

# Nadzor obavještajnih službi: mjere za zaštitu temeljnih prava i pravni lijekovi u Europskoj uniji – Svezak II.

## Sažetak

Člankom 7. Povelje Europske unije o temeljnim pravima svim pojedincima u Europskoj uniji (EU) jamči se pravo na poštovanje njihova privatnog i obiteljskog života, dok se člankom 8. jamči pravo na zaštitu njihovih osobnih podataka. Zahtijeva se da se takvi podatci obrađuju pravedno za određene svrhe i svakoj se osobi osigurava pravo na pristup vlastitim osobnim podacima kao i pravo na ispravljanje tih podataka. Osim toga se određuje da neovisno tijelo mora regulirati poštovanje tog prava. Člankom 47. osigurava se pravo na djelotvoran pravni lijek, uključujući pravično i javno suđenje u razumnom roku.

Obavještajne službe imaju ključnu ulogu u zaštiti nacionalne sigurnosti i pomaganju tijelima za provedbu zakona da poštuju vladavinu prava. Zbog terorizma, kibernetičkih napada i organiziranog kriminala koji predstavljaju sve veće prijetnje u EU-u posao obavještajnih službi sve je više žuran, složen i odvija se na međunarodnoj razini.

Metode digitalnog nadzora služe kao važni resursi u obavještajnim aktivnostima, od presretanja komunikacija i metapodataka do provjere baze podataka. Ali tim se aktivnostima također može zadirati u različita temeljna prava, osobito u prava na privatnost i zaštitu podataka.

„[B]ilo koje zadiranje u prava može biti opravdano samo temeljem članka 8. stavka 2. ako je u skladu sa zakonom, ako nastoji ostvariti jedan ili više legitimnih ciljeva na koje se poziva stavak 2. članak 8. i ako je ostvarivanje takvih ciljeva nužno u demokratskom društvu [...]“

(ESLJP), *Roman Zakharov protiv Rusije* [GC], br. 47143/06, 4. prosinca 2015., st. 227.)

Nakon Snowdenovih objava Europski je parlament donio rezoluciju kojom je, među ostalim, od Agencije Europske unije za temeljna prava (FRA) zatraženo da provede „detaljno istraživanje“ zaštite temeljnih prava u kontekstu nadzora, osobito u pogledu pravnih lijekova. Kao odgovor na to FRA je objavila svoje izvješće za 2015. *Nadzor obavještajnih službi: mjere za zaštitu temeljnih prava i pravni lijekovi u Europskoj uniji – Svezak I.: pravni okviri država članica.*

Mnogo se toga dogodilo od 2015., uključujući: ozbiljne terorističke napade; migracijske pritiske diljem Sredozemlja koji potiču ukidanje sporazuma o slobodi kretanja u schengenskom prostoru; te porast kibernetičkih napada. Nove prijetnje i nova tehnologija potaknuli su opsežne reforme. Nekoliko je država članica EU-a uvelo zakonodavstvo za jačanje prikupljanja obavještajnih podataka, istodobno šireći područje primjene svojih zakona kako bi se izričito obuhvatilo više digitalnih aktivnosti njihovih obavještajnih službi i poboljšao nadzor i druge mjere zaštite protiv zlouporabe.

Drugim se FRA-inim izvješćem o nadzoru – *Nadzor obavještajnih službi: mjere za zaštitu temeljnih prava i pravni lijekovi u Europskoj uniji – Svezak II.: perspektive s terena i pravno ažuriranje* – stoga ažurira pravna analiza agencije. Osim toga, ta se analiza nadopunjuje uvidima s terena dobivenim na temelju opsežnih intervjua s različitim stručnjacima. Ta dva izvješća zajedno predstavljaju odgovor FRA-e na zahtjev Europskog parlamenta da se prouči učinak nadzora na temeljna prava. U ovom se sažetku ističu glavni zaključci iz drugog izvješća.

# Nadzor: pravno ažuriranje i perspektive s terena

U drugom dijelu FRA-ina istraživanja preispituju se pravni okviri koji reguliraju obavještajne poslove u 28 država članica EU-a, ispituju se primjenjivi mehanizmi nadzora i promatraju pravni lijekovi dostupni osobama koje smatraju da su njihova prava povrijeđena.

## Pravni okvir za obavještajnu djelatnost

Od 2015. nove prijetnje i nova tehnologija potaknuli su opsežne reforme u nekoliko država članica EU-a, posebice u Francuskoj, Njemačkoj, Nizozemskoj, Ujedinjenoj Kraljevini, a Finska je usred sveobuhvatne reforme.

*„[Novo] zakonodavstvo pozitivno je u onoj mjeri u kojoj čini eksplicitnim one stvari koje su prije bile implicitne.“*  
(Odvjetnik)

Ovim se reformama zakona o obavještajnim djelatnostima povećala transparentnost. Unatoč tome, pravni okviri koji reguliraju obavještajne poslove u 28 država članica EU-a i dalje su izuzetno raznoliki i složeni. Međunarodni standardi ljudskih prava zahtijevaju definiranje mandata i ovlasti obavještajnih službi u zakonodavstvu koje je jasno, predvidivo i dostupno. No stručnjaci su izrazili zabrinutost da je trajnog nedostatka jasnoće glavni izvor nesigurnosti.

*„Kulturu u tajnim službama karakterizira tajnost, a sadašnja kultura u društvu podrazumijeva što veću otvorenost. Ključni element za postojanje tajnih službi u današnje vrijeme jest povjerenje – u to da društvo djeluje unutar granica zakona. Za to trebate postati transparentniji nego što ste prije bili.“*  
(Stručno tijelo)

*„[Pravo] nije prošlo na brojnim testovima u smislu jasnoće i predvidivosti.“*  
(Stručno tijelo)

Prema Europskoj konvenciji o ljudskim pravima (EKLJP) i pravu EU-a, samo postojanje zakonodavstva kojim se dopuštaju nadzorne mjere predstavlja zadiranje u pravo na privatni život. Europski sudovi smatraju da i prikupljanje podataka koje provode obavještajne službe predstavlja zadiranje u prava. Takvo zadiranje u prava mora biti opravdano da bi bilo u skladu s ljudskim pravima.

Ciljani nadzor poprilično je detaljno reguliran u gotovo svih 28 država članica EU-a. Suprotno tome, samo pet država članica trenutačno ima detaljne zakone o općem nadzoru nad komunikacijama. Mjere zaštite ograničavaju mogućnost zlorabe te su pojačane u nekim državama članicama – iako manje u slučaju nadzora usredotočenog na strane zemlje. Slično tome, mjere zaštite općenito su slabije – i manje transparentne – u kontekstu međunarodne obavještajne suradnje, što ukazuje na potrebu za većom regulacijom takve suradnje.

## Prikupljanje podataka i obuhvat

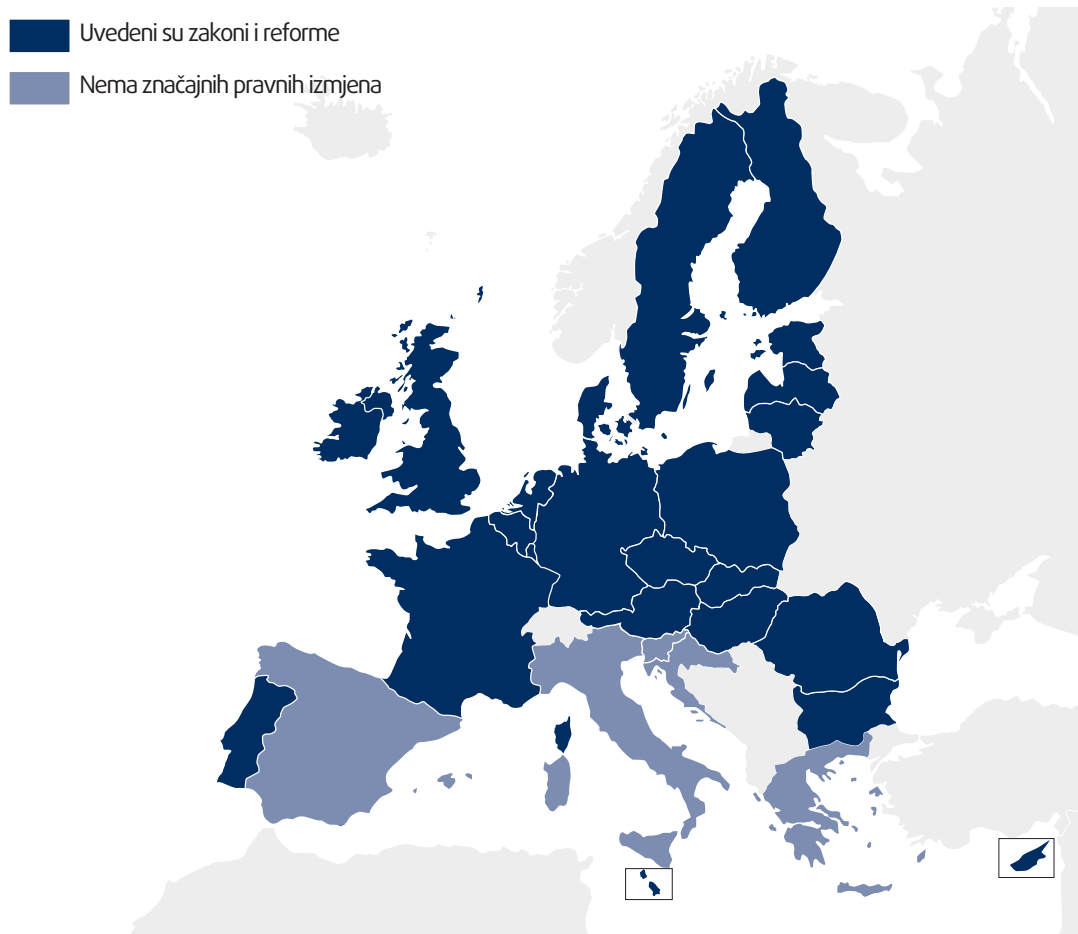
Drugi val FRA-ina istraživanja temelji se na njezinu izvješću za 2015. pružajući društveno-pravne analize. Konkretno, njime se:

- ažuriraju pravni nalazi iz prvog izvješća; i
- analiziraju rezultati intervjua s terena s ključnim akterima u tom području, poput stručnih tijela, parlamentarnih odbora, pravosuđa, nadležnih tijela za zaštitu podataka, nacionalnih

institucija za ljudska prava kao i organizacija civilnog društva, akademske zajednice i predstavnika medija.

FRA je 2016. provela terenski rad te obavila više od 70 intervjua u sedam država članica EU-a: Belgiji, Francuskoj, Njemačkoj, Italiji, Nizozemskoj, Švedskoj i Ujedinjenoj Kraljevini. Intervjui su se odnosili na to kako se pravni okviri obavještajne djelatnosti provode u praksi i poštuju li temeljna prava.

Slika 1.: Pravni okviri država članica EU-a o nadzoru koji su prošli kroz reforme od listopada 2015.



Izvor: FRA, 2017.

## Napomene o terminologiji

### Opći nadzor nad komunikacijama

Obavještajni podatci mogu se prikupljati tehničkim sredstvima i u većim razmjerima. Ta tehnika nadzora ima različite nazive, uključujući nazive „signalna obavještajna djelatnost“, „strateški nadzor“ „masovne istražne ovlasti“, „masovni digitalni nadzor“ i „pohrana podataka na općenitoj osnovi“. Kad god je to moguće, FRA koristi terminologiju nacionalnih zakona, ali uz to koristi – kao opći sveobuhvatni pojam – „opći nadzor nad komunikacijama“.

### Ciljani i neciljani nadzor

Mjere nadzora mogu se podijeliti na ciljani i neciljani nadzor na temelju toga postoji li cilj ili ne. „Ciljani nadzor“ pretpostavlja postojanje prethodne sumnje u ciljanog pojedinca ili organizaciju. „Neciljani nadzor“ počinje bez prethodne sumnje ili određenog cilja.

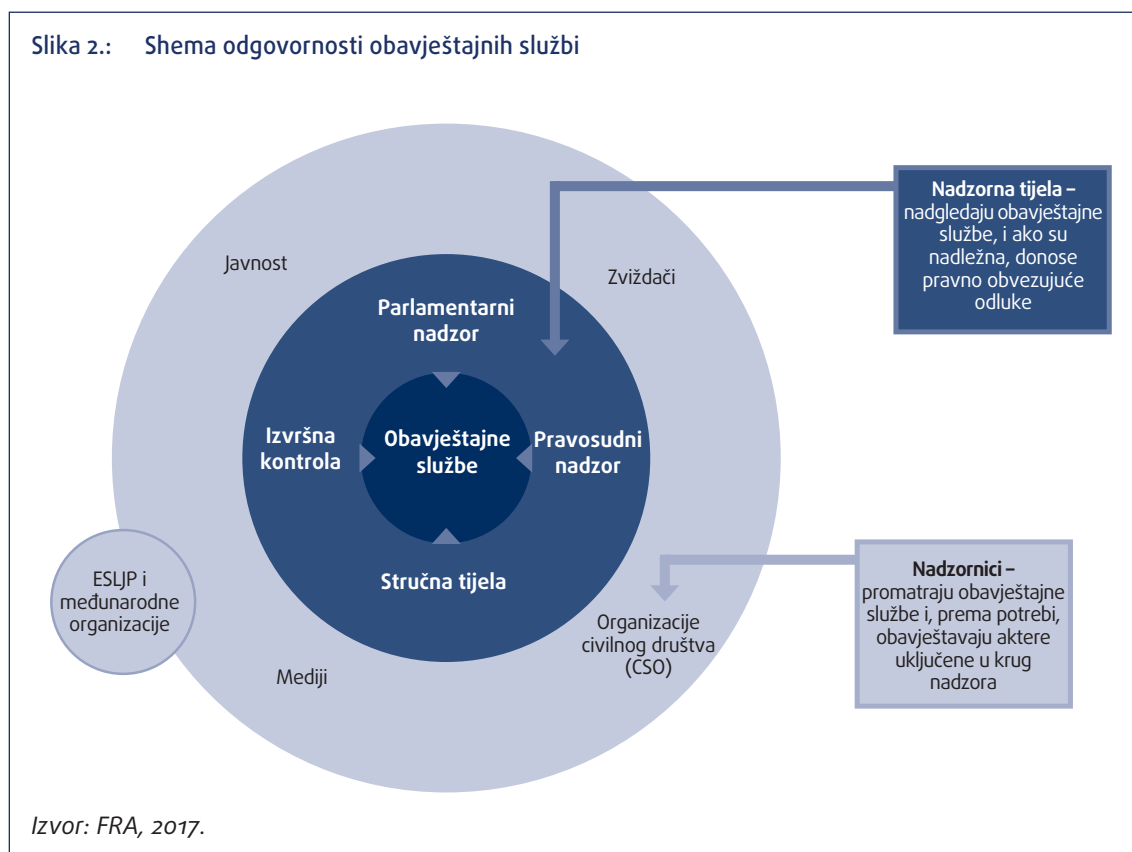
## Odgovornost

Različiti subjekti nadgledaju rad obavještajnih službi diljem 28 država članica EU-a, uključujući pravosuđe, stručna tijela, parlamentarne odbore i nadležna tijela za zaštitu podataka. Na polju kojim dominira tajnost takav je nadzor ključan: on pomaže u osiguravanju odgovornosti obavještajnih službi za svoje postupke i potiče razvoj učinkovitih internih mjera zaštite unutar službi.

*„Nadgledanje nije pomanjkanje povjerenja, već spremnost na pojašnjenje.”*  
(Parlamentarni odbor)

Pravosuđe i stručna tijela najčešće su uključeni u nadgledanje mjera nadzora. Specijalizirani parlamentarni odbori uglavnom se usredotočuju na procjenu vladinih strateških politika – 21 država članica uspostavila je takve odbore u tu svrhu. Nadležna tijela za zaštitu podataka imaju značajne ovlasti nad obavještajnim službama u sedam država članica, no njihove su ovlasti ograničene ili ne postoje u ostatku EU-a – uglavnom zbog izuzeća za nacionalna sigurnosna pitanja sadržanog u zakonu o zaštiti podataka.

Gotovo sve osobe koje su nadzorna tijela intervjuirala tvrdile su da se mogu oduprijeti vanjskom utjecaju, ali neki odvjetnici, predstavnici civilnog društva



i akademici smatrali su svoju neovisnost i svoju učinkovitost upitnima. Intervjuirani stručnjaci naglasili su da je potpun pristup svim relevantnim podacima i informacijama ključan za učinkovit nadzor – kao i mogućnost da izvuku koristi od takvog pristupa. S obzirom na to da je osoblje nadzornih tijela uvelike sastavljeno od pravnih stručnjaka, nemogućnost pristupa relevantnim podacima i informacijama ponekad se svodi na ograničene tehničke kapacitete u vezi s funkcijama nadzora. Ispitanici su priznali da ti čimbenici predstavljaju problem – i da osjetljivost posla može obeshrabriti pojedince da traže vanjsko stručno znanje.

*„Prilično je teško govoriti o transparentnosti s obzirom na službe čija učinkovitost ovisi o tajnosti.“*  
(Parlamentarni odbor)

*„Nadzorno tijelo mora biti u stanju samostalno raditi, u punom radnom vremenu, mora se moći specijalizirati i izabrati vlastito osoblje.“*  
(Stručno tijelo)

*„Trebamo više računalnih stručnjaka.“*  
(Stručno tijelo)

## Obećavajuća praksa

### Promicanje transparentnosti u nadzoru

Neke države članice EU-a postižu poboljšanu transparentnost uz istodobno poštovanje potrebne tajnosti. Međutim, pristupi nadzornih tijela transparentnosti razlikuju se među zemljama, od objavljivanja redovitih izvješća do kreiranja internetskih stranica ili korištenja društvenih medija. U nastavku su navedeni neki primjeri toga kako nadzorna tijela nastoje promicati transparentnost.

#### Redovito izdavanje detaljnih izvješća

Talijanski Parlamentarni odbor za obavještajno-sigurnosne službe za nadzor državne tajne (COPASIR), francusko Parlamentarno izaslanstvo o obavještajnoj djelatnosti (DPR), njemačko Parlamentarno nadzorno vijeće (PKGr) i Odbor za obavještajnu i sigurnosnu politiku Ujedinjene Kraljevine (ISC) zakonski su obvezni redovito objavljivati izvješća. Time se promiče transparentnost jer se parlament i javnost redovito informiraju o radu parlamentarnih nadzornih odbora.

*Italija, COPASIR (2017.); Francuska, DPR (2017.); Njemačka, PKGr (2016.); i Ujedinjena Kraljevina, ISC (2016.)*

#### Izvješćivanje o sadržaju rasprava parlamentarnih odbora

ISC Ujedinjene Kraljevine u svojem godišnjem izvješću navodi poveznicu na transkripte s rasprava održanih tijekom izvještajnog razdoblja, koji se nalaze na njegovoj internetskoj stranici, pružajući time značajnu razinu informacija o svojem radu.

*Ujedinjena Kraljevina, ISC (2016.)*

#### Izvješća o broju osoba pod nadzorom

Godišnja izvješća francuskog Nacionalnog povjerenstva za nadzor obavještajnih tehnika (CNCTR) i njemačke Komisije G10 pružaju statističke podatke o broju osoba koje su bile pod nadzorom tijekom izvještajnog razdoblja. Podatci su dobiveni izvršavanjem ovlasti nadzora dodijeljenih tim stručnim tijelima.

*Francuska, CNCTR (2016.); Njemačka, Federalni parlament (2017.)*

#### Izvješće o suradnji obavještajnih službi

U godišnjem izvješću za 2016. belgijski Stalni odbor I. prihvaća međunarodnu suradnju obavještajnih službi u vezi sa stranim terorističkim borcima. Odbor u izvješću navodi i niz načela koja bi trebala regulirati međunarodnu suradnju među obavještajnim službama kao i njihov nadzor.

*Belgija, Stalni odbor I. (2016.)*

Ovlast izdavanja obvezujućih odluka isto je od vitalnog značaja. Iako sve države članice EU-a imaju barem jedno neovisno tijelo u svojem okviru nadzora, nekima nedostaju ovlasti donošenja odluka. Istaknuta je i važnost javnog nadzora, pri čemu neki ispitanici smatraju izvješća koja su izdala nadzorna tijela nedovoljno informativnim. Osim toga, ispitanici su istaknuli važnost protivljenja fragmentaciji nadzora kroz suradnju između različitih aktera uključenih u proces nadzora, kako na nacionalnoj tako i na međunarodnoj razini.

*„Jesmo li doista dobili više u našem izvješću? Odgovor je da jesmo i mislim da je, nakon g. Snowdena, stavljen nesumnjivo veći pritisak da se više stvari doda i da je ovo novo zakonodavstvo dobar primjer, u kojem se potiče puno više otvorenosti, i mislim da ćemo nastaviti s pritiskom...“*  
(Stručno tijelo)

*„Ali kada je riječ o materijalnim pitanjima, recimo: što smo naučili od [stručnog tijela]? Koliko je bilo presretanja? Ne samo koliko puta smo se sastali, već koja je bila bit te rasprave. Je li bilo ikakvih novih odluka? Je li bilo ikakvih novih tehnologija koje su nam privukle pozornost? Želim saznati za to.“* (Organizacija civilnog društva)

*„[Važno je] osigurati da svako tijelo s ovlastima u ovom području razumije što netko može učiniti ... Ali mislim da se zabrinutost zapravo odnosi na fragmentaciju, složenost, nedostatak transparentnosti.“*  
(Tijelo za zaštitu podataka)

FRA-ino istraživanje pokazalo je da je nadzor nad međunarodnom obavještajnom suradnjom manje razvijen – 17 država članica ne zahtijeva nadzor nad takvom aktivnošću, dok su druge ograničile njegovo područje primjene. Neke države članice uvele su mjere zaštite koje su posebno prilagođene međunarodnoj razmjeni obavještajnih podataka, ali značajan broj država članica (27) zahtijeva samo prethodno odobrenje izvršne vlasti.

*„Sve rasprostranjenija praksa vlada da među sobom prenose i dijele obavještajne podatke prikupljene putem tajnog nadzora – praksa čija korisnost u borbi protiv međunarodnog terorizma i dalje nije otvorena za preispitivanje i koja se tiče razmjene između država članica Vijeće Europe i drugih jurisdikcija – još je jedan čimbenik koji zahtijeva posebnu pažnju kada je riječ o vanjskom nadzoru i korektivnim mjerama.“*  
(ESLJP, Szabo i Vissy protiv Mađarske, br. 37138/14, 12. siječnja 2016., st. 78.)

*„Postoji nedostatak odgovornosti. Znači da sva nadzorna tijela promatraju svoje državne službe, nitko ne promatra kako funkcionira suradnja tajnih službi u cjelini. Kada naše službe šalju informacije, promatramo načine na koje one primjenjuju pravila, ne znamo što će druga obavještajna služba učiniti s njima, uvijek slijedimo jedan kraj lanca, a drugi kraj nije poznat.“* (Stručno tijelo)

## Obećavajuća praksa

### Jačanje međunarodne suradnje između nadzornih tijela

Ravnopravan pristup informacijama dobivenim međunarodnom suradnjom mogao bi omogućiti pojačanu međunarodnu suradnju među nadzornim tijelima. Nadzorna tijela iz Belgije, Danske, Nizozemske, Norveške i Švicarske 2015. pokrenula su zajednički projekt, prema kojem bi svako tijelo provodilo nacionalnu istragu o stranim terorističkim borcima. Završno izvješće treba podnijeti u 2017.; privremene procjene pokazuju dodanu vrijednost takvih koordiniranih napora.

*Belgija, Stalni odbor I. (2016.), str. 80.; Nizozemska, CTIVD (2017.), str. 33.*

## Pravni lijekovi

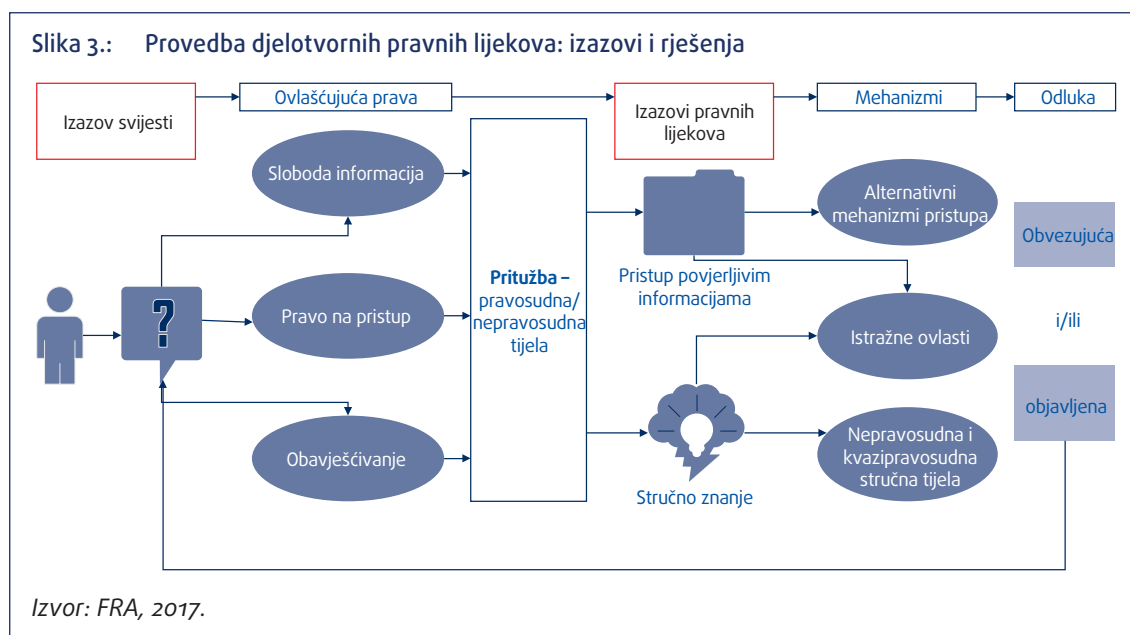
Potreba za tajnošću u području obavještajne djelatnosti može utjecati i na učinkovitost nadzora i na sposobnosti pojedinaca da traže pravne lijekove za povrede. Iako pravo na traženje pravnog lijeka nije odsutno u kontekstu tajnog nadzora, ono je bitno ograničeno. Intervjuirani stručnjaci naveli su da pojedina tijela koja pružaju pravni lijek godišnje zaprimaju oko 10 do 20 pritužbi.

*„Prosječni građanin ne zna čak ni kome uputiti pritužbu.“*  
(Tijelo za zaštitu podataka)

*„[Pravni okvir koji uređuje zaštitu zviždača] ne smatra se vrlo učinkovitim. Iz tog razloga politika stalno zahtijeva potrebu za sveobuhvatnom zaštitom zviždača.“*  
(Stručno tijelo)

*„Idealna situacija bila bi da se nikada ne mora reći ‚ne‘. To je ono što bih želio postići u budućnosti; razumijevanje intrinzičnih i zakonskih ograničenja [od strane službi].“*  
(Pravosuđe)

Nepravosudni pravni lijekovi općenito su dostupniji od pravosudnih mehanizama jer su jeftiniji, brži i uključuju manje stroga pravila postupka. Dva-deset i pet država članica dopušta pojedincima da tim tijelima podnesu pritužbe povezane s nadzorom. Kako bi bila učinkovita, tijela koja pružaju pravni lijek isto zahtijevaju određene ovlasti – konkretno, da pristupe povjerljivim informacijama i izdaju obvezujuće odluke. Stručna tijela ili nadležna tijela za zaštitu podataka imaju takve ovlasti u većini država članica.



„Mislim da u ovom vrlo složenom području vlada, osim resursa, ima dodatnu prednost u poznavanju toga što [službe] rade i sposobnost [razvrstavanja] svega, što predstavlja problem. Domaći sud treba biti mnogo transparentniji i robusniji.“  
(Organizacija civilnog društva)

Unatoč tome, odvjetnici, predstavnici civilnog društva i akademici konzultirani tijekom FRA- ina istraživanja nastojali su ispitati učinkovitost postojećih pravnih lijekova. Uočili su da je nekoliko pojedinaca čak svjesno da su pravni lijekovi dostupni. Osim toga, prava na pristup informacijama o osobnim dosjeima i na obavještanje o nadzoru ne provode se

dosljedno. Oba se prava mogu uskratiti na temelju raznih osnova povezanih s nacionalnom sigurnošću.

„Čini se da je u ovom predmetu [...] korištenje posebnih ovlasti odobrio ministar unutarnjih poslova i odnosa Kraljevine, ako ne voditelj [obavještajnih službi] ili podređeni službenik [obavještajnih službi], ali u svakom slučaju bez prethodnog preispitivanja od strane neovisnog tijela koje je ovlašteno da ga spriječi ili ukine[...]. Štoviše, preispitivanje post factum ne može vratiti povjerljivost novinarskih izvora nakon što se ona uništi.“  
(ESLJP, *Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. i drugi protiv Nizozemske*, br. 39315/06, 22. studenoga 2012., st. 100.–101.)

## Obećavajuća praksa

### Transparentna kontrola uskraćivanja prava

U Nizozemskoj i Njemačkoj nadzorna tijela procjenjuju osnove po kojima su obavijest o informacijama ili pristup informacijama uskraćeni.

Budući da u Nizozemskoj nitko nije obaviješten od 2007. do 2010., Nadzorni odbor za obavještajne i sigurnosne službe (CTIVD) odlučio je 2013. pokrenuti posebnu istragu o obvezi informiranja. Nizozemsko nadzorno tijelo saznalo je da je u međuvremenu obaviješteno trinaest osoba. Slična je istraga započela 2016. godine.

Komisija G 10 u Njemačkoj može odlučiti obavijestiti pojedince na temelju informacija koje su pružile obavještajne službe. Nadzorno tijelo 2016. odlučilo je da još uvijek ne obavijesti 1 040 osoba/institucija i jednoglasno se složilo da njih 188 nikada neće biti obaviješteno. U slučajevima strateškog nadzora Komisija G 10 razmatrala je 58 predmeta zbog informacija povezanih s međunarodnim terorizmom. U većini predmeta (51) Federalna obavještajna služba (BND) obavijestila je Komisiju G 10 da pojedinac ne može biti individualiziran putem mjere nadzora. U šest je slučajeva komisija odlučila odgoditi pružanje informacija; ni u kojem predmetu nije odbacila informacije na neodređeno vrijeme; a u jednom je predmetu primijetila da je BND pružio informacije.

Vidjeti Nizozemska, (CTIVD) (2013.) i CTIVD (2016.), str. 14.; Njemačka, Federalni parlament (Deutscher Bundestag) (2017. a), str. 6. i 8.

Nedostatak stručnog znanja u rješavanju pitanja tajnosti i tehničkih pitanja isto predstavlja problem, kako kod pravosudnih tako i kod nepravosudnih aktera. U pravosudnom kontekstu države članice pronašle su nekoliko načina rješavanja tog problema, uključujući: razvoj alternativnih kontradiktornih postupaka kojima bi se omogućilo korištenje povjerljivih informacija; stvaranje mehanizama suradnje, uključujući s obavještajnim službama, radi rješavanja nedostatka stručnog znanja; i uspostavljanje kvazipravosudnih tijela.

Takva rješenja naglašavaju mogućnost savladavanja prepreka za dobivanje učinkovitih pravnih lijekova. Isto tako, uspostava uistinu jasnih pravnih okvira, razvoj odgovarajućih mjera zaštite i osiguravanje snažnog nadzora mogući su – a ujedno predstavljaju i najbolji način osiguranja potpune usklađenosti poboljšanih sigurnosnih mjera omogućenih nadzorom s temeljnim pravima.

## Ključni nalazi i FRA-ina mišljenja

Sljedeća mišljenja temelje se na ključnim nalazima FRA-ina istraživanja o *Nadzoru obavještajnih službi*, kako je navedeno u Svesku II. o „perspektivama s terena i pravnim ažuriranjima“.

### Pružanje jasnog pravnog okvira

Obavještajne službe pomažu u zaštiti nacionalne sigurnosti. Da bi to uspješno činile, često moraju raditi u tajnosti. Međutim, međunarodni i europski standardi za ljudska prava zahtijevaju da se mandat i ovlasti obavještajnih službi jasno definiraju u pravnom okviru te da se za taj okvir uspostave mjere zaštite protiv proizvoljnih postupaka za uravnoteženje tajnosti. Europski sud za ljudska prava (ESLJP) utvrdio je da nacionalni pravni okviri moraju biti jasni, dostupni i predvidivi. On obvezuje države članice da u zakone uvedu minimalne mjere zaštite, kao što je određivanje prirode prekršaja koji mogu dovesti do naloga za presretanje i definiranje kategorija ljudi koji se mogu staviti pod nadzor. FRA- in terenski rad pokazuje da se zakonodavstvo u pogledu nadzora smatra složenim i da je potreban jasniji pravni okvir sa značajnim definicijama.

#### Mišljenje FRA-e 1

*Države članice EU-a moraju imati jasne, konkretne i sveobuhvatne zakone o obavještajnim djelatnostima. Nacionalni pravni okviri trebaju biti što detaljniji glede mandata i ovlasti obavještajnih službi kao i mjera nadzora koje mogu koristiti. Mjere zaštite temeljnih prava trebaju biti istaknute u zakonima o obavještajnim djelatnostima, uz jamstva zaštite privatnosti i podataka za prikupljanje, zadržavanje, dijeljenje i pristup podacima.*

### Osiguravanje opsežnog savjetovanja i otvorenosti tijekom zakonodavnog procesa

Priprema zakonodavstva o obavještajnim djelatnostima trebala bi uključivati otvorenu raspravu među ključnim dionicima. Tijekom rasprava o nacrtu zakona o obavještajnim djelatnostima vlade bi trebale odvojiti vremena za razjašnjavanje potreba obavještajnih službi i objasniti koja su jamstva temeljnih prava utvrđena zakonom. Podatci FRA-e pokazuju da je većina država članica EU-a posljednjih godina reformirala svoje zakonodavstvo o obavještajnim djelatnostima i borbi protiv terorizma. Neki od tih zakonodavnih procesa razvili su se tijekom FRA-ina terenskog rada. Intervjuirani stručnjaci naglasili su potrebu za većim uključivanjem ključnih aktera i dionika u razvoj zakona o obavještajnim djelatnostima. U nekim se državama članicama održavaju javne konzultacije putem interneta i žustre parlamentarne rasprave umjesto da se ubrza novo zakonodavstvo. FRA-ino *Izvješće o temeljnim pravima iz 2017.* istaknulo je potrebu za takvim pristupom.

#### Mišljenje FRA-e 2

*Države članice EU-a trebale bi organizirati široke javne rasprave s cijelim nizom dionika, osigurati transparentnost zakonodavnog procesa i uključiti relevantne međunarodne i europske standarde i mjere zaštite pri uvođenju reformi u zakonodavstvo o nadzoru.*



## Pružanje neovisnog obavještajnog nadzora s dovoljnim ovlastima i nadležnostima

Uspostava snažnog mehanizma nadzora bitan je dio sustava odgovornosti obavještajne djelatnosti. Okvir nadzora trebao bi odražavati ovlasti obavještajnih službi. Sudska praksa Europskog suda za ljudska prava propisuje da nadzorna tijela trebaju biti neovisna i imati odgovarajuće ovlasti i nadležnosti. Nalazi FRA-e pokazuju da sve države članice EU-a imaju barem jedno neovisno tijelo u svojem okviru nadzora. Međutim, nalazi su isto tako identificirali ograničenja potpune neovisnosti, pri čemu neka nadzorna tijela i dalje snažno ovise o izvršnoj vlasti: zakon im ne dodjeljuje ovlasti donošenja obvezujućih odluka, imaju ograničeno osoblje i proračun ili se njihovi uredi nalaze u državnim zgradama.

### Mišljenje FRA-e 3

*Države članice EU-a trebale bi uspostaviti robusni okvir nadzora koji odgovara ovlastima i kapacitetima obavještajnih službi. Neovisnost nadzornih tijela trebala bi biti sadržana u zakonu i primijenjena u praksi. Države članice EU-a trebale bi nadzornim tijelima odobriti adekvatne financijske i ljudske resurse, uključujući različite i tehnički osposobljene stručnjake. Države članice trebale bi nadzornim tijelima dodijeliti i ovlasti za pokretanje vlastitih istraga kao i trajan, potpun i izravan pristup potrebnim informacijama i dokumentima za ispunjenje njihova mandata. Države članice trebaju osigurati da odluke nadzornih tijela budu obvezujuće.*

## Poticanje nadzora s dovoljnim tehničkim stručnim znanjem

Posebice u svjetlu tehnologije u digitalnom području koja se brzo razvija, tehničko stručno znanje i kapacitet među nadzornim tijelima od ključne je važnosti. FRA-in terenski rad ukazuje na to da ograničenja stručnog IT znanja nadzornih tijela i njihov tehnički kapacitet da u potpunosti pristupe obavještajnim podacima predstavljaju, i nastavit će predstavljati, velik izazov. Intervjuirani stručnjaci izjavili su da se ponekad moraju osloniti na vanjsko stručno znanje kako bi nadopunili vlastito pravno stručno znanje. Pravno istraživanje FRA-e pokazuje da neki zakoni

država članica EU-a izričito zahtijevaju da nadzorna tijela posjeduju stručno tehničko znanje.

### Mišljenje FRA-e 4

*Zakoni država članica EU-a trebali bi osigurati da nadzorna tijela imaju osoblje s potrebnim stručnim tehničkim znanjem kako bi samostalno ocijenila često iznimno tehnički posao obavještajnih službi.*

## Osiguravanje otvorenosti nadzornih tijela javnom nadzoru

Europski sud za ljudska prava naglasio je da bi obavještajne službe i nadzorna tijela trebali biti odgovorni za svoj rad. Trebali bi biti transparentni i učinkovito informirati parlamente i javnost o svojim aktivnostima. FRA-ino istraživanje pokazuje da je u nekim državama članicama postignuta veća transparentnost uz istodobno poštovanje potrebne tajnosti. Stručnjaci koji su intervjuirani tijekom FRA-ina terenskog rada smatraju da je povećana transparentnost osobito važna. Međutim, pristupi nadzornih tijela transparentnosti znatno se razlikuju među državama članicama, od objavljivanja redovitih izvješća do kreiranja internetskih stranica ili korištenja društvenih medija.

### Mišljenje FRA-e 5

*Države članice EU-a trebale bi osigurati da mandati nadzornih tijela uključuju javno izvješćivanje radi povećanja transparentnosti. Izvješća nadzornih tijela trebaju biti u javnoj domeni i sadržavati detaljne preglede sustava nadzora i povezanih aktivnosti (npr. odobrenja mjera nadzora, mjere nadzora koje su u tijeku, ex-post istrage i rješavanje pritužbi).*

## Poticanje kontinuiteta nadzora

Europski sud za ljudska prava utvrdio je da učinkovit nadzor zahtijeva „kontinuiranu kontrolu“ u svakoj fazi procesa. FRA-ini rezultati istraživanja pokazuju iznimno različite strukture nadzora u državama članicama EU-a. Kada su različita tijela uključena u različite korake nadzora – od odobravanja mjere nadzora do nadzora njezine uporabe – može doći

do mogućih praznina ili preklapanja. Takvi nedostaci narušavaju prikladnost mjera zaštite. FRA-in terenski rad naglašava ključnu važnost institucionalne i neformalne suradnje između nadzornih tijela unutar pojedinih država članica.

#### Mišljenje FRA-e 6

*Države članice EU-a trebale bi osigurati da se mandati nadzornih tijela međusobno nadopunjuju, tako da sveukupno pružaju kontinuiranu kontrolu i osiguravaju odgovarajuće mjere zaštite. Takva komplementarnost može se postići neformalnom suradnjom između nadzornih tijela ili zakonskim sredstava.*

## Poboljšavanje mjera zaštite za zaštićena zanimanja

Europski sud za ljudska prava smatra da su potrebne pojačane mjere zaštite kako bi se zaštitili novinarski izvori u kontekstu nadzora. Ovaj se princip slično primjenjuje i na druga zanimanja koja, zbog općih načela poput parlamentarnih povlastica, neovisnosti pravosuđa i povjerljivosti u odnosima odvjetnika i klijenata, zahtijevaju i veću zaštitu. FRA-ino istraživanje pokazuje da, iako postoje različiti pristupi, nekoliko država članica EU-a ima zakone koji propisuju poboljšane postupke ovlaštivanja i odobravanja te strože kontrole obrade podataka prikupljenih putem nadzora nad osobama koje pripadaju zaštićenim zanimanjima.

#### Mišljenje FRA-e 7

*Države članice EU-a trebale bi uspostaviti posebne zakonske postupke za zaštitu profesionalnih povlastica skupina kao što su članovi parlamenta, članovi pravosuđa, odvjetnici i medijski stručnjaci. Provedbu tih postupaka treba nadgledati neovisno tijelo.*

## Osiguranje učinkovite zaštite zviždača

Europski sud za ljudska prava utvrdio je da bi trebalo osigurati da i javni službenici budu zviždači. Zviždači mogu značajno doprinijeti dobrom funkcioniranju sustava odgovornosti. FRA-ino istraživanje

otkrilo je različite prakse zviždanja u državama članicama EU-a. Intervjuirani stručnjaci izrazili su različite stavove o zaštiti zviždača.

#### Mišljenje FRA-e 8

*Države članice EU-a trebale bi osigurati učinkovitu zaštitu zviždača u obavještajnim službama. Takvi zviždači zahtijevaju režim koji je posebno prilagođen njihovom području rada.*

## Podvrgavanje međunarodne obavještajne suradnje pravilima koja ocjenjuju nadzorna tijela

Komparativna pravna analiza FRA-e pokazuje da gotovo sve države članice EU-a imaju zakone o međunarodnoj obavještajnoj suradnji. Međutim, samo trećina njih zahtijeva da obavještajne službe izrade interna pravila o procesima i načinima međunarodne suradnje, uključujući mjere zaštite za dijeljenje podataka. Ako postoje, ta su pravila općenito tajna. Samo nekoliko država članica dopušta vanjske procjene međunarodnih sporazuma o obavještajnoj suradnji.

#### Mišljenje FRA-e 9

*Države članice EU-a trebale bi definirati pravila o tome kako se provodi međunarodno dijeljenje obavještajnih podataka. Navedena pravila trebaju podlijegati preispitivanju nadzornih tijela koja bi trebala ocijeniti poštuju li procesi prijenosa i primanja obavještajnih podataka temeljna prava i uključuju li odgovarajuće mjere zaštite.*

## Pravno definiranje nadležnosti nadzornih tijela nad međunarodnom obavještajnom suradnjom

Komparativna pravna analiza FRA-e pokazuje da većina zakona država članica nema jasne odredbe o tome mogu li nadzorna tijela nadgledati razmjene međunarodne suradnje. Osam država članica EU-a

utvrđuje nadležnosti nadzornih tijela nad razmjernom međunarodnih obavještajnih podataka – bilo s ograničenjima ili bez njih; zakoni u tri države članice EU-a isključuju bilo koji oblik neovisnog nadzora. U preostalim 17 država članica pravni su okviri podložni tumačenju kako bi se utvrdile nadležnosti nadzornih tijela nad razmjernom međunarodnih obavještajnih podataka.

#### Mišljenje FRA-e 10

*Države članice EU-a trebale bi osigurati da pravni okviri koji uređuju obavještajnu suradnju jasno definiraju opseg nadležnosti nadzornih tijela u području suradnje obavještajnih službi.*

## Izuzimanje nadzornih tijela od pravila o trećoj strani

U suradnji međunarodnih obavještajnih službi pravilo o trećoj strani sprječava da određena služba otkrije trećoj strani podatke koji su primljeni od partnera bez pristanka izvora. FRA-ino istraživanje ističe da pravilo o trećoj strani štiti izvore i jamči povjerenje među obavještajnim službama koje surađuju. Međutim, podatci FRA-e pokazuju da se nadzorna tijela često smatraju „trećim stranama” i stoga ne mogu procijeniti podatke dobivene u okviru međunarodne suradnje. U nekim državama članicama nadzorna tijela više se ne smatraju „trećim stranama” i stoga imaju potpun pristup tim podatcima.

#### Mišljenje FRA-e 11

*Bez obzira na pravilo o trećoj strani, države članice EU-a trebale bi razmotriti davanje potpunog pristupa podatcima prenesenim nadzornim tijelima u okviru međunarodne suradnje. To bi proširilo ovlasti nadzora nad svim podatcima koji su dostupni obavještajnim službama i koje one obrađuju.*

## Pružanje djelotvornih pravnih lijekova pred neovisnim tijelima s ovlastima pružanja pravnog lijeka

Europski sud za ljudska prava utvrdio je da je djelotvorno pravno sredstvo obilježeno istražnim i odlučnim ovlastima dodijeljenim pravosuđnim i nepravosuđnim tijelima. Posebice, tijelo za pružanje pravnog lijeka trebalo bi imati pristup prostorijama

obavještajnih službi i prikupljenim podatcima; dobiti ovlast za izdavanje obvezujućih odluka i informirati podnositelje pritužbe o ishodu svojih istraga. Osoba mora biti u mogućnosti podnijeti žalbu na odluku tijela. Podatci FRA-e pokazuju da 22 države članice EU-a imaju barem jedno nepravosuđno tijelo s ovlastima pružanja pravnog lijeka. Međutim, u šest država članica ta tijela nemaju ovlasti za izdavanje obvezujućih odluka i pristup povjerljivim podatcima.

#### Mišljenje FRA-e 12

*Države članice EU-a trebale bi osigurati da pravosuđna i nepravosuđna tijela s ovlastima pružanja pravnog lijeka imaju ovlasti i nadležnosti za učinkovito ocjenjivanje i odlučivanje o pritužbama pojedinaca u vezi s nadzorom.*

## Osiguravanje dostupnosti nepravosuđnih tijela s ovlastima pružanja pravnog lijeka

Podatci FRA-e pokazuju da su nepravosuđni mehanizmi nadzora dostupniji pojedincima nego pravni lijekovi jer su jednostavniji, jeftiniji i brži. Komparativna pravna analiza FRA-e pokazuje da u području nadzora pojedinci mogu podnijeti pritužbu nepravosuđnom tijelu u 25 država članica EU-a. U deset država članica samo jedno nepravosuđno tijelo ima ovlasti pružanja pravnog lijeka, dok u većini država članica pojedinci mogu podnijeti pritužbu dvama tijelima ili više njih s ovlastima pružanja pravnog lijeka.

#### Mišljenje FRA-e 13

*Države članice EU-a trebale bi osigurati da pojedincima budu dostupna i pravosuđna i nepravosuđna tijela koja pružaju pravni lijek. Osobito, države članice trebaju utvrditi koji potencijalni nedostaci sprečavaju pojedince da se njihove pritužbe učinkovito preispitaju i osigurati da neovisna nepravosuđna stručna tijela mogu nadopuniti krajolik pravnih lijekova ako je to potrebno.*

## Dopuštanje svjesnosti o izvršenim mjerama nadzora

Komparativna pravna analiza FRA-e pokazuje da sve države članice EU-a imaju iznimku o nacionalnoj sigurnosti u svojim zakonima o slobodi informiranja.

Nalazi FRA-e pokazuju i da sve države članice ograničavaju pravo pojedinaca da budu obaviješteni ili njihovo pravo na pristup vlastitim podacima na temelju povjerljivosti obavještajnih podataka i zaštiti nacionalne sigurnosti ili nadzornih aktivnosti koje su u tijeku. Nekih zakona država članica predviđaju alternativne načine da pojedinci postanu svjesni mjera nadzora i da im se time omogući da traže učinkoviti pravni lijek.

#### Mišljenje FRA-e 14

*Države članice EU-a trebaju osigurati da obavještajne službe provedu provjere legitimnih ciljeva i proporcionalnosti prije ograničavanja pristupa informacijama na temelju nacionalne sigurnosti. Nadležno tijelo treba ocijeniti razinu povjerljivosti. Alternativno, nadzorna tijela trebaju provoditi kontrole u ime podnositelja pritužbi kada slanje obavijesti ili otkrivanje nisu mogući.*

## Osiguravanje visoke razine stručnosti među tijelima koja pružaju pravni lijek

Tijela koja pružaju pravni lijek moraju dobro poznavati tehnike nadzora. Kroz FRA-in terenski rad utvrđeni su načini neformalnog rješavanja nedostataka u tehničkom stručnom znanju. Pokazalo se da razmjene između tijela koja pružaju pravni lijek, stručnih tijela i obavještajnih službi, uz istodobno poštovanje međusobne uloge i neovisnosti, produbljuju tehničko razumijevanje ocjenjivača i potiču uzajamno povjerenje. Nacionalne prakse imenovanja specijaliziranih sudaca ili uspostave specijaliziranih sudova ili komora za saslušanje pritužbi o nadzoru od strane obavještajnih službi pridonose razvoju stručnog

pravosudnog znanja u tom području. Takvi sustavi mogu olakšati i različite dogovore o pristupu pravosuđa povjerljivim informacijama.

#### Mišljenje FRA-e 15

*Ako pravosudna ili nepravosudna tijela koja pružaju pravni lijek ne posjeduju relevantno stručno znanje za učinkovito ocjenjivanje pritužbi pojedinaca, države članice EU-a trebale bi osigurati da se uspostave posebni sustavi za rješavanje tih nedostataka. Suradnja sa stručnim nadzornim tijelima, tehničkim stručnjacima ili članovima obavještajnih službi može podržati učinkovite sustave za pružanje pravnog lijeka.*

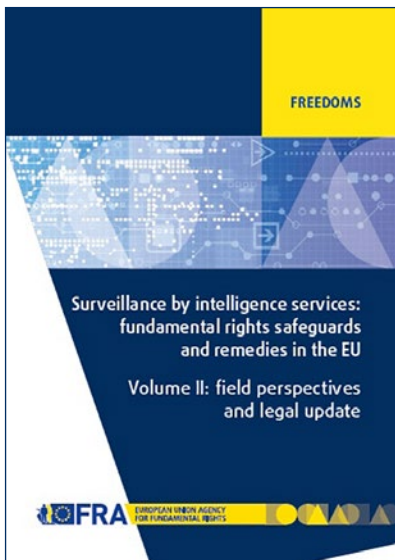
## Podrška drugim akterima u području ljudskih prava

FRA-in terenski rad ističe da nacionalne institucije za ljudska prava, organizacije civilnog društva i, u nekim slučajevima, institucije ombudsmana mogu imati ključnu ulogu u poboljšanom sustavu odgovornosti obavještajnih službi. Međutim, FRA-in terenski rad pokazuje i da organizacije civilnog društva često nemaju adekvatne resurse, a samo nekolicina njih u mogućnosti je ponuditi sveobuhvatne usluge žrtvama navodnog nezakonitog nadzora.

#### Mišljenje FRA-e 16

*Države članice EU-a trebale bi proširiti operativni prostor za državna tijela i institucije za ljudska prava i organizacije civilnog društva koje mogu imati snažnu ulogu kao „nadzornici” u okviru nadzora.*





Zbog rastućih prijetnji od terorizma, kibernetičkih napada i sofisticiranih prekograničnih kriminalnih mreža posao obavještajnih službi sve je više žuran, složen i odvija se na međunarodnoj razini. Takav posao može znatno zadirati u temeljna prava, osobito u prava na privatnost i zaštitu podataka. Iako kontinuirani tehnološki napretci potencijalno pogoršavaju opasnost od takvog zadiranja, učinkovit nadzor i pravni lijekovi mogu ograničiti mogućnost zlouporabe.

Ovo je izvješće druga FRA-ina publikacija koja se bavi zahtjevom Europskog parlamenta za detaljnim istraživanjem učinaka nadzora na temeljna prava. Izvješćem se ažurira pravna analiza FRA-e za 2015. na tu temu te se ta analiza nadopunjuje uvidima s terena dobivenima na temelju opsežnih intervjua s različitim stručnjacima u području obavještajne djelatnosti i povezanim područjima, uključujući njezin nadzor.

## Dodatne informacije:

Za potpuno izvješće FRA-e – *Nadzor obavještajnih službi: mjere za zaštitu temeljnih prava i pravnih lijekova u EU-u. Svezak II.: perspektive s terena i pravno ažuriranje* – vidjeti <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/surveillance-intelligence-socio-lega>

Ostale relevantne publikacije FRA-e uključuju:

- FRA (2015.), *Nadzor obavještajnih službi: mjere za zaštitu temeljnih prava i pravni lijekovi u EU-u – Sv. I.: Pravni okviri država članica*, Luxembourg, Ured za publikacije, <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/surveillance-intelligence-services>
- FRA-Vijeće Europe (2014.), *Priručnik o europskom pravu o zaštiti podataka*, Luxembourg, Ured za publikacije, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/handbook-european-data-protection-law> (dostupno na jezicima EU- a; ažuriranje slijedi u svibnju 2018.)

Pregled aktivnosti Agencije Europske unije za temeljna prava u vezi sa zaštitom osobnih podataka dostupan je na: <http://fra.europa.eu/en/theme/information-society-privacy-and-data-protection>



Ured za publikacije

## FRA – AGENCIJA EUROPSKE UNIJE ZA TEMELJNA PRAVA

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vienna – Austria  
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)



© Agencija Europske unije za temeljna prava, 2018  
Fotografija (naslovna stranica): © Shutterstock

ISBN 978-92-9474-045-8

TK-02-18-203-HR-N  
doi: 10.2811/749040