

Sledování zpravodajskými službami: záruky ochrany základních práv a prostředky nápravy v Evropské unii

Shrnutí

Článek 7 Listiny základních práv Evropské unie zaručuje všem osobám v Evropské unii respektování soukromého a rodinného života, přičemž článek 8 zaručuje právo na ochranu jejich osobních údajů. Článek 8 požaduje, aby takové údaje byly zpracovány korektně a k přesně stanoveným účelům, a zaručuje právo každého člověka na přístup k jeho osobním údajům, jakož i právo na jejich opravu. Rovněž stanoví, že na dodržování tohoto práva musí dohlížet nezávislý orgán. Článek 47 zajišťuje právo na účinnou právní ochranu, včetně práva na spravedlivé a veřejné pojednání dané věci v přiměřené lhůtě.

Když média po celém světě začala v červnu 2013 zveřejňovat „Snowdenovy dokumenty“, vyšla najevo existence rozsáhlých celosvětových programů sledování prováděných zpravodajskými službami. Snowdenova odhalení nebyla první odhalení ukazující na existenci programů rozsáhlého sledování komunikace, které byly zavedeny v reakci na útoky z 11. září 2001. Jejich obrovský rozsah je však bezprecedentní a potenciálně se dotýká soukromí lidí na celém světě. Sledování se již nezaměřuje na státní nebo obchodní tajemství, ale umožňuje také odposlech komunikace lidí ve velkém rozsahu. Zasahuje tak do práva na respektování soukromého a rodinného života jednotlivců i práva na soukromí a ochranu údajů, která jsou obě na úrovni EU zaručena Listinou základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“). EU a její členské státy mají povinnost tato práva chránit – a to i v kontextu sledování – a poskytnout obětem prostředky nápravy, aby mohly napadnout protiprávní sledování.

„Takové hromadné, nerozlišující sledování je ze své podstaty nepřiměřené a představuje neoprávněný zásah do práv zaručených články 7 a 8 Listiny.“

(Soudní dvůr Evropské unie, C-362/14, Maximilian Schrems v. komisař pro ochranu údajů, Stanovisko generálního advokáta, 23. září 2015)

Tato odhalení vyvolala řadu reakcí. Ve zpravodajské komunitě, zejména mezi specializovanými subjekty odpovědnými za dohled nad zpravodajskými službami, byly dále zkoumány jejich důsledky prostřednictvím speciálních šetření a zvláštních zpráv o Snowdenových odhaleních. Orgány EU reagovaly ostře. Evropská komise, Rada Evropské unie i Evropský parlament komentovaly tato odhalení, vyjádřily obavy z programů hromadného sledování, požádaly úřady Spojených států o vysvětlení a vyzvaly k „obnovení důvěry“ ve vztazích mezi USA a EU. Ačkoliv je ještě příliš brzy na posouzení celkového dopadu Snowdenových odhalení, následná šetření v některých členských státech EU dospěla k závěru, že jejich stávající vnitrostátní právní rámce vyžadují reformu. Na tuto skutečnost poukázalo také usnesení Evropského parlamentu z března 2014 o programu agentury NSA (USA) pro sledování, subjektech členských států pro sledování a dopadech na základní práva občanů EU a na transatlantickou spolupráci v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí (2013/2188 (INI), P7_TA (2014)0230), zahajujícím *Evropský digitální habeas Corpus*.

„Snowdenova odhalení nám dávají možnost reagovat. Doufám, že tyto reakce proměníme v něco pozitivního a trvalého v dalším volebním období tohoto Parlamentu – listinu práv na ochranu údajů, na kterou budeme moci být hrdi.“

(Claude Moraes, poslanec Evropského parlamentu, zpravodaj v šetření EP týkajícího se NSA, tisková zpráva, 12. března 2014)

Mapování právních rámců členských států EU v souvislosti se sledováním

V dubnu 2014 vyzval Evropský parlament Agencuru Evropské unie pro základní práva (FRA), „aby uskutečnila rozsáhlý výzkum týkající se ochrany základních práv v souvislosti se sledováním“. FRA tak v souvislosti se sledováním zmapovala právní rámce 28 členských států EU a vytvořila přehled stávajících norem v oblasti základních práv. Zaměřila se na mechanismy dohledu a na dostupné prostředky nápravy pro jednotlivce, kteří tvrdí, že došlo k porušení jejich práva na soukromí.

Právní výzkum FRA nešetří postupy sledování jako takové, ale zabývá se tím, jak současné právní rámce umožňují použití těchto postupů, a také klíčovou úlohou, kterou specializované subjekty hrají při dohledu nad činností zpravodajských služeb. Kromě toho podrobně šetří, do jaké míry příslušné právní záruky chrání soukromí a ochranu údajů ve 28 členských státech EU.

„Zpravodajské služby“ mají zahraniční mandát a soustřeďují se na vnější hrozby, zatímco „bezpečnostní služby“ mají vnitrostátní mandát a zaměřují se vnitřní hrozby. Ve zprávě FRA je výraz „zpravodajské služby“ uveden jako společný termín pro oba typy služeb.

Toto shrnutí předkládá hlavní zjištění výzkumu FRA, která jsou v plném znění zveřejněna ve zprávě „Sledování zpravodajskými službami: záruky ochrany základních práv a prostředky nápravy v EU – mapování právních rámců jednotlivých členských států“ (*Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU – Mapping Member States' legal frameworks*) (viz Další informace).

Sběr údajů a rozsah

Pro účely tohoto výzkumu zkoumala FRA právní rámec sledování v 28 členských státech EU, přičemž analyzovala zákony a příslušné normy v oblasti základních práv, aby mohla předložit srovnávací analýzu právního kontextu sledování v celé EU.

Na základě odpovědí poskytnutých sítí Franet, multidisciplinární výzkumnou sítí FRA, shromáždila FRA údaje a informace prostřednictvím sekundárního výzkumu ve všech 28 členských státech EU. Další

informace byly získány prostřednictvím výměn informací s klíčovými partnery, včetně řady národních styčných úředníků FRA v členských státech, specializovaných subjektů i jednotlivých odborníků. Tato zjištění čerpají také z existujících zpráv a publikací vypracovaných jako pomůcky pro národní zákonodárce při stanovování právních rámců pro zpravodajské služby a demokratický dohled nad nimi.

Druhá sociálně-právní zpráva se stanoviskem FRA založenými na empirickém výzkumu bude zveřejněna později a dále rozvede zde uvedená zjištění.

Záruky ochrany základních práv a právní předpisy EU

„Nepříjemnou pravdou je, že efektivní využívání technologií hromadného sledování znamená naprostou ztrátu práva na soukromí při internetové komunikaci.“ (Organizace spojených národů (OSN), zvláštní zpravodaj pro podporu a ochranu lidských práv a základních svobod v rámci boje proti terorismu (2014), čtvrtá výroční zpráva předložená Valnému shromáždění OSN, A/69/397, 23. září 2014)

Členské státy EU jsou vázány minimálními mezinárodními normami v oblasti lidských práv, vypracovanými Organizací spojených národů (OSN), které jsou všeobecně použitelné, jako je například usnesení Rady pro

lidská práva o právu na soukromí v digitálním věku (dokument A/HRC/28/L.27, 24. března 2015). Různé odborné a smluvní orgány OSN v reakci na Snowdenova odhalení odsoudily postupy masového sledování. Normy Rady Evropy, včetně judikatury Evropského soudu pro lidská práva (ESLP), také stanovují minimální normy. Kromě toho se k této problematice vztahují právní předpisy EU, jak je vykládá Soudní dvůr Evropské unie. A konečně, v oblasti, kde přímo platí jen omezené mezinárodní předpisy (jiné než stávající mezinárodní právo v oblasti lidských práv), jsou důležitá také samoregulační opatření a tzv. *soft law*.

Zmíněná zpráva se zaměřuje na práva na soukromí a ochranu údajů, která jsou zakotvena v článcích 7 a 8 Listiny. Právo na ochranu údajů je rovněž zakotveno v primárních a sekundárních právních předpisech EU a zaručuje, že ve své příslušné oblasti působnosti se zpracování osobních údajů provádí v souladu se zákonem a pouze v rozsahu nezbytném pro naplnění sledovaného cíle stanoveného zákonem. Tato práva se vztahují na všechny osoby, ať už jde o občany EU, nebo státní příslušníky třetích zemí. Podle čl. 52 odst. 1 Listiny musí být jakékoliv omezení tohoto práva nezbytné a přiměřené, musí skutečně odpovídat cílům obecného zájmu, které Unie uznává, musí být stanoveno zákonem a musí respektovat jeho podstatu.

I přes existenci mezinárodních pokynů neexistuje jednotné chápání pojmu „národní bezpečnost“ v celé EU. Ani právní předpisy EU, ani judikatura Soudního dvora Evropské unie tento pojem podrobně nevymezují, i když Soudní dvůr Evropské unie uvedl, že výjimky ze základních práv musí být odůvodněné a musí být vykládány restriktivně.

Toto nejasné vymezení pojmu „národní bezpečnosti“ má dopad na použitelnost právních předpisů EU. Čl. 4 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii stanoví, že „národní bezpečnost zůstává výhradní odpovědností každého členského státu EU“. To však neznamená, že vynětí „národní bezpečnosti“ z pravomoci EU činí právní předpisy EU zcela neuplatnitelnými. Výklad pojmu „národní bezpečnost“ na úrovni členských států i způsob, jakým jsou programy sledování realizovány, mohou stanovit orgány EU, zejména Soudní dvůr Evropské unie.

Typy sledování: cílené a necílené

Výzkum FRA se zabývá otázkou, jak je cílené i necílené sledování organizováno podle právních rámců členských států EU.

Nizozemský výbor pro dohled nad zpravodajskými a bezpečnostními službami (CTIVD) definuje cílené a necílené sledování takto:

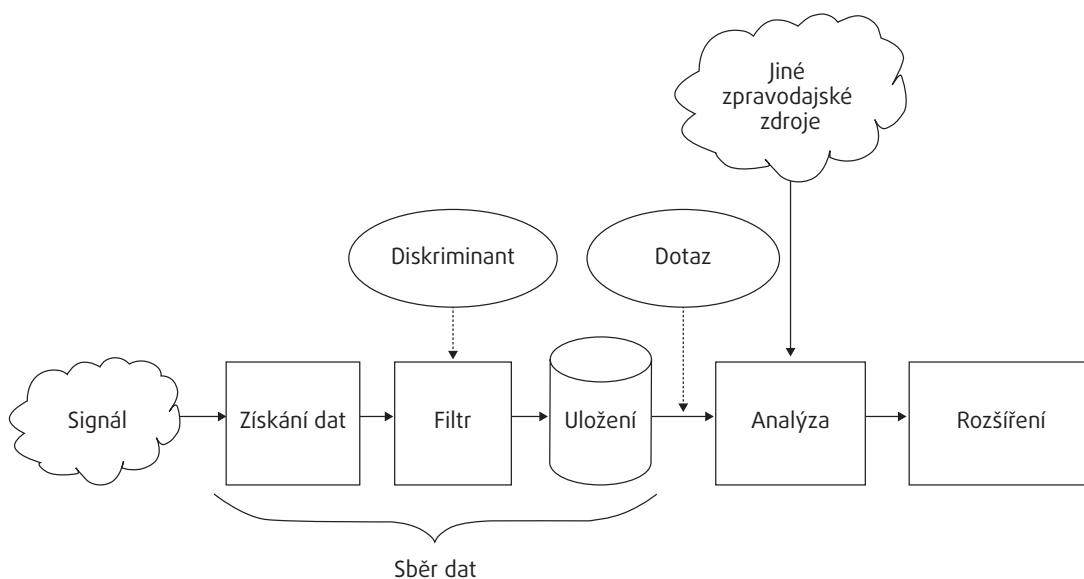
- cílený odposlech je „[o]dposlech, kdy lze předem určit osobu, organizaci nebo technickou vlastnost, na kterou je sběr dat zaměřen“,
- necílený odposlech je „[o]dposlech, kdy osobu, organizaci nebo technickou vlastnost, na kterou je sběr dat zaměřen, nelze určit předem“.

CTIVD, *Výroční zpráva za období 2013–2014*, Haag, 31. března 2014, str. 45–46

Obrovský rozsah údajů shromážděných prostřednictvím odhalených programů sledování – jako například PRISM, Xkeyscore a Upstream – vyvolal rozsáhlé reakce. „Hromadné sledování“ (často chápáno jako necílené) zahrnuje sběr podstatně rozdílného množství údajů než při tradičních, tajných (cílených) metodách sledování, jako je například odposlech telefonního hovoru, které jsou založeny na předchozím podezření týkajícím se konkrétního jedince nebo organizace. Tento typ sledování převládá v právních předpisech členských států EU a je jimi uznáván. Převážná většina právních rámců členských států EU neupravuje, dokonce ani nezmiňuje „hromadné sledování“ jako takové. Jen několik členských států EU má podrobné právní předpisy upravující elektronický odposlech (SIGINT), což je obecný termín používaný k popisu odposlouchání signálů z různých zdrojů zpravodajskými službami. Výzkum FRA používá termín elektronický odposlech v celé své analýze.

Pojem SIGINT pochází z vojenského zpravodajství a znamená automatizované shromažďování informací prostřednictvím odposlechů a shromažďování digitálních dat v souvislosti se zpravodajskou činností. Obrázek znázorňuje, jak se získané signály filtrují za použití diskriminantů nebo selektorů – tedy sady parametrů stanovených pro proces filtrování, a to buď předem, nebo dynamicky – za účelem stanovení kritérií, jež určí, jaká data je třeba uložit, aby byly získány relevantní informace (např. „všechny e-mailové adresy použité v komunikaci s Jemenem“).

Obrázek: Konceptní model elektronického odposlechu



Zdroj: Národní rada pro výzkum USA (2015), str. 28

Národní rada pro výzkum Národní akademie USA používá elektronické odposlechy jako souhrnný pojem pro jakákoliv data uložená na elektronickém zařízení. Benátská komise používá SIGINT jako souhrnný pojem pro prostředky a metody pro odposlech a analýzu rádiových komunikací (včetně komunikací přes satelit a mobilní telefony) a kabelových komunikací.

Z analýzy FRA týkající se právních rámců, které regulují metody sledování uplatňované zpravodajskými službami, vyplývá, že právní předpisy pěti členských států EU (Francie, Německo, Nizozemsko, Švédsko

a Velké Británie) podrobně stanovují podmínky použití jak cíleného, tak necíleného sledování, jako například elektronických odposlechů. Právní předpisy ostatních členských států tyto podmínky stanovují nedostatečně, což brání právní analýze přesných postupů používaných při pořizování elektronických odposlechů. I když zákony v těchto zemích neodkazují konkrétně na SIGINT, elektronické odposlechy zde mohou být realizovány. Nicméně tyto postupy jsou v těchto zemích stanoveny pouze v nezveřejněných regulačních opatřeních a analýza příslušných právních rámců by neposkytla žádné objasnění v této věci.

Klíčová zjištění

Zpravodajské služby a právní předpisy upravující sledování

Cíl a struktura zpravodajských služeb

Hlavním cílem zpravodajských služeb v demokratických společnostech je chránit národní bezpečnost a základní hodnoty otevřené společnosti pomocí tajných zpravodajských nástrojů. Uspořádání zpravodajské komunity v jednotlivých

členských státech EU je úzce spjato s historickým vývojem v dané zemi a nemusí se nutně řídit normami v oblasti základních práv. V důsledku toho jsou zpravodajské služby v EU zřízeny velmi odlišnými způsoby. V některých členských státech fungují dvě zpravodajské služby, zatímco v jiných je aktivních i pět nebo šest služeb.

- Téměř všechny členské státy EU vytvořily alespoň dva různé zpravodajské subjekty, jeden pro civilní a jeden pro vojenské záležitosti (vojenskými zpravodajskými službami se tato zpráva nezabývá). Civilní zpravodajské služby jsou

obvykle podřízeny ministerstvu vnitra a někdy také předsedovi vlády nebo prezidentovi.

- V některých členských státech se civilní služby dále dělí na službu s vnitrozemským mandátem a službu se zahraničním mandátem. Některé členské státy navíc pověřily zpravodajskou činností i jednotky specializující se na konkrétní hrozbu, jako je organizovaná trestná činnost, korupce nebo boj proti terorismu.

Ochrana národní bezpečnosti

Výzkum FRA se zabývá pojmem „národní bezpečnost“ z hlediska mandátu zpravodajských služeb a opatření v oblasti sledování, která mohou uplatňovat. Ze zjištění opět vyplývá značná rozmanitost mezi členskými státy EU.

- Hlavním cílem zpravodajských služeb je chránit národní bezpečnost, tato koncepce však není v členských státech EU harmonizována. Rozsah národní bezpečnosti je málokdy vymezen a někdy se používají podobné výrazy. Jiné členské státy nepoužívají pojem „národní bezpečnost“ vůbec a odkazují spíše na „vnitřní bezpečnost“ a/nebo „vnější bezpečnost“, popřípadě na „bezpečnost státu“.
- Rozsah úkolů zpravodajských služeb (tj. jejich mandát) není ve všech členských státech EU stejný. Vedle tradičních oblastí zahrnují mandáty některých zpravodajských služeb také organizovanou trestnou činnost a kyberkriminalitu. Tyto pojmy nejsou harmonicky vymezeny.

Právní úprava sledování

Hranice mezi úkoly donucovacích orgánů a úkoly zpravodajských služeb je někdy nejasná. Každé rozšíření úkolů musí být řádně odůvodněno jako nezbytné pro ochranu státu, což je hlavní důvod pro zřízení zpravodajské služby.

- Právní rámce většiny členských států regulují pouze cílené sledování – a to buď jednotlivců, nebo definovaných skupin/organizací. Pět členských států přijalo kromě právních předpisů upravujících cílené sledování také předpisy k podmínkám používání elektronických odposlechlů.
- Z hlediska příslušných norem v oblasti lidských práv postrádají vnitrostátní právní rámce jasné vymezení kategorií osob a rozsahu činností, které mohou být předmětem shromažďování zpravodajských informací.

- Zpravodajské služby jsou upraveny zákonem v převážné většině členských států (26 z 28). Právní předpisy se vztahují na organizaci i fungování zpravodajských služeb jednotlivých zemí. Ústava jednoho členského státu zakazuje své zpravodajské službě provádění sledování a v jiném členském státě právě probíhá proces schvalování právních předpisů, které budou upravovat postupy sledování uplatňované jeho zpravodajskými službami.

- Z analýzy FRA vyplývá, že právní základ, který vymezuje mandáty a pravomoci vnitrostátních zpravodajských služeb v členských státech EU, se pohybuje od jediného právního aktu o uspořádání a prostředcích vnitrostátních služeb až po složité rámce z několika zákonů a nařízení, které upravují konkrétní aspekty mandátu, uspořádání, kompetencí nebo prostředků těchto služeb.

- Většina členských států upravuje činnost zpravodajských služeb ve dvou zákonech: o mandátu a uspořádání těchto služeb a o prostředcích a podmínkách jejich použití.

- Většina členských států EU (23 z 28) má zpravodajské služby oddělené od donucovacích orgánů. Dva členské státy nedávno upustily od systému, v rámci kterého zpravodajské služby spadaly pod policii nebo podobné donucovací orgány.

Dohled nad zpravodajskými službami

Analýza FRA se zabývá také mechanismy odpovědnosti v souvislosti se sledováním zpravodajskými službami a popisuje, jaké mechanismy dohledu členské státy EU zavedly. Dohled je prostředkem k zajištění veřejné odpovědnosti za rozhodnutí zpravodajských služeb a za jejich činnost. Podle odborníků je cílem dohledu zabránit zneužívání moci, legitimizovat použití zasahujících pravomocí a dosáhnout lepšího výsledku po vyhodnocení konkrétních aktivit. Ze zprávy Benátské komise a dalších akademických studií vychází všeobecná shoda, že dohled by měl být kombinací:

- výkonné moci,
- parlamentního dohledu,
- činnosti odborných subjektů,
- soudního přezkumu.

Výkonná moc a koordinace mezi orgány dohledu

Výkonná moc může kontrolovat zpravodajské služby různými způsoby: stanovením jejich strategické politiky a priorit nebo obecných zásad; nominováním a/nebo jmenováním vrcholného vedení zpravodajských služeb; sestavením rozpočtu, o kterém bude nakonec hlasovat parlament; nebo schválením spolupráce s dalšími službami. Výkonná moc také hraje klíčovou roli při povolování opatření týkajících se sledování v některých členských státech.

Efektivní dohled vyžaduje řádnou koordinaci mezi jednotlivými orgány dohledu, aby bylo zajištěno pokrytí všech aspektů práce zpravodajských služeb. Pokud orgány dohledu nemají jasný a komplexní přehled o práci všech vnitrostátních zpravodajských služeb, vznikají v dohledu mezery a je omezena účinnost systému dohledu jako celku.

- V důsledku rozdílů politiky a právních systémů mezi členskými státy EU existuje značná rozmanitost i z hlediska subjektů, které na zpravodajské služby dohlížejí. Členské státy EU mají velmi rozdílné systémy dohledu. Přestože ze zavedených systémů lze vyvodit osvědčené postupy, jednotlivým oblastem by prospěla právní reforma, která by zvýšila pravomoci orgánů dohledu.
- Různým orgánům dohledu jsou uděleny různé pravomoci a rozsah, v němž mohou tyto pravomoci uplatňovat, se rovněž liší.
- Sedm členských států má systémy dohledu, které kombinují orgány výkonné moci, parlamentní orgány, soudní orgány (prostřednictvím schválení *ex ante*) a odborné orgány. Nepatří sem však žádná ze zemí, které mají právní rámce umožňující provádění elektronických odposlechů.
- Efektivní dohled nemusí nutně vyžadovat všechny čtyři typy mechanismů dohledu. Takového dohledu lze dosáhnout, pokud se zavedené orgány vzájemně doplňují a jako celek tvoří silný systém, který je schopný posoudit, zda je mandát zpravodajských služeb plněn správně. Bude tomu tak, pokud pravomoci dohledu budou pokrývat všechny oblasti činnosti zpravodajských služeb. Je-li však mandát sám o sobě nejasný nebo nedostatečně rozpracovaný, orgány dohledu nemají možnost svůj vliv uplatňovat.

- Přístup k informacím a dokumentům ze strany orgánů dohledu je zásadní. Přestože informace shromažďované zpravodajskými službami jsou citlivé a pomocí opatření je nutné zaručit, že s nimi bude nakládáno odpovídajícím způsobem, orgány dohledu nemohou plnit své úkoly, aniž by měly přístup ke všem relevantním informacím. Pravidlem se však zdá být pravý opak.

Parlamentní dohled

Parlamentní dohled je důležitý vzhledem k povinnosti parlamentu dohlížet na odpovědnost vlády. Parlament je jako zákonodárce odpovědný za přijímání jasných a dostupných právních předpisů, kterými se zřizují zpravodajské služby a stanovuje se jejich uspořádání, zvláštní pravomoci a omezení. Zodpovídá také za schvalování rozpočtu zpravodajských služeb a v některých členských státech kontroluje, zda je jejich činnost v souladu s právním rámcem.

- Ze zjištění FRA vyplývá, že 24 členských států EU uplatňuje parlamentní dohled, přičemž v 21 z nich na zpravodajské služby dohlížejí zvláštní parlamentní výbory. Některé členské státy zřídily jeden parlamentní výbor pro různé bezpečnostní a zpravodajské služby, zatímco jiné vytvořily různé výbory, které se zabývají jednotlivými službami.
- V žádném státě nemá parlamentní výbor neomezený přístup k informacím zpravodajských služeb.
- Jednotlivé parlamentní výbory v členských státech mají různé mandáty: většina z nich disponuje tradiční pravomocí dohledu, pokud jde o právní předpisy, rozpočet a příjem informací o funkci služeb, zatímco jen pár z nich může řešit stížnosti, činit závazná rozhodnutí o zpravodajských službách nebo se podílet na schvalování opatření v oblasti sledování.
- Pokud jde o pravomoc parlamentních výborů zahajovat vyšetřování, zákony většiny zemí opravňují tyto výbory k tomu, aby zpravodajské služby nebo orgány výkonné moci požádaly o informace, nikoli však k tomu, aby od nich tyto informace vyžadovaly.



Odborný dohled

Odborný dohled je mimořádně cenný, protože poskytuje jednotlivcům obeznámeným s danou problematikou čas se jí věnovat a umožňuje, aby mohli zkoumat činnost zpravodajských služeb nezávisle na politických tlacích. Podle komisaře Rady Evropy pro lidská práva jsou odborníci často v nejlepší pozici pro provádění každodenního dohledu nad činností bezpečnostních a zpravodajských služeb.

- I když mají parlamentní orgány dohledu zásadní význam, musí být doplněny dalšími orgány dohledu, zejména silnými odbornými orgány, které mohou dohlížet na operační činnost, včetně shromažďování, výměny a využívání osobních údajů, jakož i ochrany práva na soukromý život.
- V rámci EU zřídilo jeden nebo více odborných orgánů zaměřených výhradně na dohled nad zpravodajskými službami 15 členských států. Mezi pravomoci těchto orgánů patří schvalování opatření v oblasti sledování, šetření stížností, požadování dokumentů a informací od zpravodajských služeb a poskytování poradenství orgánům výkonné moci a/nebo parlamentu. Aby byl jejich potenciál využit v co nejvyšší míře, musí mít odpovídající nezávislost, zdroje a pravomoci.
- V některých členských státech se na schvalování opatření v oblasti sledování nepodílí žádné instituce nezávislé na zpravodajských službách a výkonné moci.
- V členských státech, které disponují nezávislým orgánem pro schvalování opatření v oblasti sledování, vyžaduje cílené sledování obvykle soudní povolení, přičemž dalším preferovaným řešením je schválení odbornými orgány. Pokud jde o dohled nad pořizováním elektronických odposlechů, neexistuje žádný společný přístup.
- Je nezbytné, aby byly odborné orgány obeznámeny s právními aspekty dohledu, musí však být také odborně způsobilé, což některé členské státy zajišťují tím, že angažují odborníky z celé řady oborů, včetně informačních a komunikačních technologií. Jiné členské státy spoléhají převážně na současné nebo bývalé soudce a poslance.

V členských státech EU byla orgánům pro ochranu údajů, což jsou specializované subjekty pověřené ochranou soukromí a údajů, udělena zásadní úloha při ochraně osobních údajů. Tato role je zakotvena v primárních a sekundárních právních předpisech EU. Odborné orgány specializující se na dohled nad zpravodajskými službami však nepochybně disponují uznávanými odbornými znalostmi, pokud jde o ochranu soukromí a údajů v oblasti zpravodajských služeb.

- Ze zjištění FRA vyplývá, že ve srovnání s jinými činnostmi v rámci zpracování údajů a se správci údajů ve veřejném i soukromém sektoru mají orgány pro ochranu údajů v sedmi členských státech stejné pravomoci vůči zpravodajským službám jako vůči všem ostatním správcům údajů. Ve 12 členských státech nemají orgány pro ochranu údajů vůči zpravodajským službám žádné pravomoci a v devíti členských státech jsou jejich pravomoci omezené.
- V členských státech, ve kterých orgány pro ochranu údajů a jiné odborné orgány dohledu sdílejí pravomoci, může nedostatečná spolupráce mezi nimi vytvářet mezery vyplývající z rozdílných povinností. V členských státech, ve kterých orgány pro ochranu údajů nemají vůči zpravodajským službám žádné pravomoci, je orgán dohledu zodpovědný za to, že opatření na ochranu soukromí a údajů jsou řádně uplatňována.
- Předchozí výzkum FRA v oblasti přístupu k prostředkům nápravy při porušení ochrany údajů poukázal na nutnost zlepšit možnosti orgánů pro ochranu údajů, což je důležité s ohledem na roli, kterou by orgány pro ochranu údajů mohly hrát při dohledu nad zpravodajskými službami.

Prostředky nápravy

V souladu s platnými mezinárodními normami musí mít každý, kdo se domnívá, že je obětí porušení práva na ochranu soukromí nebo údajů, možnost domáhat se nápravy situace. Právo na účinnou právní ochranu – které jednotlivcům umožňuje požadovat nápravu při porušení jejich práv – je nezbytnou součástí přístupu ke spravedlnosti. Opravný prostředek musí být „účinný“ v praxi i ze zákona.

Jak vyplývá z předchozích zpráv FRA o přístupu k prostředkům nápravy při porušení ochrany údajů a o přístupu ke spravedlnosti, oběti porušování soukromí a ochrany údajů mají k dispozici řadu možností, jak se domáhat nápravy. Vzhledem k praktickým potížím s přístupem k obecným soudům hrají důležitou nápravnou roli v oblasti sledování mimosoudní orgány. Mezi mimosoudní orgány v 28 členských státech EU patří odborné orgány (včetně orgánů pro ochranu údajů), orgány výkonné moci a parlamentní orgány, jakož i úřady veřejného ochránce práv. V některých členských státech je počet mimosoudních orgánů s nápravnou rolí v oblasti sledování poměrně povzbuzující, je však třeba jej vnímat ve světle následujících zjištění.

Složitost prostředí prostředků nápravy neusnadňuje uplatňování účinné právní ochrany, stejně tak jako velké množství dat shromážděných zpravodajskými službami při provádění SIGINT. Roztříštěnost

a rozškatalkování různých cest k nápravě způsobuje, že je obtížné se nápravy domoci. Ve skutečnosti ze shromážděných dat vyplývá, že pouze omezený počet případů napadajících postupy sledování byl po Snowdenových odhaleních posuzován na vnitrostátní úrovni.

Povinnost informovat a právo na přístup k informacím

Právo být informován a právo na přístup k informacím je zásadní, aby jednotlivci mohli být informováni o opatřeních v oblasti sledování a mohli zahájit nápravná opatření. Evropský soud pro lidská práva (ESLP) nicméně připustil, že tato práva mohou být oprávněně omezena (viz ESLP, *Klass a další v. Německo*, č. 5029/71, 6. září 1978). Ze zjištění FRA vyplývá, že utajenost obklopující práci zpravodajských služeb skutečně tato práva omezuje. Dalším faktorem je obrovské množství dat shromažďovaných prostřednictvím SIGINT ve srovnání s tradičnějšími formami sledování.

- V osmi členských státech povinnost informovat a právo na přístup k informacím nejsou ze zákona vůbec stanoveny, platí zde pravidla o tajných dokumentech nebo o služebním tajemství. V ostatních 20 členských státech právní předpisy stanoví povinnost informovat i právo na přístup k informacím, v některých případech v konkrétních lhůtách, byť s omezeními. Tato omezení zahrnují různé důvody, jako je národní bezpečnost, národní zájmy nebo účel samotného opatření v oblasti sledování.
- Pouze dva členské státy mají zvláštní ustanovení o povinnosti informovat v kontextu elektronických odposlechů: v jednom z těchto států není jednotlivec informován, pokud mu nelze přímo přiřadit použité selektory, a ve druhém není informován, pokud osobní data byla odstraněna okamžitě po jejich získání a nebyla dále zpracována.
- Orgány dohledu deseti členských států EU, včetně šesti vnitrostátních orgánů pro ochranu údajů, přezkoumávají omezení práva být informován a práva na přístup k informacím ověřením, zda je údajná hrozba pro národní bezpečnost opodstatněná, a/nebo nepřímým uplatněním práva jednotlivce na přístup k informacím. V případě

nepřímého uplatnění práva jednotlivce na přístup k informacím orgány posuzují, zda přístup k informacím může být udělen nebo zda je jeho odmítnutí legitimní, přičemž zároveň kontrolují zákonnost zpracování údajů. V jednom členském státě je požadován soudní příkaz, který potvrzuje, že poskytnutí informací by ohrozilo vyšetřování nebo že proti němu existují jiné argumenty.

- Další dva členské státy právo na přístup k informacím jako takové neudělují. Zákon však stanovuje právo, které vede ke stejnému výsledku: jednotlivec může požádat orgán dohledu, aby ověřil, zda údaje o něm nejsou předmětem protiprávního sledování.
- V některých členských státech orgán dohledu, který se podílí na nepřímém uplatnění práva jednotlivce požádat o přístup k informacím, zpracování údajů ani nepotvrzuje, ani nepopírá. Odpovědi se obvykle omezují na prohlášení, že stížnost byla zpracována anebo ověřena.

Soudní prostředky nápravy

Každý členský stát poskytuje jednotlivcům možnost stěžovat si na porušení soukromí prostřednictvím soudů, a to bez ohledu na to, zda k němu došlo v důsledku cílených nebo necílených elektronických odposlechů. Soudy umožňují jednotlivcům stěžovat si na porušení jejich soukromí, mimo jiné mohou napadnout rozhodnutí orgánu dohledu ve věci jejich stížnosti. Soudy také jednotlivcům umožňují domáhat se nápravy – mimo jiné i v oblasti sledování.

- Dřívější výzkum FRA však identifikoval nedostatečnou specializaci soudců v oblasti ochrany údajů jako vážnou překážku pro účinné napravování porušení ochrany údajů. Toto zjištění je důležité pro sledování, ve kterých jsou kromě potřebného utajení spojeného se zpravodajskou činností důležité také příslušné odborné znalosti, například v oblasti informačních a komunikačních technologií nebo zpravodajské činnosti.
- Pouze dva členské státy zmírňují nedostatek specializace, pokud jde o prostředky nápravy, tím, že do rozhodování o (často) technických záležitostech zapojují soudce/soudy, kteří/ktelé mají k dispozici potřebné znalosti, a poskytují jim přístup k tajným materiálům.

Mimosoudní prostředky nápravy

Mimosoudní možnosti jsou pro jednotlivce obvykle dostupnější než soudní mechanismy, protože procesní pravidla jsou méně přísná, podávání stížností je méně nákladné a řízení je rychlejší. To potvrzují i předchozí zjištění FRA, zejména v souvislosti s ochranou údajů – stále více stížností je podáváno vnitrostátním orgánům pro ochranu údajů a pouze několik stěžovatelů se rozhodne pro soudní řízení. Počet mimosoudních orgánů (jiných než orgány pro ochranu údajů), které údajně působí v oblasti ochrany údajů, je však malý a mnohé mimosoudní orgány mají pouze omezenou pravomoc poskytovat prostředky nápravy.

- Orgány dohledu (včetně orgánů pro ochranu údajů), které zodpovídají za vyřizování stížností, jsou ve velké většině členských států nezávislými institucemi.
- V případě, kdy výkonný orgán dohledu má nápravné pravomoci, vzniká otázka nezávislosti, pokud má také pravomoc požadovat sledování. Parlamentní a odborné orgány dohledu mají autonomnější správní strukturu – tato autonomie však nezaručuje účinnou právní ochranu, pokud není zároveň podpořena dostatečnými znalostmi. Při posuzování nezávislosti orgánu dohledu je třeba také zvážit, jak jsou jmenováni jeho členové a jaké je jejich místo ve správní struktuře.
- Orgány pro ochranu údajů v 13 členských státech EU mají pravomoc zkoumat jednotlivé stížnosti a vydávat závazná rozhodnutí. Ve třech z nich jsou však pravomoci pro přístup k záznamům a pro přístup do prostor omezeny. V pěti členských státech platí další požadavky, na základě kterých je při inspekcích v prostorách zpravodajských služeb nutná přítomnost vedoucího nebo člena orgánu pro ochranu údajů.
- Pět ze sedmi členských států, které udělují svým odborným orgánům dohledu (jiným než orgány pro ochranu údajů) konkrétní nápravné pravomoci, to činí tak, že těmto orgánům umožňují vydávat závazná rozhodnutí. Ve dvou členských státech EU má výkonný orgán dohledu i nápravné pravomoci. Parlamentní výbory ve čtyřech členských státech mají právo vyslechnout individuální stížnosti, ale jen jeden je může vyřešit závazným rozhodnutím.
- Úřady veřejného ochránce práv, které existují ve všech 28 členských státech EU, řeší spíše nesprávné úřední postupy než skutečnou podstatu sledování. Pouze jeden členský stát poskytuje úřadu veřejného ochránce práv nápravné pravomoci, a to prostřednictvím příslušného zákona o zpravodajských službách. Pravomoci úřadů veřejného ochránce práv mohou být navíc poměrně omezené a řízení jsou obvykle uzavřena nezávaznými doporučeními, jejichž cílem je náprava věci a poskytnutí vodítka pro budoucí činnost, a nikoli závazným vykonatelným rozhodnutím. To samozřejmě ovlivňuje účinnost prostředků nápravy, které mohou tyto úřady poskytovat.
- Mezi další prvky, které mohou usnadnit přístup jednotlivce k prostředkům nápravy, patří uvolněnější pravidla týkající se důkazního břemene a skupinových žalob, jakož i účinná ochrana oznamovatele (whistleblowera). Parlamentní shromáždění Rady Evropy považuje whistleblowing za nejúčinnější nástroj pro prosazování mezí stanovených pro sledování.

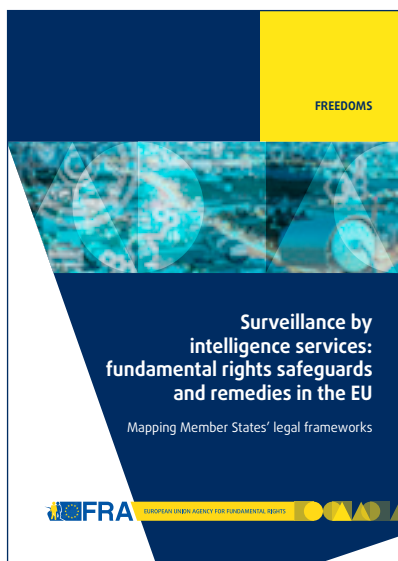
Závěry

Zpráva se týká oblasti s omezenou pravomocí EU. Poukazuje na rozmanitost mezi členskými státy, pokud jde o to, jak jsou zpravodajské služby uspořádány a jak plní své základní úkoly.

Opatření týkající se sledování výrazně zasahují do práv jednotlivců. Vzhledem k utajované povaze těchto opatření jsou jednotlivci nuceni důvěřovat orgánům veřejné moci, které jsou zase povinny zajistit základní práva jednotlivců. Dosažení úrovně důvěry, kterou by společnost měla mít vůči své zpravodajské službě, vyžaduje odpovědnost. Jasně a přístupné právní předpisy, silné mechanismy dohledu, řádné kontrolní mechanismy a účinné prostředky nápravy jsou jen některé z prvků nezbytných pro dosažení tohoto druhu odpovědnosti, což je nepochybně obtížné z důvodu utajení, ve kterém zpravodajské služby působí. Zavedení a zachování jasných a přístupných právních předpisů a silných mechanismů dohledu na úrovni členských států představuje pouze první krok k transparentnímu systému, který by byl v souladu se základními právy – obtíže v tomto procesu naznačují, že překážky stále zůstávají.

Reakce na Snowdenova odhalení poukázaly na potřebu přizpůsobit a posílit příslušné právní rámce v EU a v jejích členských státech. Z výzkumu FRA vyplývá, že řada právních reforem již byla provedena. Pravidelné posuzování fungování a legitimacy těchto rámců, které upravují činnost zpravodajských služeb, se musí stát nedílnou součástí systémů dohledu. Klíčovou otázkou je také to, jak dále reformovat právní rámce tak, aby řešily nedostatek odpovídajícího dohledu. Kromě toho, reformy v členských státech EU musí brát v úvahu nejnovější technologický vývoj, aby zajistily, že mechanismy dohledu budou mít k dispozici nutné nástroje a odborné znalosti. Dosažení všech těchto cílů je bezesporu náročné, ale také nezbytné pro ochranu bezpečnosti při současném zajištění základních práv.





Ochrana veřejnosti před bezpečnostními hrozbami a současně zajištění základních práv si vyžadují citlivou rovnováhu. Kruté teroristické útoky a technologické inovace, které umožňují rozsáhlé monitorování komunikačních dat, celou problematiku dále komplikují a vyvolávají obavy ohledně porušování práv na soukromí a na ochranu údajů ve jménu ochrany národní bezpečnosti. Ze Snowdenových odhalení, která odkryla rozsáhlé a nerozlišující úsilí v oblasti sledování po celém světě, jasně vyplynulo, že je třeba ochranu těchto práv zlepšit.

Tato zpráva, vypracovaná v reakci na výzvu Evropského parlamentu k důkladnému výzkumu ochrany základních práv v kontextu sledování, mapuje a analyzuje právní rámce pro sledování platné v členských státech EU. Zaměřuje se na tzv. hromadné sledování, ale popisuje také mechanismy dohledu zavedené v členských státech EU, nastiňuje práci orgánů, jejichž úkolem je dohled nad činností v oblasti sledování, a prezentuje prostředky nápravy dostupné pro jednotlivce, kteří chtějí takovou zpravodajskou činnost napadnout. Dále tato zpráva poukazuje na složitost dané problematiky a zdůrazňuje, jak těžké může být vyřešit to, co se obvykle považuje za konkurenční priority, a přispívá k probíhající diskusi o tom, jak dosáhnout jejich souladu.

Další informace:

Úplnou zprávu FRA *Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU – Mapping Member States' legal frameworks* („Sledování zpravodajskými službami: záruky ochrany základních práv a prostředky nápravy v EU – mapování právních rámců jednotlivých členských států“) naleznete na adrese: <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/surveillance-intelligence-services>

Viz také další publikace FRA v této oblasti:

- FRA – Rada Evropy (2014), *Příručka evropského práva v oblasti ochrany údajů*, Lucemburk: Úřad pro publikace EU, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/handbook-european-data-protection-law> (k dispozici v různých jazycích EU)
- FRA (2014), *Access to data protection remedies in EU Member States* („Přístup k prostředkům nápravy při porušení ochrany údajů v členských státech EU“), Lucemburk: Úřad pro publikace EU, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/access-data-protection-remedies-eu-member-states> a shrnutí této zprávy <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/access-data-protection-remedies-eu-member-states-summary> (k dispozici v různých jazycích EU)

Přehled činností FRA v oblasti ochrany údajů je dostupný na adrese: <http://fra.europa.eu/en/theme/information-society-privacy-and-data-protection>



Úřad pro publikace

FRA – AGENTURA EVROPSKÉ UNIE PRO ZÁKLADNÍ PRÁVA

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



© Agentura Evropské unie pro základní práva, 2015
Foto: © Shutterstock

Print: ISBN 978-92-9491-021-9, doi:10.2811/429677
PDF: ISBN 978-92-9491-011-0, doi:10.2811/169801