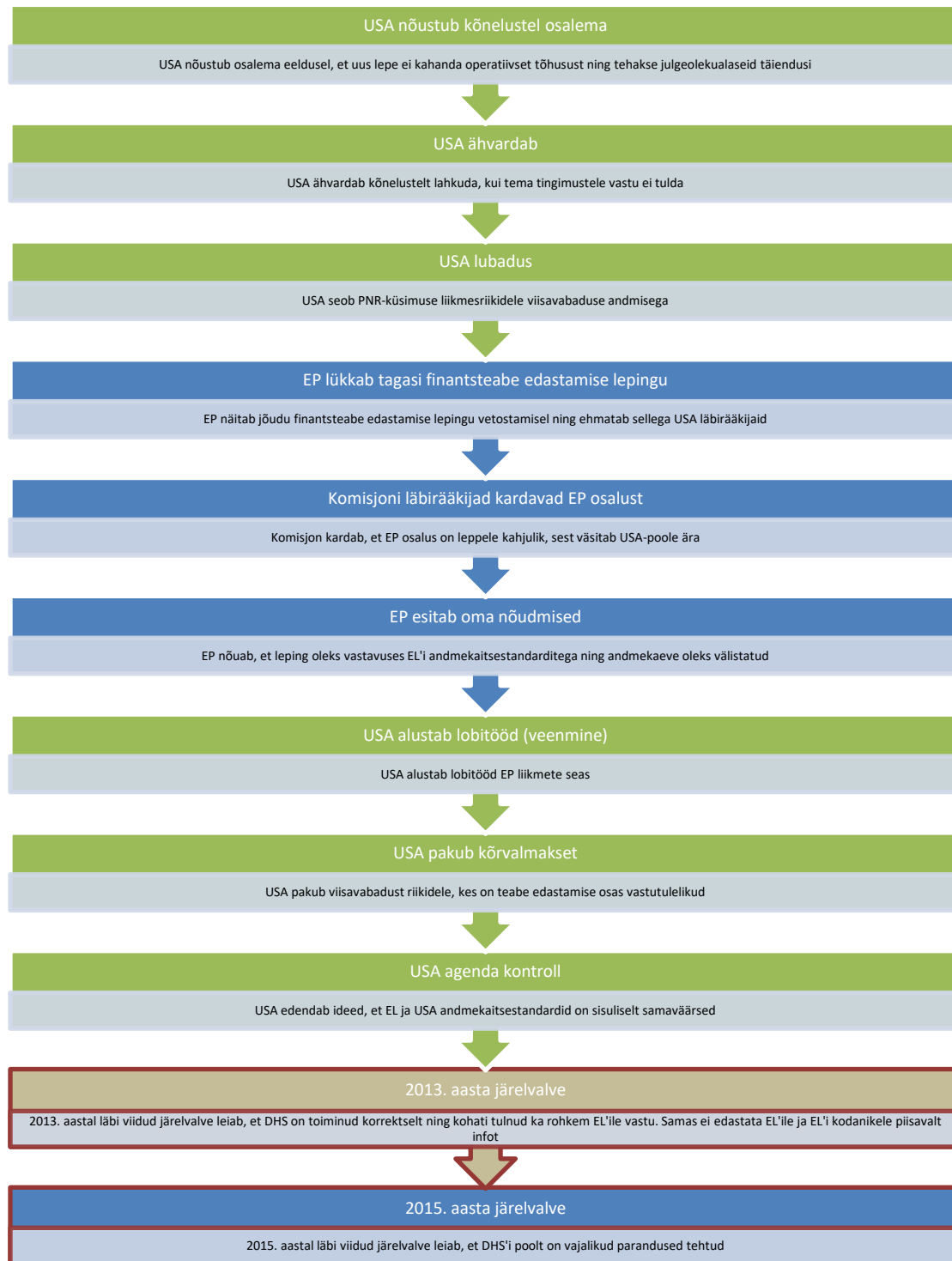
2004. aasta PNR lepingu protsessid (punase äärisega on peale lepingu sõlmimist; autori koostatud)



2007. aasta lepingu protsessid (kollase äärisega on peale ajutist lepingut, punase äärisega peale 2007. aasta lepingut; autori koostatud)



2011. aasta PNR-lepingu protsessid (punase äärisega on peale lepingu sõlmimist; autori koostatud)



Lisa 4. Operatsionaliseerimise tabel

Uurimisküsimus	Seos varasemate uuringutega	Ekspertintervjuu küsimus
1. Millised on USA ja Euroopa Liidu terrorismivastase koostöö läbirääkimistes väljenduvad võimaldajad ning takistused?	1.1 Edastatud teabeväljade arv 1.2 Teabe hoiustamise periood 1.3 Oht usulisele või etnilisele portreerimisele 1.4 USA ametkondade laialdane ligipääs teabele 1.5 PNR-teabe edastamine kolmandatele riikidele 1.6 Kompensatsiooni puudumine 1.7 Järelvalvemehhanismid ja jõustamismeetmed	1.1 Kuna Euroopa Parlament ja Euroopa Kohus heitsid ette, et teabevälju on ebavajalikult palju, siis kas sellel teabel oleks sama väärtus, kui teabevälju vähem oleks? 1.2 Kas koostöö takistajaks, mis on sundinud lepinguid mitu korda sõlmima on USA sõjalisem lähenemine terrorismile või pigem Euroopa andmekaitsestandardid või hoopis midagi muud? 1.3 Kas võiks väita, et keskne takistus koostööle on andmekaitsestandardite erinevusest tulenev ebakindlus või usaldamatus? Kui jah, siis kuidas sellega tegeleda?
2. Millised on peamised probleemid PNR-meetme rakendamises alates 2004. aastast?	2.1 Kompensatsiooni puudumine 2.2 Järelvalvemehhanismid ja jõustamismeetmed 2.3 EL pole saanud vastu piisavalt teavet 2.4 Lepinguid on mitu korda läbi räägitud	2.1 Kas üldjoontes on PNR- süsteem osutunud tõhusaks ja väärtuslikuks meetmeks? 2.2 Kas või kui palju tuleb ette PNR-süsteemist tulenevat ELi kodanike ebaõiglast kohtlemist või muud sarnaseid probleeme USA-s? 2.3 Kas PNR-teabe edastamisest kolmandatele riikidele on tekkinud probleeme EL-USA koostöös?

		<p>2.4 Kas sõltumatum ja võimekam järelvalve DHS-i tegevuse osas võib viia teiste järeldusteni?</p> <p>2.5 Kas DHS saadab Euroopa Liitu PNR-teavet ja analüütilist materjali nagu oli lepingus lubatud?</p>
<p>3 Kumb osapool on terrorismivastases koostöösuhtes domineeriv?</p>	<p>3.1 USA ähvardas pidevalt kõnelustet lahkuda</p> <p>3.2 USA keeldus muutma oma siseriiklikku seadusandlust</p> <p>3.3 Liikmesriigid ja lennufirmad on valmis koostööks USA-ga ka lepingu puudumise korral</p> <p>3.4 Leping on jäetud üldsõnaliseks nagu USA soovis</p> <p>3.5 Ressursside jaotus oli kõneluste algusest saadik ELi kahjuks</p> <p>3.6 EL on sisemiselt fragmenteeritud</p>	<p>3.1 Kas kehtiv USA-ELi PNR-süsteem on parim, mida EL on suuteline läbi rääkima?</p> <p>3.2 Mille osas oleks saanud paremaid tingimusi läbi rääkida?</p> <p>3.3 Kas teatavate majanduslike kahjude kandmine (lennuliikluse osas) võib olla liikmesriikidele vastuvõetav kui see tugevdab ELi positsiooni kõnelustel?</p>
<p>4 Kuidas saaks tõsta USA ja Euroopa Liidu terrorismivastase koostöö tulemuslikkust?</p>		<p>4.1 Kas või kui palju kahjustas ELi sisemine fragmenteeritus ELi eesmärke läbirääkimistel?</p> <p>4.2 Kas EL oleks pidanud tegema kindlaks, et liikmesriigid on selles küsimuses ühtsed?</p> <p>4.3 Kas EL oleks saanud kasutada mingeid muid taktikaid läbirääkimistes USA-ga?</p> <p>4.4 Kas tulevikus võiks sõlmida uue lepingu võttes arvesse andmekaitseinspektori tähelepanekuid ja ECJ hinnangut?</p>

		4.5 Kuidas ELi sisemisest fragmenteeritusest tulenevat nõrka kohta parandada saaks?
--	--	---

Lisa 5. MAXQDA 2018 andmeanalüüsi kategooriate ja koodide tabel

Kategooriad ja koodid	Allikad	Viited
Võimaldajad		
Vastastikuse kohaldumine	5	20
Ameeriklased on vastutulelikud	2	7
Terrorismi erinev käsitlus pole takistus	3	6
PNR-lepingud eeskujuks ELi PNR-süsteemile	2	3
Kehtiv PNR-süsteem on mõistlik	6	28
Komisjon on hea läbirääkija	3	3
Takistused		
Erinev õigusruum on takistus	3	3
Ebakindlus/usaldamatus	5	15
Liikmesriigid pole valmis kandma maj. kahju	6	9
Komisjon ei ole hea läbirääkija	2	4
Fragmenteeritus on takistus	5	10
Terrorismi käsitlemine on takistus	2	2
USA andmekaitse on takistus	4	5
Euroopa Parlament on takistus	2	5
EL andmekaitse on takistus	7	17
On võimalik uut lepingut läbi rääkida	5	8
Täiendav info edastamine	1	1
EL andmekaitse kui mõjutusvahend	2	5
ELi fragmenteeritus on paratamatu	6	14
Järelvalve ei pruugi olla parim	1	2
Leping on optimaalne	3	5
Ettepanekud		
ELi muu lähenemine	1	1
EL peab ühtsuse tagama	2	2

Lisa 6. Ekspertintervjuude protokoll

Eksperti nimi	Ametikoht	Intervjuu toimumisaeg	Intervjuu kestvus
Erkki Koort	Sisekaitseakadeemia Sisejulgeoleku Instituut, juhataja	7. märts, 2019	30 min
Kristo Põllu	Eesti alaline esindus Euroopa Liidu juures, COREPER I, atašee	14. märts, 2019	35 min
Martin Paas	Välisministeerium, diplomaatilise julgeoleku osakond, peadirektor	25. märts, 2019	31 min
Sandra Mikli	Sorainen, jurist	27. märts, 2019	27 min
Uku Särekanno	Riigi Infosüsteemi Amet, peadirektori asetäitja küberturvalisuse alal	28. märts, 2019	27 min
Julia Antonova	Justiitsministeerium, karistusõiguse ja menetluse talitus, nõunik	2. aprill, 2019	41 min
Ivo Kolk	Politsei- ja Piirivalveamet, teabehaldus- ja menetlusosakond, teabehaldusbüroo juht	5. aprill, 2019	38 min