

# Sledování zpravodajskými službami: záruky ochrany základních práv a prostředky nápravy v Evropské unii – díl II

## Shrnutí

Článek 7 Listiny základních práv Evropské unie zaručuje všem osobám v Evropské unii (EU) 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.

Zpravodajské služby hrají zásadní úlohu při ochraně národní bezpečnosti a pomáhají donucovacím orgánům v prosazování zásad právního státu. Vzhledem k tomu, že terorismus, kybernetické útoky a organizovaný zločin představují v EU rostoucí hrozby, stává se práce zpravodajských služeb stále naléhavější a komplexnější a zároveň posiluje její mezinárodní rozměr.

Metody digitálního sledování slouží jako důležité zdroje zpravodajské práce, počínaje odposlechem komunikace a zachycením metadat až po vytěžování databází. Tyto činnosti však mohou rovněž zasahovat do různých základních práv, zejména práva na ochranu soukromí a osobních údajů.

*„[J]akékoliv zasahování lze odůvodnit podle čl. 8 odst. 2 pouze tehdy, pokud je v souladu se zákonem, sleduje jeden nebo více legitimních cílů, na které odkazuje čl. 8 odst. 2, a je nezbytný v demokratické společnosti k tomu, aby těchto cílů bylo dosaženo [...]“*

*(Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 4. prosince 2015 ve věci Roman Zakharov proti Rusku, stížnost č. 47143/06, bod 227)*

Po Snowdenových odhaleních Evropský parlament přijal usnesení, které mimo jiné vyzvalo Agenturu EU pro základní práva (FRA), aby uskutečnila „rozsáhlý výzkum“ týkající se ochrany základních práv v souvislosti se sledováním, zejména s ohledem na soudní prostředky nápravy. V reakci na to zveřejnila agentura FRA svoji zprávu z roku 2015 *Sledování zpravodajskými službami: záruky ochrany lidských práv a prostředky nápravy v EU – díl I: Právní rámce členských států*.

Od roku 2015 se mnohé událo, včetně závažných teroristických útoků, migračních tlaků v oblasti Středomoří, které se staly podnětem k omezení volného pohybu v rámci Schengenského prostoru, a rostoucího počtu kybernetických útoků. Nové hrozby a nové technologie vyústily v rozsáhlé reformy. Několik členských států EU přijalo právní předpisy posilující shromažďování zpravodajských informací a zároveň rozšířilo působnost svých zákonů tak, aby se výslovně vztahovaly na využití zpravodajské techniky ve vztahu k digitálnímu přenosu dat, a zlepšilo dohled a jiné záruky proti zneužití.

Druhá zpráva agentury FRA o sledování – *Sledování zpravodajskými službami: záruky ochrany základních práv a prostředky nápravy v Evropské unii – díl II: pohled z praxe a aktuální přehled právní úpravy* – tudíž aktualizuje právní analýzu vypracovanou agenturou. Doplní ji rovněž o poznatky z praxe získané na základě rozsáhlých rozhovorů s různými odborníky. Společně tyto dvě zprávy představují odpověď agentury FRA na žádost Evropského parlamentu o studii dopadu sledování na základní práva. Toto shrnutí obsahuje hlavní zjištění z druhé zprávy.

# Sledování: aktuální přehled právní úpravy a pohled z praxe

Druhá část výzkumu agentury FRA posuzuje právní rámce upravující zpravodajskou činnost v 28 členských státech EU, zkoumá příslušné mechanismy dohledu a zabývá se prostředky nápravy, které mají k dispozici osoby, jež se domnívají, že došlo k porušení jejich práv.

## Právní rámec pro zpravodajskou činnost

Nové hrozby a nové technologie vedly od roku 2015 k zahájení rozsáhlých reforem v několika členských státech EU, zejména ve Francii, v Německu, Nizozemsku a ve Spojeném království, přičemž ve Finsku v současné době probíhá komplexní reforma.

*„[Nové] právní předpisy jsou pozitivní v tom, že výslovně upravují věci, které byly předtím implicitní.“* (právník)

Tyto reformy právních předpisů upravujících činnost zpravodajských služeb zvýšily transparentnost. Právní rámce upravující zpravodajskou činnost v členských státech EU přesto zůstávají mimořádně různorodé a složité. Mezinárodní normy v oblasti lidských práv vyžadují vymezení mandátu a pravomocí zpravodajských služeb v právních předpisech, které jsou jasné, předvídatelné a dostupné. Odborníci však vyjádřili obavy nad přetrvávající nejasností coby významným zdrojem nejistoty.

*„Kultura v tajných službách je kulturou utajování, zatímco současná kultura ve společnosti je být co možná nejotevřenější. Klíčovým prvkem pro existenci tajných služeb je to, co se nazývá důvěra. Důvěra společnosti, že jednají v mezích zákona. Za tímto účelem se potřebujete stát transparentnějšími než dříve.“*  
(odborný subjekt)

*„[Právní předpisy] neuspěly v četných testech, pokud jde o jejich jasnost a předvídatelnost.“*  
(odborný subjekt)

Podle Evropské úmluvy o lidských právech a podle práva EU pouhá existence právních předpisů umožňujících opatření v oblasti sledování představuje zásah do práva na soukromý život. Evropské soudy za zásah považují rovněž shromažďování údajů zpravodajskými službami. Takový zásah musí být odůvodněný, aby byl v souladu s lidskými právy.

## Sběr a rozsah údajů

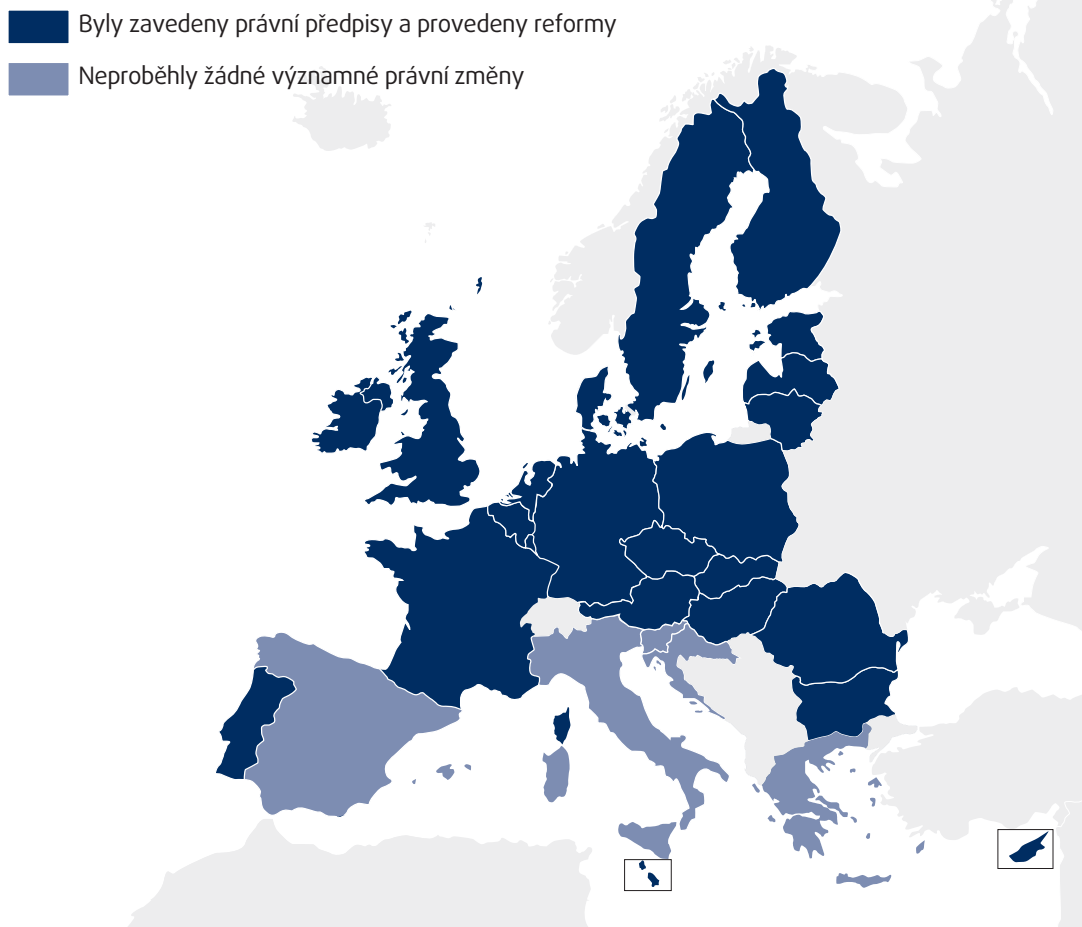
Druhá vlna výzkumu agentury FRA vychází ze zprávy z roku 2015, přičemž poskytuje sociálně-právní analýzu. Konkrétně pak:

- aktualizuje zjištění první zprávy v právní oblasti a
- analyzuje zjištění z rozhovorů vedených v terénu s hlavními aktéry, jako jsou odborné subjekty, parlamentní výbory, soudy, orgány pro ochranu údajů, vnitrostátní instituce na

ochranu lidských práv i organizace občanské společnosti, akademická sféra a zástupci médií.

Agentura FRA prováděla terénní výzkum v roce 2016, kdy uskutečnila více než 70 rozhovorů v sedmi členských státech EU: Belgii, Francii, Itálii, Německu, Nizozemsku, Spojeném království a Švédsku. Pohovory se věnovaly tomu, jak jsou právní rámce upravující zpravodajskou činnost uplatňovány v praxi a zda jsou v souladu se základními právy.

Obrázek 1: Právní rámce členských států EU upravující sledování reformované od října 2015



Zdroj: FRA, 2017

## Poznámky k terminologii

### Všeobecné sledování komunikace

Zpravodajské informace lze shromažďovat pomocí technických prostředků a ve velkém rozsahu. Tento způsob sledování se označuje různě, například „SIGINT“ (signálové zpravodajství), „strategické sledování“, „hromadné vyšetřovací pravomoci“, „hromadné digitální sledování“ a „obecné uchování údajů“. Je-li to možné, agentura FRA používá terminologii vnitrostátních právních předpisů, ale používá jako obecný pojem také výraz „všeobecné sledování komunikace“.

### Cílené a necílené sledování

Na základě toho, zda je či není dán konkrétní cíl, lze opatření v oblasti sledování rozdělit na cílené a necílené sledování. „Cílené sledování“ předpokládá existenci předchozího podezření vůči osobě nebo organizaci, jež je cílem. „Necílené sledování“ začíná bez předchozího podezření nebo konkrétního cíle.

Cílené sledování je poměrně podrobně upraveno téměř všemi 28 členskými státy EU. Naopak pouze pět členských států má podrobné právní předpisy o obecném sledování komunikace. Záruky omezují potenciál zneužití a v některých členských zemích byly posíleny, byť méně v případech sledování zaměřeného na zahraničí. Obdobně jsou záruky obecně slabší a méně transparentní v souvislosti s mezinárodní spoluprací v oblasti zpravodajských služeb, což naznačuje potřebu větší regulace takové spolupráce.

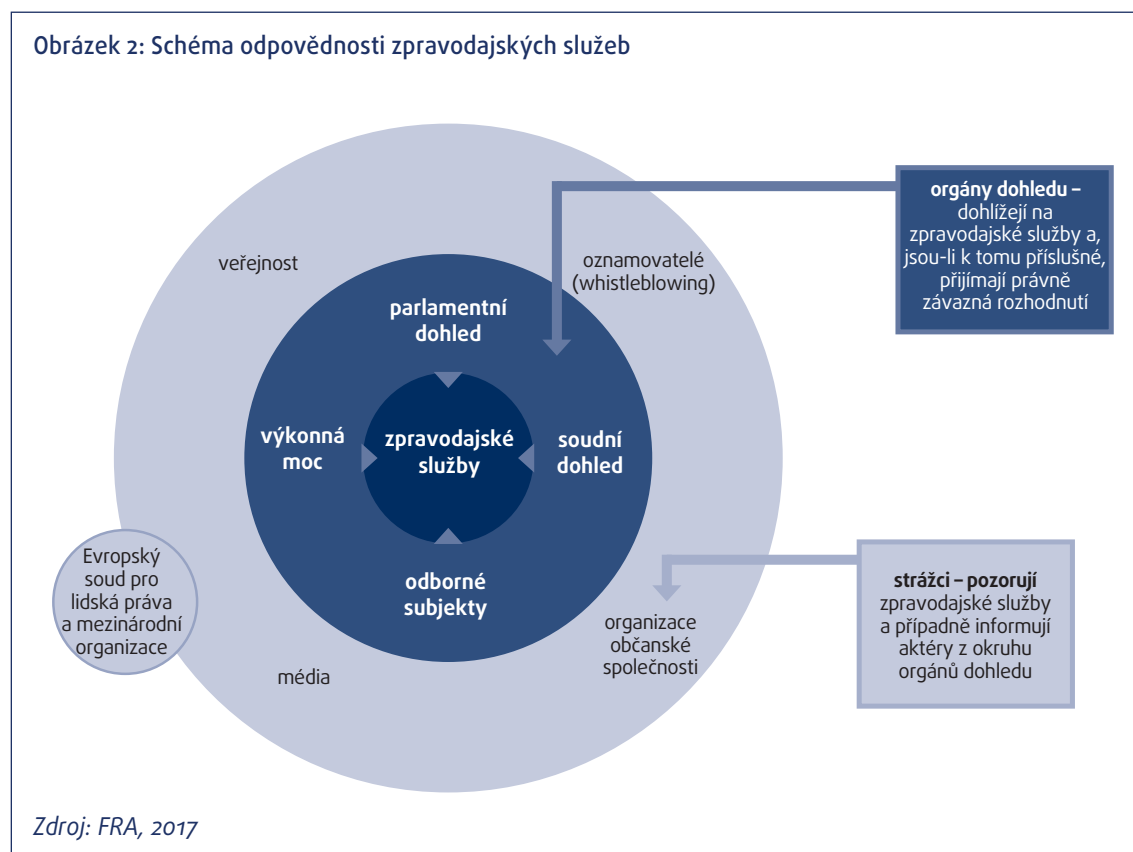
## Odpovědnost

Na práci zpravodajských služeb v 28 členských státech EU dohlížejí různé subjekty, včetně soudů, odborných subjektů, parlamentních výborů a orgánů pro ochranu údajů. V oblasti, v níž převládá utajování,

je takový dohled zásadní: pomáhá zajistit, aby zpravodajské služby nesly odpovědnost za svoje jednání a podporuje rozvoj účinných vnitřních záruk v rámci těchto služeb.

*„Dohled neznamená nedostatek důvěry, znamená ochotu věci vyjasnit.“*  
(parlamentní výbor)

Nejčastěji vykonávají nad opatřeními v oblasti sledování dohled soudy a odborné subjekty. Specializované parlamentní výbory se obecně zaměřují na posuzování vládních strategických politik – výbory k tomuto účelu zřídilo 21 členských států. Orgány pro ochranu údajů mají značné pravomoci ve vztahu k zpravodajským službám v sedmi členských státech, ale ve zbytku Evropské unie jsou jejich pravomoci omezené nebo vůbec neexistují – zejména kvůli



výjimce pro otázky národní bezpečnosti zakotvené v právních předpisech týkajících se ochrany údajů.

Téměř všichni dotazovaní z orgánů dohledu uvádějí, že dokážou odolat vnějším vlivům, ale někteří právníci, zástupci občanské společnosti a akademici zpochybňovali jejich nezávislost a účinnost. Dotazovaní odborníci zdůrazňovali, že pro účinný dohled je zásadní úplný přístup k relevantním údajům a informacím a rovněž schopnost takový přístup využívat. Vzhledem k tomu, že v orgánech dohledu pracují převážně právní odborníci, podstatou neschopnosti získat přístup k relevantním údajům a informacím jsou někdy omezené technické kapacity ve vztahu k funkcím dohledu. Dotazovaní potvrdili, že tyto

faktory představují problém, přičemž citlivost této práce jim může zároveň bránit v tom, aby využili externí odborné konzultace.

*„Je poměrně obtížné hovořit o transparentnosti ve vztahu ke službám, jejichž účinnost závisí na utajení.“*  
(parlamentní výbor)

*„Orgán dohledu musí být schopen pracovat nezávisle, na plný úvazek, musí být schopen se specializovat a vybírat si vlastní zaměstnance.“* (odborný subjekt)

*„Potřebujeme více odborníků v oblasti informačních technologií.“* (odborný subjekt)

## Slibný postup

### Podpora transparentnosti v rámci dohledu

Některé členské státy EU dosáhly zvýšení transparentnosti při zachování nezbytného utajení. Přístup orgánů dohledu k transparentnosti se však v jednotlivých zemích liší, a sice od zveřejňování pravidelných zpráv po vlastní webové stránky nebo využívání sociálních médií. Následuje několik příkladů, jak orgány dohledu usilují o podporu transparentnosti.

#### Pravidelně vydávané podrobné zprávy

Italský parlamentní výbor pro kontrolu zpravodajských a bezpečnostních služeb a státního tajemství COPASIR, francouzská parlamentní delegace pro zpravodajství DPR, německé parlamentní kontrolní grémium PKGr a britský parlamentní zpravodajský a bezpečnostní výbor (ISC) jsou všechny ze zákona povinny pravidelně zveřejňovat zprávy. Podporuje to transparentnost prostřednictvím pravidelného informování parlamentu a veřejnosti o práci parlamentních výborů pro dohled.

*Itálie, COPASIR (2017); Francie, DPR (2017); Německo, PKGr (2016); a Spojené království, ISC (2016)*

#### Podávání zpráv o obsahu slyšení před parlamentními výbory

Britský ISC poskytuje ve své výroční zprávě odkaz na přepisy ze slyšení konajících se během vykazovaného období, které se nacházejí na jeho webových stránkách, což zajišťuje významnou míru informovanosti o jeho práci.

*Spojené království, ISC (2016)*

#### Zprávy o počtu sledovaných osob

Výroční zprávy francouzské národní komise pro kontrolu zpravodajských postupů CNCTR a německé komise G10 poskytují statistické údaje o počtu osob sledovaných během vykazovaného období. Údaje vyplývají z výkonu pravomocí dohledu propůjčených těmto odborným subjektům.

*Francie, CNCTR (2016); Německo, Spolkový sněm (2017)*

#### Zpráva o spolupráci zpravodajských služeb

Výroční zpráva belgického stálého výboru I za rok 2016 obsahuje podporu mezinárodní spolupráce zpravodajských služeb v souvislosti se zahraničními teroristickými bojovníky. Ve zprávě výbor rovněž uvádí řadu zásad, kterými by se měla řídit mezinárodní spolupráce zpravodajských služeb i dohled nad touto spoluprací.

*Belgie, Stálý výbor I (2016)*

Zásadní je rovněž pravomoc vydávat závazná rozhodnutí. Zatímco všechny členské státy EU mají ve svém rámci dohledu nejméně jeden nezávislý orgán, některým z nich takové rozhodovací pravomoci chybí. Zdůrazněn byl rovněž význam veřejné kontroly, přičemž někteří dotazovaní považovali zprávy vydávané orgány dohledu za nedostatečně informativní. Kromě toho respondenti zdůrazňovali potřebu překonat roztržitost dohledu prostřednictvím spolupráce různých aktérů, kteří se do procesu dohledu zapojují vnitrostátně i mezinárodně.

*„Máme v naší zprávě skutečně něco navíc? Odpověď je ano a domnívám se, že po panu Snowdenovi byl nepochybně větší tlak získat víc a tyto nové právní předpisy jsou dobrým příkladem toho, že je podporována větší otevřenost, a podle mne budeme tlak vyvíjet i nadále...“* (odborný subjekt)

*„Ale když dojde na podstatné věci, řekněme si: co jsme se dozvěděli od [odborného subjektu]? Kolik bylo provedeno odposlechů? Nejen to, kolikrát jsme se sešli, ale jaká věc se projednávala. Byla přijata nějaká nová rozhodnutí? Dozvěděli jsme se o nějakých nových technologiích? To chci vědět.“* (organizace občanské společnosti)

*„[Je důležité] zajistit, aby každý orgán s pravomocemi v této oblasti chápal, co může dělat... Ale domnívám se, že skutečným problémem je roztržitost, složitost, nedostatečná transparentnost.“* (orgán pro ochranu údajů)

Výzkum agentury FRA odhalil, že dohled nad mezinárodní spoluprací ve zpravodajské oblasti je méně rozvinutý – 17 členských států nevyžaduje dohled nad takovou činností, zatímco ostatní omezily jeho rozsah. Některé členské státy zavedly záruky konkrétně přizpůsobené mezinárodnímu sdílení zpravodajských informací, ale značná část členských států (27) vyžaduje pouze předchozí souhlas výkoného orgánu.

*„Stále rozšířenější praxe vlád spočívající v předávání a vzájemném sdílení informací získaných tajným sledováním, praxe, jejíž užitečnost v boji proti mezinárodnímu terorismu je opět nepochybnitelná a která se týká výměn mezi členskými státy Rady Evropy i mezi dalšími jurisdikcemi, je dalším faktorem poukazujícím na to, že je zapotřebí věnovat obzvláštní pozornost vnějšímu dohledu a opatřením nápravy.“*  
(Rozsudek ESLP ze dne 12. ledna 2016, Szabo a Vissy proti Maďarsku, stížnost č. 37138/14, bod 78)

*„Odpovědnost je nedostatečná. Víte, že všechny orgány dohledu se dívají na svoje vnitrostátní služby, nikdo se nedívá, jak funguje spolupráce tajných služeb jako celek. Když naše služby pošlou informace, díváme se na to, jakým způsobem uplatňují pravidla, nevíme, co s těmi informacemi udělá jiná zpravodajská služba, vždy sledujeme jeden konec procesu a druhý konec je neznámý.“* (odborný subjekt)

## Slibný postup

### Zlepšování mezinárodní spolupráce mezi orgány dohledu

Rovný přístup k informacím získaným prostřednictvím mezinárodní spolupráce by mohl umožnit lepší mezinárodní spolupráci mezi orgány dohledu. V roce 2015 orgány dohledu z Belgie, Dánska, Nizozemska, Norska a Švýcarska zahájily společný projekt, v jehož rámci budou jednotlivé orgány provádět vnitrostátní vyšetřování týkající se zahraničních teroristických bojovníků. Závěrečná zpráva má být vydána v roce 2017; průběžná hodnocení ukazují přidanou hodnotu takových koordinovaných snah.

*Belgie, Stálý výbor I (2016), s. 80; Nizozemsko, CTIVD (2017), s. 33*

## Prostředky nápravy

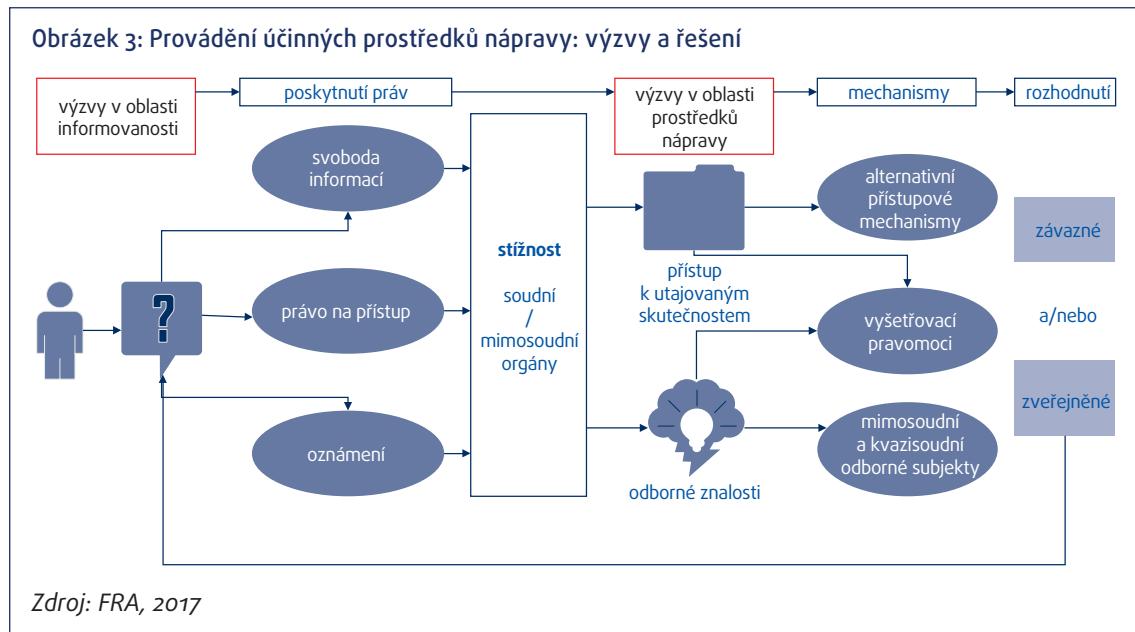
Potřeba utajení ve zpravodajské oblasti může ovlivnit účinnost dohledu i schopnost jednotlivců domáhat se prostředků nápravy při porušení jejich práv. Přestože právo domáhat se prostředků nápravy v souvislosti s tajným sledováním existuje, je ze své podstaty omezené. Dotazovaní odborníci uvádějí, že jednotlivé přezkumné orgány obdrží přibližně 10 až 20 stížností za rok.

*„Průměrný občan dokonce ani neví, komu stížnost adresovat.“* (orgán pro ochranu údajů)

*„[Právní rámec upravující ochranu oznamovatelů] není považován za příliš účinný. Z tohoto důvodu je znovu a znovu vznášen politický požadavek na zajištění nezbytné komplexní ochrany oznamovatelů.“* (odborný subjekt)

*„Ideální situace by byla nemuset nikdy říkat „ne“. Chtěl bych do budoucna usilovat právě o to; pochopení samotné podstaty a zákonných limitů [příslušnými službami].“*  
(soudní orgán)

Mimosoudní prostředky nápravy jsou obecně dostupnější než soudní mechanismy, protože jsou levnější, rychlejší a mají méně přísná procesní pravidla. Dvacet pět členských států umožňuje jednotlivcům podat u takových orgánů stížnost ohledně sledování. Mají-li být účinné, přezkumné orgány rovněž vyžadují určité pravomoci – zejména přístup k utajovaným skutečnostem a možnost vydávat závazná rozhodnutí. Takové pravomoci mají odborné subjekty nebo orgány pro ochranu údajů ve většině členských států.



„Domnívám se, že v této velmi složité oblasti má vláda kromě zdrojů ještě dodatečnou výhodu v podobě informací o tom, co [služby] dělají, a možnosti vše označit [za utajovanou skutečnost], což představuje problém. Potřebujeme od vnitrostátních soudů mnohem větší transparentnost, odolnost.“  
(organizace občanské společnosti)

Nicméně právníci, zástupci občanské společnosti a akademici oslovení během výzkumu agentury FRA měli tendenci zpochybňovat účinnost existujících prostředků nápravy. Konstatovali, že jen málo jednotlivců si je vůbec vědomo toho, že jsou prostředky nápravy k dispozici. Kromě toho není právo na přístup k informacím z konkrétních spisů a právo

být informován o sledování uplatňováno důsledně. Obě tato práva lze omezit z různých důvodů souvisejících s národní bezpečností.

„V projednávané věci [...] by se zdálo, že použití zvláštních pravomocí schválil ministr vnitra a královských vztahů, pokud ne ředitel [zpravodajských služeb] nebo dokonce podřízený úředník [zpravodajských služeb], ale v každém případě bez předchozího posouzení nezávislým orgánem s pravomocí tomu zabránit nebo to ukončit [...]. Mimoto následný přezkum nemůže obnovit důvěrnost novinářských zdrojů po té, co byla narušena.“  
(Rozsudek ESLP ze dne 22. listopadu 2012, *Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. a další proti Nizozemsku*, stížnost č. 39315/06, body 100–101)

## Slibný postup

### Transparentní kontrola odepření práv

V **Nizozemsku** a **Německu** orgány dohledu posuzují důvody pro odepření oznámení nebo přístupu k informacím.

Vzhledem k tomu, že v letech 2007 až 2010 nebyl v Nizozemsku nikdo informován, výbor pro dohled nad zpravodajskými a bezpečnostními službami CTIVD v roce 2013 rozhodl o zahájení zvláštního vyšetřování ve věci povinnosti poskytnout informace. Nizozemský orgán dohledu zjistil, že mezitím bylo informováno třináct osob. Podobné vyšetřování bylo zahájeno v roce 2016.

V Německu může komise G 10 rozhodnout o informování osob na základě informací poskytnutých zpravodajskými službami. V roce 2016 tento orgán rozhodl o tom, že prozatím nebude informováno 1 040 osob/institucí, a jednohlasně se shodl na tom, že 188 nebude informováno nikdy. V případech strategického sledování se komise G 10 zabývala 58 případy informací souvisejících s mezinárodním terorismem. Ve většině případů (51) spolková zpravodajská služba BND informovala komisi G 10, že dotyčnou osobu nebylo možné prostřednictvím opatření v oblasti sledování identifikovat. V šesti případech komise rozhodla, že poskytnutí informací odložit; v žádném případě informování nezamítla zcela; a v jednom případě vzala na vědomí, že spolková zpravodajská služba BND informace poskytla.

Viz *Nizozemsko, (CTIVD) (2013) a CTIVD (2016)*, s. 14; *Německo, Spolkový sněm (Deutscher Bundestag) (2017a)*, s. 6 a 8

V případě soudních i mimosoudních aktérů je problémem rovněž nedostatek odborných znalostí, pokud jde o problematiku utajení a technické otázky. Pokud jde o soudní moc, členské státy našly několik způsobů, jak tento problém řešit, včetně vytvoření alternativních sporných řízení umožňujících projednávání utajovaných skutečností; vytváření mechanismů spolupráce, a to i se zpravodajskými službami, s cílem vyřešit nedostatek odborných znalostí; a vytvoření kvazisoudních orgánů.

Taková řešení dokládají, že překážky bránící v zajištění účinné právní ochrany lze překonat. Stejně tak je možné vypracovat skutečně jasné právní rámce, vytvořit odpovídající záruky a zajistit účinný dohled, což je ten nejlepší způsob, jak zajistit, aby zvýšená bezpečnostní opatření, která jsou umožněna sledováním, byla plně v souladu se základními právy.

## Klíčová zjištění průzkumu a stanoviska agentury FRA

Následující stanoviska vycházejí z klíčových zjištění výzkumu agentury FRA *Sledování zpravodajskými službami*, uvedených v druhém díle na téma „pohled z praxe a aktuální přehled právní úpravy“.

### Zajištění jasného právního rámce

Zpravodajské služby pomáhají chránit národní bezpečnost. Mají-li v tom být úspěšné, musí často pracovat v utajení. Mezinárodní a evropské normy v oblasti lidských práv však vyžadují, aby byl v právním rámci jasně vymezen mandát a pravomoci zpravodajských služeb a aby tento rámec jako protiváhu utajení stanovoval záruky proti svévolnému jednání. Evropský soud pro lidská práva (ESLP) rozhodl, že vnitrostátní právní rámec musí být jasný, dostupný a předvídatelný. Zavazuje členské státy k tomu, aby v právních předpisech zakotvily minimální záruky, jako je vymezení povahy deliktů, které mohou být důvodem pro vydání příkazu k odposlechu, a stanovení kategorií osob, které lze sledovat. Terénní výzkum agentury FRA ukazuje, že právní předpisy upravující sledování jsou považovány za složité a že je potřeba jasnější právní rámec se srozumitelným vymezením pojmů.

#### Stanovisko agentury FRA 1

Členské státy EU by měly mít jasné, konkrétní a komplexní zákony o zpravodajských službách. Vnitrostátní právní rámce by měly být co nejpodrobnější, pokud jde o mandát a pravomoci zpravodajských služeb a o opatření v oblasti sledování, které mohou využívat. V zákonech o zpravodajských službách by měly zaujímat významné místo záruky ochrany základních práv, včetně záruk ochrany soukromí a údajů při shromažďování, uchovávání a šíření údajů a přístupu k nim.

### Zajištění široké konzultace a otevřenosti během zákonodárského procesu

Příprava právních předpisů upravujících zpravodajskou problematiku by měla zahrnovat otevřenou diskusi s hlavními zúčastněnými subjekty. Při projednávání návrhů zákonů o zpravodajských službách by vlády měly věnovat dostatek času vyjasnění potřeb zpravodajských služeb a vysvětlení, jaké záruky ochrany základních práv návrh zákona obsahuje. Údaje agentury FRA ukazují, že většina členských států EU v posledních letech provedla reformu svých právních předpisů upravujících zpravodajskou problematiku a boj proti terorismu. Některé z těchto legislativních změn probíhaly v době, kdy byl prováděn terénní výzkum agentury FRA. Dotazovaní odborníci zdůrazňovali potřebu širšího zapojení hlavních aktérů a relevantních subjektů do přípravy právních předpisů upravujících zpravodajskou problematiku. V některých členských státech namísto zrychleného přijetí nových právních předpisů probíhají on-line veřejné konzultace a intenzivní parlamentní diskuse. *Zpráva agentury FRA o základních právech 2017* vyzdvihla, jak je potřebný takový přístup.

#### Stanovisko agentury FRA 2

Členské státy EU by měly vést při zavádění reformy svých právních předpisů o sledování široké veřejné konzultace s celou škálou zúčastněných subjektů, zajistit transparentnost legislativního procesu a včlenit do těchto předpisů příslušné mezinárodní a evropské standardy a záruky.



## Zajištění nezávislého dohledu nad činností zpravodajských služeb vybaveného dostatečnými pravomocemi a působností

Vytvoření silného mechanismu dohledu je zásadní součástí systému odpovědnosti zpravodajských služeb. Rámec dohledu by měl odpovídat pravomocem zpravodajských služeb. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva stanoví, že orgány dohledu by měly být nezávislé a měly by mít odpovídající pravomoci a působnost. Zjištění vyplývající z výzkumu agentury FRA ukazují, že všechny členské státy EU mají ve svém rámci dohledu nejméně jeden nezávislý orgán. Zjištění však rovněž identifikovala limity plné nezávislosti, kdy některé orgány dohledu zůstávají silně závislé na výkonné moci: zákon jim neuděluje závazné rozhodovací pravomoci, mají omezený počet zaměstnanců a rozpočet nebo se jejich kanceláře nacházejí ve vládních budovách.

### Stanovisko agentury FRA 3

*Členské státy EU by měly zřídit spolehlivý rámec dohledu odpovídající pravomocem a kapacitám zpravodajských služeb. Nezávislost orgánů dohledu by měla být zakotvena v zákoně a uplatňována v praxi. Členské státy EU by měly orgánům dohledu poskytnout odpovídající finanční a lidské zdroje, včetně různorodých a technicky kvalifikovaných odborníků. Členské státy by orgánům dohledu měly rovněž poskytnout pravomoc zahajovat vlastní vyšetřování jakož i trvalý, úplný a přímý přístup k informacím a dokumentům nezbytným k plnění jejich role. Členské státy by měly zajistit, aby rozhodnutí orgánů dohledu byla závazná.*

## Posílení dohledu zajištěním dostatečných technických odborných znalostí

Zejména s ohledem na rychle se vyvíjející technologie v digitální sféře jsou technické odborné znalosti a kapacita v orgánech dohledu klíčové. Terénní výzkum agentury FRA naznačuje, že omezení odborných znalostí orgánů dohledu v oblasti informačních technologií a jejich technických kapacit umožňujících úplný přístup k zpravodajským informacím představují a budou i nadále představovat velký problém. Dotazovaní odborníci uvedli, že se někdy musí spoléhat na externí konzultace doplňující jejich vlastní právní znalosti. Výzkum prováděný agenturou FRA v právní oblasti ukazuje, že některé zákony

členských států výslovně vyžadují, aby orgány dohledu měly technické odborné znalosti.

### Stanovisko agentury FRA 4

*Zákony členských států EU by měly zajistit, aby orgány dohledu měly personál s technickými odbornými znalostmi potřebnými k nezávislému posouzení často vysoce technické práce zpravodajských služeb.*

## Zajištění otevřenosti orgánů dohledu veřejné kontrole

Evropský soud pro lidská práva zdůraznil, že zpravodajské služby a orgány dohledu by měly nést odpovědnost za svoji práci. Měly by být transparentní a účinně informovat parlamenty a veřejnost o své činnosti. Výzkum agentury FRA ukazuje, že v některých členských státech je vyšší transparentnost dosaženo i při zajištění nezbytného utajení. Odborníci dotazovaní během terénního výzkumu prováděného agenturou FRA považují zvýšenou transparentnost za obzvláště důležitou. Přístup orgánů dohledu k transparentnosti se však v jednotlivých členských státech výrazně liší, od zveřejňování pravidelných zpráv po vlastní webové stránky nebo používání sociálních médií.

### Stanovisko agentury FRA 5

*Členské státy EU by měly zajistit, aby mandát orgánů dohledu zahrnoval předkládání veřejných zpráv s cílem zvýšit transparentnost. Zprávy orgánů dohledu by měly být veřejně dostupné a měly by obsahovat podrobný přehled systémů dohledu a souvisejících činností (např. schvalování opatření v oblasti sledování, průběžná kontrolní opatření, následná šetření a vyřizování stížností).*

## Podpora kontinuity dohledu

Evropský soud pro lidská práva rozhodl, že účinný dohled vyžaduje „průběžnou kontrolu“ v každé fázi procesu. Zjištění vyplývající z výzkumu prováděného agenturou FRA ukazují mimořádně různorodé struktury dohledu v jednotlivých členských státech EU. Podílejí-li se na různých krocích dohledu, od schválení opatření v oblasti sledování po dohled nad jeho používáním, různé orgány, mohou ve výsledku vzniknout možné mezery nebo překrývání. Takové nedostatky oslabují přiměřenost záruk. Terénní výzkum agentury FRA zdůrazňuje, že institucionální a neformální spolupráce mezi orgány dohledu v jednotlivých členských státech je zásadní.

#### Stanovisko agentury FRA 6

*Členské státy EU by měly zajistit, aby se mandáty orgánů dohledu vzájemně doplňovaly tak, aby jako celek nabízely průběžnou kontrolu a poskytovaly řádné záruky. Tohoto vzájemného doplňování lze dosáhnout pomocí neformální spolupráce mezi orgány dohledu nebo zákonnými prostředky.*

## Posílení záruk pro chráněná povolání

Evropský soud pro lidská práva rozhodl, že k ochraně novinářských zdrojů jsou v souvislosti se sledováním zapotřebí posílené záruky. Tato zásada se obdobně vztahuje na další povolání, která v důsledku zastřešujících principů, jako jsou parlamentní výsady, nezávislost soudnictví a zachování důvěrnosti ve vztahu mezi právním zástupcem a klientem, rovněž vyžadují větší ochranu. Výzkum agentury FRA ukazuje, že sice existují různorodé přístupy, ale několik členských států EU má zákony stanovující posílené povolení a schvalovací postupy i přísnější kontroly pro zpracování údajů shromážděných prostřednictvím sledování osob vykonávajících chráněná povolání.

#### Stanovisko agentury FRA 7

*Členské státy EU by měly zavést konkrétní právní postupy pro ochranu důvěrné komunikace profesních skupin, jako jsou členové parlamentu, pracovníci justičních orgánů, právní zástupci a pracovníci médií. Na provádění těchto postupů by měl dohlížet nezávislý orgán.*

## Zajištění účinné ochrany oznamovatelů

Evropský soud pro lidská práva rozhodl, že by mělo být zajištěno, aby státní úředníci měli možnost oznamovat porušení předpisů (tzv. whistleblowing). Oznamovatelé mohou výrazně přispět k řádnému fungování systému odpovědnosti. Výzkum prováděný agenturou FRA zjistil, že v jednotlivých členských státech EU existují různé postupy, pokud jde o oznamování porušení (whistleblowing). Dotazování odborníci vyjádřili rozdílné názory na ochranu oznamovatelů.

#### Stanovisko agentury FRA 8

*Členské státy EU by měly zajistit účinnou ochranu oznamovatelů ve zpravodajských službách. Tito oznamovatelé vyžadují zvláštní režim přizpůsobený jejich oboru činnosti.*

## Podřízení mezinárodní zpravodajské spolupráce pravidlům posuzovaným orgány dohledu

Srovnávací analýza právních předpisů provedená agenturou FRA ukazuje, že téměř všechny členské státy mají zákony o mezinárodní zpravodajské spolupráci. Nicméně pouze třetina z nich ukládá zpravodajským službám, aby stanovily vnitřní předpisy pro postupy a metody mezinárodní spolupráce, včetně ochranných opatření při sdílení údajů. Pokud taková pravidla existují, jsou obecně považována za tajná. Pouze několik členských států umožňuje vnější posouzení dohod o mezinárodní zpravodajské spolupráci.

#### Stanovisko agentury FRA 9

*Členské státy EU by měly stanovit pravidla pro způsob mezinárodní výměny zpravodajských informací. Tato pravidla by měla být předmětem přezkumu ze strany orgánů dohledu, které by měly posoudit, zda jsou procesy pro předávání a přijímání zpravodajských informací v souladu se základními právy a zda obsahují přiměřené záruky.*

## Právní vymezení kompetencí orgánů dohledu v oblasti mezinárodní zpravodajské spolupráce

Srovnávací analýza právních předpisů agentury FRA ukazuje, že zákony většiny členských států neobsahují jasná ustanovení, zda orgány dohledu mohou dohlížet na výměny informací v rámci mezinárodní spolupráce. Osm členských států EU s omezením nebo bez omezení stanoví kompetence orgánů dohledu, pokud jde o mezinárodní výměnu zpravodajských informací; zákony ve třech členských státech EU vylučují jakoukoliv formu nezávislého dohledu. Ve zbývajících 17 členských státech jsou právní rámce předmětem výkladu, pokud jde o stanovení kompetencí orgánů dohledu v oblasti mezinárodní výměny zpravodajských informací.

#### Stanovisko agentury FRA 10

*Členské státy EU by měly zajistit, aby právní rámce upravující zpravodajskou spolupráci jasně vymezovaly rozsah kompetencí orgánů dohledu v oblasti spolupráce zpravodajských služeb.*

## Vynětí orgánů dohledu z pravidla pro přístup třetích stran

V mezinárodní spolupráci zpravodajských služeb pravidlo pro přístup třetích stran brání službě v tom, aby mohla bez souhlasu zdroje poskytovat třetím stranám jakékoliv údaje obdržené od partnera. Výzkum prováděný agenturou FRA zdůrazňuje, že pravidlo pro přístup třetích stran chrání zdroje a zaručuje důvěru mezi spolupracujícími zpravodajskými službami. Avšak údaje agentury FRA ukazují, že orgány dohledu jsou často považovány za „třetí strany“, a tudíž nemají přístup k údajům získaným v rámci mezinárodní spolupráce. V některých členských státech již orgány dohledu nejsou považovány za „třetí strany“, a tudíž mají k takovým údajům plný přístup.

### Stanovisko agentury FRA 11

*Nehledě na pravidlo pro přístup třetích stran by členské státy EU měly zvážit, zda orgánům dohledu udělit plný přístup k údajům předávaným prostřednictvím mezinárodní spolupráce. Vedlo by to k rozšíření pravomocí dohledu na veškeré údaje, které mají zpravodajské služby k dispozici a které zpracovávají.*

## Poskytování účinných prostředků nápravy prostřednictvím nezávislých orgánů s nápravnými pravomocemi

Evropský soud pro lidská práva rozhodl, že účinný prostředek nápravy se vyznačuje vyšetřovacími a rozhodovacími pravomocemi udělenými soudním a mimosoudním orgánům. Přezkumný orgán by měl mít zejména přístup do prostorů zpravodajských služeb a k shromážděným údajům, mít pravomoc vydávat závazná rozhodnutí a informovat stěžovatele o výsledku svého vyšetřování. Jednotlivec by měl mít možnost odvolat se proti rozhodnutí orgánu. Údaje agentury FRA ukazují, že 22 členských států EU má nejméně jeden mimosoudní orgán s nápravnými pravomocemi. V šesti členských státech však těmto orgánům chybí pravomoc vydávat závazná rozhodnutí a přístup k utajovaným skutečnostem.

### Stanovisko agentury FRA 12

*Členské státy EU by měly zajistit, aby soudní a mimosoudní orgány s nápravnými pravomocemi měly pravomoc a kompetence potřebné k účinnému posouzení a rozhodování o stížnostech týkajících se sledování vznášených jednotlivci.*

## Zajištění dostupnosti mimosoudních orgánů s nápravnými pravomocemi

Údaje agentury FRA ukazují, že mimosoudní mechanismy dohledu jsou pro jednotlivce dostupnější než soudní prostředky nápravy, protože jsou jednodušší, levnější a rychlejší. Srovnávací analýza právních předpisů vypracovaná agenturou FRA ukazuje, že v oblasti sledování mohou jednotlivci podat stížnost u mimosoudního orgánu v 25 členských státech EU. V deseti členských státech má nápravné pravomoci jeden jediný mimosoudní orgán, zatímco ve většině členských států mohou jednotlivci podat stížnost nejméně u dvou orgánů s nápravnými pravomocemi.

### Stanovisko agentury FRA 13

*Členské státy EU by měly zajistit, aby pro jednotlivce byly dostupné soudní i mimosoudní přezkumné orgány. Zejména by členské státy měly určit, jaké potenciální nedostatky znemožňují účinné posouzení stížností jednotlivců, a zajistit, aby v případě potřeby bylo možné systém orgánů s nápravnými pravomocemi doplnit o mimosoudní odborné subjekty.*

## Umožnění informovanosti o provedených opatřeních v oblasti sledování

Srovnávací analýza právních předpisů provedená agenturou FRA ukazuje, že všechny členské státy EU mají ve svých zákonech o svobodném přístupu k informacím výjimku pro poskytování odpovědí na otázky spojené s národní bezpečností. Zjištění agentury FRA rovněž ukazují, že všechny členské státy na základě důvěrnosti zpravodajských informací a ochrany národní bezpečnosti nebo probíhajících sledovacích operací omezují buď právo jednotlivců být informován, nebo právo na přístup k vlastním údajům. Zákony některých členských států nabízejí alternativní způsoby, jak jednotlivce informovat o opatření v oblasti sledování, a tudíž jim umožnit domáhat se účinné právní ochrany.

#### Stanovisko agentury FRA 14

*Členské státy EU by měly zajistit, aby zpravodajské služby před omezením přístupu k informacím na základě národní bezpečnosti přezkoumaly, zda se jedná o legitimní cíl a zda jsou tato omezení přiměřená. Příslušný orgán by měl posoudit stupeň důvěrnosti. Popřípadě by mohly kontroly provádět orgány dohledu jménem stěžovatelů, a to v případech, kdy oznámení nebo poskytnutí informací není možné.*

## Zajištění vysoké úrovně odborných znalostí v přezkumných orgánech

Přezkumné orgány musí mít dobrou znalost metod sledování. Terénní výzkum prováděný agenturou FRA identifikoval způsoby jak neformálně řešit nedostatek technických odborných znalostí. Prokázalo se, že spolupráce mezi přezkumnými orgány, odbornými subjekty a zpravodajskými službami, aniž by měla vliv na úlohu a nezávislost jednotlivých subjektů, prohlubuje technické znalosti posuzovatelů a přispívá k budování vzájemné důvěry. Vnitrostátní praxe, kdy jsou k projednávání stížností týkajících se sledování prováděného zpravodajskými službami jmenováni specializovaní soudci nebo zřízeny specializované soudy nebo komory, přispívá k rozvoji odborných znalostí soudních orgánů v této oblasti. Takové systémy mohou rovněž usnadnit využití různých mechanismů pro přístup soudních orgánů k utajovaným skutečnostem.

#### Stanovisko agentury FRA 15

*Členské státy EU by měly zajistit, aby v případě, že soudním nebo mimosoudním přezkumným orgánům chybí relevantní odborné znalosti k účinnému posouzení stížností předkládaných jednotlivci, byly zřízeny zvláštní systémy umožňující tyto nedostatky řešit. Účinné systémy právní ochrany mohou být podpořeny spoluprací s odbornými orgány dohledu, technickými odborníky nebo pracovníky zpravodajských služeb.*

## Podpora ostatních aktérů v oblasti lidských práv

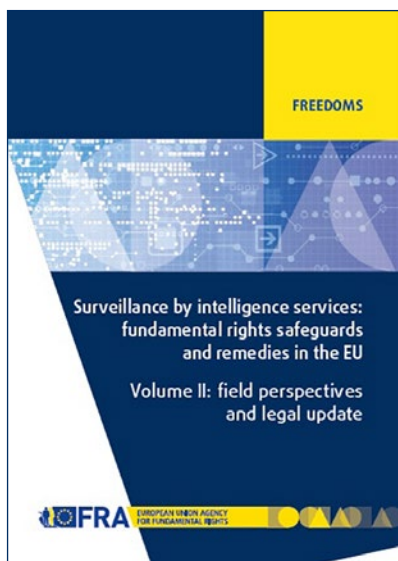
Terénní výzkum prováděný agenturou FRA zdůrazňuje, že vnitrostátní instituce na ochranu lidských práv, organizace občanské společnosti a v některých případech instituce veřejného ochránce práv mohou hrát zásadní úlohu v posíleném systému odpovědnosti zpravodajských služeb. Terénní výzkum prováděný agenturou FRA však zároveň ukazuje, že organizacím občanské společnosti často chybí odpovídající zdroje a jen málo z nich je schopno nabídnout obětem údajného nezákonného sledování komplexní služby.

#### Stanovisko agentury FRA 16

*Členské státy EU by měly prohloubit prostor, ve kterém mohou působit vnitrostátní subjekty a instituce na ochranu lidských práv a organizace občanské společnosti, které mohou v rámci dohledu hrát výraznou úlohu „strážců“.*







Vzhledem k tomu, že terorismus, kybernetické útoky a sofistikované přeshraniční zločinecké sítě představují rostoucí hrozby, se práce zpravodajských služeb stává stále naléhavější, komplexnější a více mezinárodní. Tato práce může výrazně zasahovat do základních práv, zejména práv na ochranu soukromí a osobních údajů. Zatímco neustálý technologický pokrok může hrozbu takového zasahování ještě zvýšit, potenciál zneužití je možné snížit prostřednictvím účinného dohledu a prostředků nápravy.

Tato zpráva je druhou publikací agentury FRA v reakci na žádost Evropského parlamentu o rozsáhlý výzkum dopadu sledování na základní práva. Aktualizuje právní analýzu tohoto tématu z roku 2015 prováděnou agenturou FRA a doplňuje tuto analýzu o poznatky z praxe získané na základě rozsáhlých rozhovorů s různými odborníky ze zpravodajské oblasti a oblastí souvisejících, včetně dohledu.

## Další informace:

Úplné znění zprávy agentury FRA – *Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU. Volume II: field perspectives and legal update* – (Sledování zpravodajskými službami: záruky ochrany základních práv a prostředky nápravy v EU. Díl II: pohled z praxe a aktuální přehled právní úpravy) naleznete na adrese <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/surveillance-intelligence-socio-lega>

Některé další související publikace agentury FRA:

- FRA (2015), *Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU – Vol. I: Member States' legal frameworks* (Sledování zpravodajskými službami: záruky ochrany základních práv a prostředky nápravy v EU – díl I: právní rámce členských států), Lucemburk, Úřad pro publikace EU, <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/surveillance-intelligence-services>
- 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 jazycích EU; připravovaná aktualizace v květnu 2018)

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



Úřad pro publikace

© Agentura Evropské unie pro základní práva, 2018  
Fotografie na obalu: © Shutterstock

## FRA – AGENTURA EVROPSKÉ UNIE PRO ZÁKLADNÍ PRÁVA

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vídeň – Rakousko  
Tel. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699  
[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu) – [info@fra.europa.eu](mailto: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](https://twitter.com/EURightsAgency)



ISBN 978-92-9474-051-9

TK-02-18-203-CS-N doi: 10.2811/470033