

Supravegherea de către serviciile de informații: măsurile de protecție și căile de recuperare a prejudiciului privind drepturile fundamentale în Uniunea Europeană - Volumul II

Rezumat

Articolul 7 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene garantează tuturor persoanelor fizice din Uniunea Europeană (UE) respectarea vieții private și de familie, în timp ce articolul 8 garantează dreptul la protecția datelor cu caracter personal ale acestora. Articolul impune tratarea acestor date în mod corect, în scopurile precizate, și asigură oricărei persoane dreptul de acces la datele cu caracter personal care o privesc, precum și dreptul de a obține rectificarea acestora. De asemenea, articolul prevede faptul că respectarea acestui drept se supune controlului unei autorități independente. Articolul 47 garantează dreptul la o cale eficientă de recuperare a prejudiciului, inclusiv la un proces echitabil, public și într-un termen rezonabil.

Serviciile de informații joacă un rol esențial în protejarea securității naționale și în ajutarea autorităților de punere în aplicare a legii să mențină statul de drept. În condițiile în care terorismul, atacurile cibernetice și crima organizată constituie amenințări tot mai mari în UE, munca serviciilor de informații a devenit tot mai urgentă, complexă și globală.

Metodele de supraveghere digitală servesc drept resurse importante în eforturile depuse în domeniul informațiilor, variind de la interceptarea comunicațiilor și a metadatelor până la extragerea datelor din baze de date. Dar aceste activități pot interfera și cu diverse drepturi fundamentale, în special cu dreptul la viață privată și protecția datelor cu caracter personal.

„[O]rice interferență poate fi justificată doar în temeiul articolului 8 alineatul 2 dacă este în conformitate cu legea, urmărește unul sau mai multe obiective legitime la care face trimitere alineatul 2 al articolului 8 și dacă este necesară într-o societate democratică, pentru îndeplinirea unui astfel de obiectiv [...]”
(CEDO, *Roman Zakharov v. Rusia* [CG], nr. 47143/06, 4 decembrie 2015, alineatul 227)

În urma dezvăluirilor lui Snowden, Parlamentul European a adoptat o rezoluție, prin care, printre altele, a solicitat Agenției pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene (FRA) să efectueze o „cercetare amănunțită” a protecției drepturilor fundamentale în contextul supravegherii, în special în ceea ce privește căile de atac juridice. Ca răspuns, FRA a publicat raportul din 2015 intitulat *Supravegherea de către serviciile de informații: măsurile de protecție și căile de atac privind drepturile fundamentale în Uniunea Europeană - Volumul I: cadrele juridice ale statelor membre*.

Din 2015 încoace au avut loc mai multe evenimente, inclusiv: atacuri teroriste grave, presiuni migratorii în regiunea mediteraneeană care au condus la suspendarea aranjamentelor privind libera circulație din spațiul Schengen și un val tot mai mare de atacuri cibernetice. Noile amenințări și noua tehnologie au declanșat reforme vaste. Mai multe state membre ale UE au introdus legi pentru consolidarea colectării de informații, lărgind, în același timp, domeniul de aplicare al legislației lor pentru a acoperi în mod explicit în mai mare măsură activitatea digitală a serviciilor de informații și îmbunătățind controlul democratic și alte măsuri de protecție împotriva abuzurilor.

Al doilea raport al FRA privind supravegherea - *Supravegherea de către serviciile de informații: măsurile de protecție și căile de atac privind drepturile fundamentale în Uniunea Europeană - Volumul II: perspective în domeniu și modificări aduse cadrului normativ* - actualizează, în consecință, analiza juridică a agenției. De asemenea, completează analiza respectivă cu informații culese din pe teren, obținute din interviurile ample cu diverși experți. Luate împreună, cele două rapoarte constituie răspunsul FRA la cererea Parlamentului European de a studia impactul supravegherii asupra drepturilor fundamentale. Prezentul rezumat subliniază concluziile principale ale celui de-al doilea raport.

Supravegherea: modificări aduse cadrului normativ și perspective în domeniu

A doua parte a cercetării desfășurate de FRA evaluează cadrele juridice care reglementează activitatea de informații în cele 28 de state membre ale UE, examinează mecanismele de control democratic aplicabile și analizează căile de recuperare a prejudiciului aflate la dispoziția persoanelor fizice, care consideră că le-au fost încălcate drepturile.

Cadrul juridic în domeniul activității de informații

Începând cu 2015, noile amenințări și tehnologii au declanșat reforme vaste la nivelul mai multor state membre ale UE, în special Franța, Germania, Țările de Jos, Regatul Unit și Finlanda sunt în plin proces de reformă generală.

„[Noua] legislație este benefică, prin faptul că explicitează lucruri care anterior erau implicite.”
(Avocat)

Aceste reforme ale legislației privind activitatea de informații au sporit transparența. Cu toate acestea, cadrele legale care reglementează activitatea de informații în cele 28 de state membre ale UE rămân atât extrem de diverse cât și foarte complexe. Standardele internaționale privind protecția drepturilor omului impun definirea în mod clar, previzibil și accesibil, de către legislația în materie, a mandatului și a atribuțiilor serviciilor de informații.

Cu toate acestea experții și-au exprimat îngrijorarea cu privire la o lipsă persistentă de claritate, ca sursă majoră de incertitudine.

„Cultura la nivelul serviciilor de informații este una a secretului, iar cultura actuală la nivelul societății este una bazată pe o deschidere cât mai mare. Elementul cheie pentru existența serviciilor secrete de astăzi este ceea ce numim încredere. Încrederea societății că acestea acționează în limitele legii. Pentru acest lucru, ele trebuie să devină mai transparente decât înainte.”
(Corp de experți)

„[Legea] nu a trecut numeroase teste în materie de claritate și de predictibilitate.”
(Corp de experți)

Conform Convenției europene a drepturilor omului (CEDO) și legislației UE, simpla existență a legislației care permite măsuri de supraveghere reprezintă o atingere adusă dreptului la viață privată. Instanțele europene consideră de asemenea colectarea de date de către serviciile de informații ca reprezentând o ingerință. O astfel de ingerință trebuie să fie justificată pentru a respecta drepturile omului. Pentru a respecta drepturile omului, o astfel de ingerință trebuie să fie una justificată.

Colectarea și gradul de acoperire a datelor

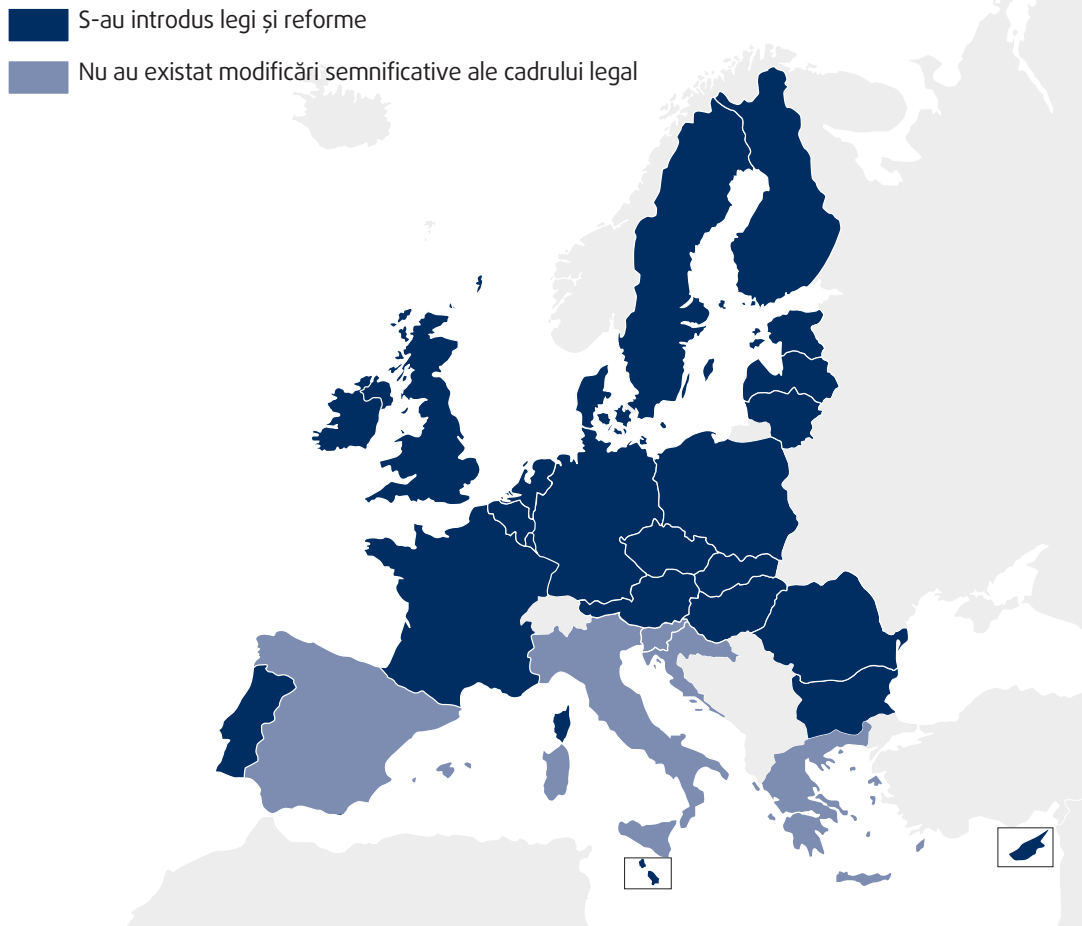
A doua etapă a cercetării desfășurate de FRA se bazează pe raportul său din 2015, furnizând o analiză socio-juridică. Mai exact:

- actualizează constatările juridice ale primului raport și
- analizează concluziile desprinse din interviurile derulate în teren cu actori din domeniu, precum organismele specializate, comisiile parlamentare, sistemul judiciar, autoritățile de protecție a datelor cu caracter personal, instituțiile

naționale de protecție a drepturilor omului, dar și entități din societatea civilă, mediul academic și reprezentanți din mass-media.

FRA a derulat anchete pe teren în 2016, desfășurând peste 70 de interviuri în șapte state membre ale UE: Belgia, Franța, Germania, Italia, Olanda, Suedia și Regatul Unit. Interviurile au abordat modul în care cadrul legal în domeniul informațiilor este pus în aplicare în practică și dacă respectă drepturile fundamentale.

Figura 1: Cadrele legale din domeniul supravegherii în statele membre ale UE, care au suferit modificări începând cu octombrie 2015



Sursa: FRA, 2017

Note privind terminologia

Supravegherea generală a comunicațiilor

Informațiile pot fi colectate prin mijloace tehnice și la scară largă. Această tehnică de supraveghere este denumită în diferite moduri, inclusiv „colectarea informațiilor pe baza semnalelor electromagnetice”, „supraveghere strategică”, „competențe de supraveghere în masă”, „supraveghere digitală în masă” și „stocarea datelor pe o bază generalizată.” De câte ori este posibil, FRA utilizează terminologia din legislațiile naționale, dar, ca termen generic cuprinzător, utilizează și „supravegherea generală a comunicațiilor.”

Supravegherea direcționată și nedirecționată

În funcție de existența sau inexistența unei ținte, măsurile de supraveghere pot fi clasificate în supraveghere direcționată și nedirecționată. „Supravegherea direcționată” presupune existența unei suspiciuni prealabile cu privire la o persoană sau organizație vizată. „Supravegherea nedirecționată” se inițiază fără o suspiciune prealabilă sau o țintă specifică.

Supravegherea direcționată este reglementată în detaliu de aproape toate cele 28 de state membre ale UE. În schimb, doar cinci state membre au în prezent o legislație detaliată privind supravegherea generală a comunicațiilor. Măsurile de protecție limitează eventualele abuzuri, acestea fiind consolidate în unele state membre, deși mai puțin în cazul supravegherii îndreptate spre entități din exteriorul țării. În mod similar, măsurile de protecție sunt în general mai puțin stricte – și mai puțin transparente – în contextul cooperării internaționale în activitatea de informații, evidențiind nevoia unei mai bune reglementări asupra unor astfel de activități de cooperare.

Responsabilitatea

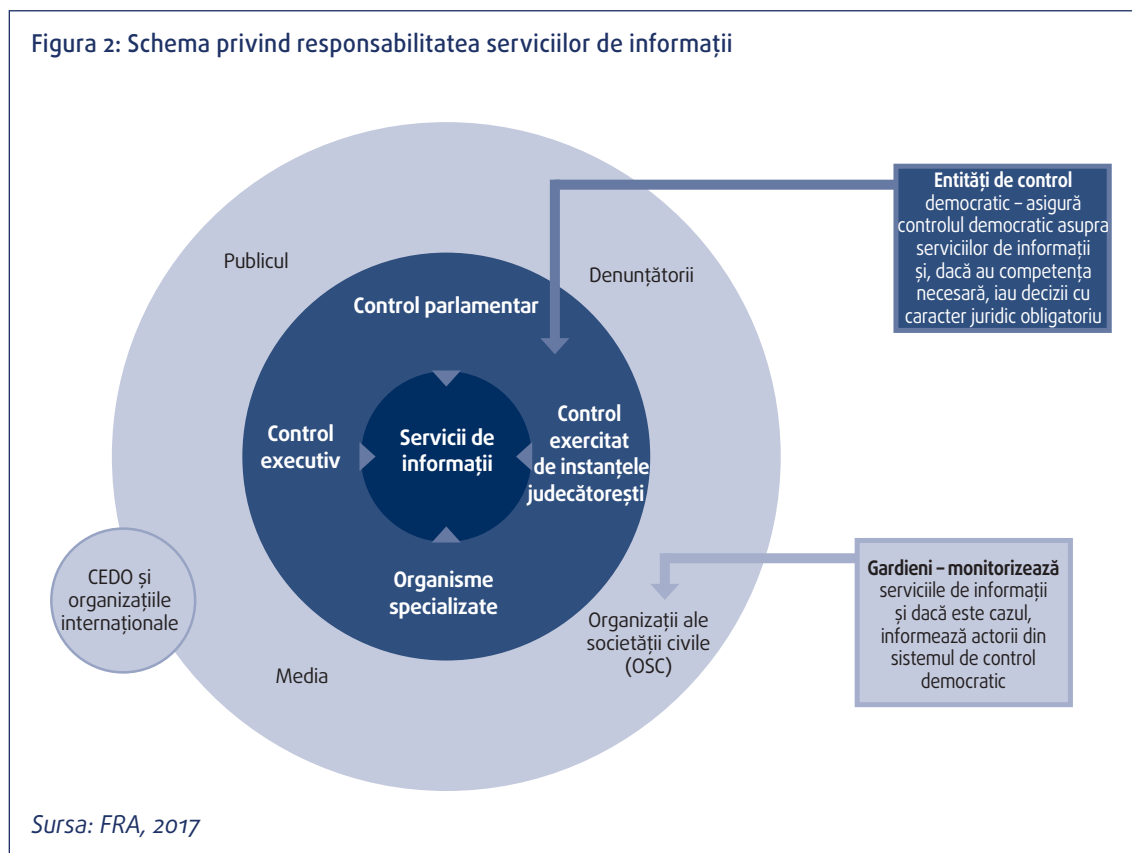
Diverse entități asigură controlul democratic asupra activității serviciilor de informații la nivelul celor 28 de state membre ale UE, inclusiv sistemul judiciar, organismele specializate, comisiile parlamentare și autoritățile de protecție a datelor cu caracter

personal. Într-un domeniu dominat de cultura secretului, un astfel de control este esențial: asigură tragera la răspundere a serviciilor de informații pentru faptele lor și încurajează dezvoltarea unor măsuri eficiente de protecție internă în cadrul acestora.

„Controlul democratic nu înseamnă lipsă de încredere, ci disponibilitatea de a clarifica.”
(Comisie parlamentară)

Sistemul judiciar și organismele specializate sunt cel mai des implicate în monitorizarea măsurilor de supraveghere. Comisiile parlamentare specializate pun în general accentul pe evaluarea politicilor strategice guvernamentale - 21 de state membre au înființat comisii în acest sens. Autoritățile de protecție a datelor au competențe semnificative asupra serviciilor de informații în șapte state membre, dar competențele lor sunt limitate sau inexistente în restul UE - în special, din cauza unei excepții privind chestiunile de securitate națională consacrate în legislația privind protecția datelor.

Figura 2: Schema privind responsabilitatea serviciilor de informații



Aproape toate persoanele intervievate din cadrul organismelor de control democratic au susținut că pot să reziste influenței externe, dar unii avocați, reprezentanți ai societății civile și cadre universitare au contestat atât independența, cât și eficiența acestor organisme. Experții intervievați au subliniat că accesul deplin la toate datele și informațiile relevante este esențial pentru asigurarea unui control democratic eficient, la fel cum este și capacitatea de a beneficia de un astfel de acces. Având în vedere că personalul organelor care asigură controlul democratic este format în cea mai mare parte din specialiști în domeniul juridic, incapacitatea de a accesa datele și informațiile relevante se rezumă uneori la capacitățile tehnice limitate privind atribuțiile de control. Persoanele intervievate au recunoscut că acești factori ridică o problemă și că utilizarea

expertizei externe poate fi descurajată de caracterul sensibil al activității desfășurate.

„Este mai degrabă dificil să vorbim despre transparență în ceea ce privește serviciile, a căror eficiență depinde de secretul profesional.”

(Comisie parlamentară)

„Organismul de control democratic trebuie să poată lucra în mod independent, permanent, trebuie să aibă capacitatea de a-și specializa și alege propriul personal.”

(Organism specializat)

„Avem nevoie de mai multe persoane cu cunoștințe în domeniul informaticii.”

(Organism specializat)

Practică promițătoare

Promovarea transparenței în ceea ce privește controlul democratic

Unele state membre ale UE reușesc să sporească transparența, respectând în același timp nevoia menținerii caracterului secret al activității derulate. Cu toate acestea, abordările organismelor de control democratic privind transparența variază de la o țară la alta, de la publicarea de rapoarte la intervale regulate, până la deținerea de site-uri sau utilizarea platformelor de comunicare socială. Urmează câteva exemple ale modului prin care organismele de control democratic încearcă să promoveze transparența.

Publicarea periodică de rapoarte detaliate

Comisia parlamentară privind serviciile de securitate și de informații pentru controlul secretelor de stat din Italia, COPASIR, Delegația parlamentară privind domeniul informațiilor din Franța, DPR, Grupul de control parlamentar din Germania, PKGr, Comisia privind serviciile de securitate și de informații din Regatul Unit (ISC) sunt toate obligate să publice periodic rapoarte. Acest lucru promovează transparența prin informarea periodică a parlamentului și a publicului despre activitatea comisiilor parlamentare de control democratic.

Italia, COPASIR (2017); Franța, DPR (2017); Germania, PKGr (2016) și Regatul Unit, ISC (2016)

Raportarea privind conținutul audierilor comisiilor parlamentare

ISC din Regatul Unit furnizează în raportul său anual un link către transcrierile audierilor desfășurate pe parcursul perioadei de raportare, găzduite pe site-ul său, punând astfel la dispoziție un nivel semnificativ de informații despre activitatea sa.

Regatul Unit, ISC (2016)

Rapoarte privind numărul de persoane aflate sub supraveghere

Rapoartele anuale ale Comisiei naționale de control a tehnicilor de informații din Franța, CNCTR și Comisia G10 din Germania furnizează statistici privind numărul de persoane fizice care s-au aflat sub supraveghere pe parcursul perioadei de raportare. Datele provin din exercitarea competențelor de control democratic acordate acestor organisme specializate.

Franța, CNCTR (2016); Germania, Parlamentul federal (2017)

Raport privind cooperarea dintre serviciile de informații

Raportul anual din 2016 al Comitetului permanent I din Belgia prezintă avizul acordat de comitet pentru cooperarea internațională dintre serviciile de informații cu privire la luptătorii teroriști străini. În raport, comitetul subliniază de asemenea, mai multe principii care ar trebui să guverneze cooperarea internațională între serviciile de informații, precum și controlul democratic al acestora.

Belgia, Comitetul permanent I (2016)

Competența de a emite decizii obligatorii este, de asemenea, esențială. Deși toate statele membre ale UE au cel puțin un organism independent în structura lor de control democratic, unele nu au competențe decizionale. Importanța controlului public a fost de asemenea, subliniată, unele persoane intervievate considerând că rapoartele emise de organismele de control democratic nu sunt suficient de informative. În plus, respondenții au evidențiat importanța eliminării fragmentării controlului democratic, prin cooperarea dintre diverșii actori implicați în procesul de control democratic, atât la nivel național, cât și internațional.

„Oare am obținut un raport mai complet? Răspunsul este afirmativ și cred că, după dezvăluirile domnului Snowden, a existat fără îndoială mai multă presiune în acest sens, iar această nouă legislație, prin care se încurajează o mai mare deschidere, reprezintă un exemplu bun și cred că vom continua să punem presmeiune...”

(Organism specializat)

„Dar când vine vorba de chestiunile semnificative, să zicem: ce am învățat de la [organismul specializat]? Câte interceptări au existat? Nu numai de câte ori ne-am întâlnit, ci care a fost subiectul discuțiilor. Au existat decizii noi? Au existat tehnologii noi care ne-au atras atenția? Vreau să aflu mai multe despre acest lucru.” (Organizație a societății civile)

[Este important] să ne asigurăm că fiecare organism cu competențe în acest domeniu înțelege ce se poate face... Dar cred că preocuparea este legată de fapt de fragmentare, de complexitate, de lipsa de transparență.” (Autoritate de protecție a datelor cu caracter personal)

Studiul realizat de FRA a arătat că controlul democratic al cooperării internaționale în activitatea de informații este mai puțin dezvoltat - 17 state membre nu impun asigurarea unui control democratic asupra acestei activități, în timp ce altele i-au limitat domeniul de aplicare. Unele state membre au introdus măsuri de protecție special concepute pentru schimbul internațional de intelligence, dar un număr semnificativ de state membre (27) au nevoie numai de o aprobare prealabilă din partea executivului.

„Practica din ce în ce mai răspândită a guvernelor de a transfera și de a face schimb de intelligence obținut prin operațiuni secrete de supraveghere, practică a cărei utilitate în combaterea terorismului internațional nu este, repetăm, contestată și care se referă atât la schimburile dintre statele membre ale Consiliului Europei, cât și cele cu alte jurisdicții, reprezintă un alt factor care necesită o atenție deosebită, atunci când vine vorba de control externe și de măsuri de recuperare a prejudiciilor.”

(CEDO, Szabo și Vissy v. Ungaria, nr. 37138/14, 12 ianuarie 2016, alineatul 78)

„Există un decalaj de responsabilitate. Se știe că toate organismele de control democratic examinează serviciile lor naționale, nimeni nu se uită cum funcționează în ansamblu cooperarea dintre serviciile secrete. Atunci când serviciile noastre trimit informații, ne uităm la modalitățile prin care aplică normele, nu știm ce va face cu ele celălalt serviciu de informații, urmărim întotdeauna numai un capăt al firului, celălalt este necunoscut.”

(Organism specializat)

Practică promițătoare

Sporirea cooperării internaționale la nivelul organismelor de control democratic

Accesul egal la informațiile obținute prin cooperare internațională ar putea permite o cooperare internațională sporită la nivelul organismelor de control democratic. În 2015, organismele de control democratic din Belgia, Danemarca, Olanda, Norvegia și Elveția au lansat un proiect comun, prin care fiecare organism ar efectua o investigație națională cu privire la luptătorii teroriști străini. Raportul final urmează să apară în 2017; evaluările intermediare arată valoarea adăugată a unor astfel de eforturi coordonate.

Belgia, Comitetul permanent I (2016), p. 80; Țările de Jos, CTIVD (2017), p. 33

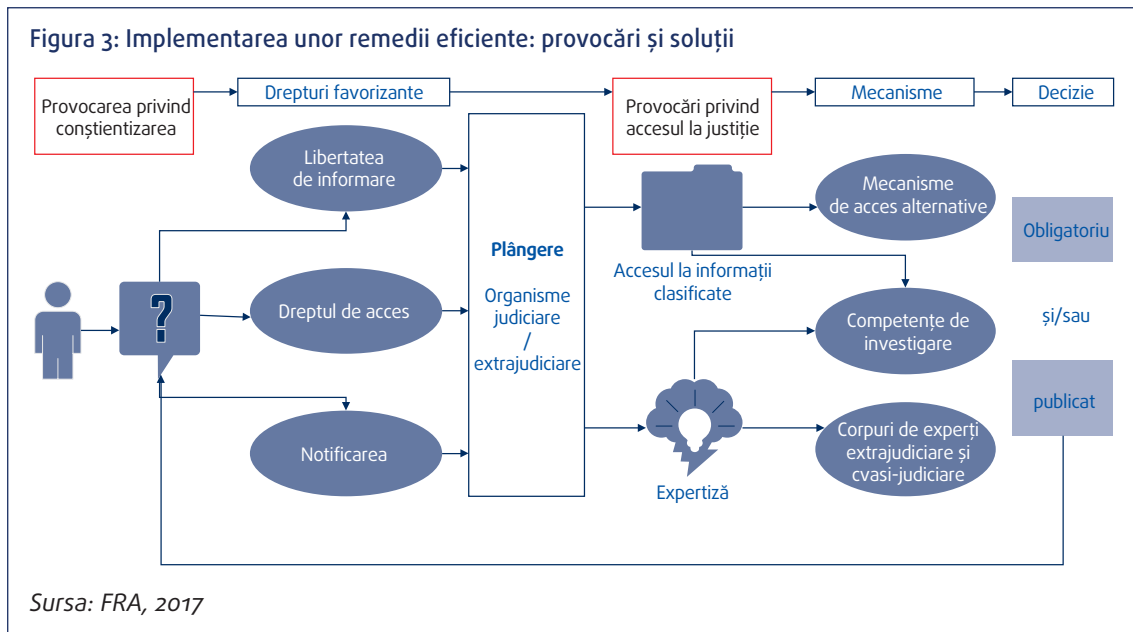
Modalități de recuperare a prejudiciului în justiție

Nevoia menținerii secretului în activitatea de informații poate afecta atât eficiența controlului democratic, cât și capacitatea persoanelor fizice de a recurge la modalități de recuperare a prejudiciului în justiție în cazul unor încălcări. În timp ce dreptul de reparare a prejudiciului în justiție nu lipsește în contextul operațiunilor secrete de supraveghere, acesta este intrinsec limitat. Experții intervieuți au precizat că organismele responsabile pentru soluționarea plângerilor primesc între 10 și 20 de plângeri pe an.

„Cetățeanul de rând nici măcar nu știe unde să depună o plângere.” (Autoritate de protecție a datelor cu caracter personal)

„[Cadru legal care guvernează protecția denunțătorilor] nu este considerat foarte eficient. Din acest motiv, în repetate rânduri factorul politic a solicitat constant acordarea unei protecții cuprinzătoare denunțătorilor.” (Organism specializat)

„Situția ideală ar fi să nu trebuiască să spunem niciodată „nu”. Spre asta tindem în viitor; înțelegerea limitelor inerente și legale [de către servicii].” (Organ judiciar)



Remediile extrajudiciare sunt în general, mai accesibile decât mecanismele judiciare, pentru că sunt mai ieftine, mai rapide și implică norme procedurale mai puțin stricte. Douăzeci și cinci de state membre le permit persoanelor fizice să depună plângeri privind supravegherea la astfel de organisme. Pentru a fi eficiente, organismele responsabile cu implementarea remediilor au nevoie de anumite competențe, mai precis, accesul la informații clasificate și emiterea de decizii cu caracter obligatoriu. Organismele specializate sau autoritățile de protecție a datelor dețin astfel de competențe în majoritatea statelor membre.

„Cred că în acest domeniu extrem de complex, guvernul are, pe lângă resurse, avantajul suplimentar al cunoașterii a ceea ce fac [serviciile] și capacitatea de a [clasifica] totul, ceea ce reprezintă o problemă. Avem nevoie de mult mai multă transparență, flexibilitate din partea instanțelor naționale.”
(Organizație a societății civile)

Totuși, avocații, reprezentanții societății civile și cadrele universitare consultate pe parcursul cercetării realizate de FRA au tins să conteste eficiența

accesului la justiție. Aceștia au subliniat că sunt puține persoane fizice care știu că au la dispoziție modalități de recuperare a prejudiciilor suferite. În plus, dreptul de a avea acces la informațiile din dosarele individuale și dreptul de a fi notificat despre supraveghere nu sunt puse în aplicare în mod constant. Ambele pot fi limitate în baza a diferite motive legate de securitatea națională.

„În acest caz, [...] utilizarea competențelor speciale pare să fi fost autorizată de Ministerul internelor și al relațiilor din cadrul Regatului, dacă nu de șeful [serviciilor de informații] sau chiar de un funcționar subordonat [din cadrul serviciilor de informații], dar în orice caz fără evaluarea prealabilă a unui organism independent cu competența de a o preveni sau încheia [...]. În plus, revizuirea post-factum nu poate restabili confidențialitatea surselor jurnalistice, odată ce a fost distrusă.”

(CEDO, *Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. și alții v. Țările de Jos*, nr. 39315/06, 22 noiembrie 2012, alineatele 100-101)

Practică promițătoare

Controlul transparent al limitării drepturilor

În **Olanda** și în **Germania**, organismele de control democratic evaluează motivele pentru care s-a refuzat notificarea sau accesul la informații.

Întrucât nimeni nu a fost notificat între 2007 și 2010 în Olanda, în 2013, Comitetul de verificare pentru serviciile de informații și de securitate, CTIVD, a decis să lanseze o anchetă specială privind obligația de a informa. Organismul de supraveghere olandez a aflat că între timp, au fost notificate treisprezece persoane. O anchetă similară a început în 2016.

În Germania, Comisia G 10 poate decide să notifice persoanele fizice, pe baza informațiilor furnizate de serviciile de informații. În 2016, organismul de supraveghere a decis ca 1.040 de persoane/instituții să nu fie informate încă și a convenit în unanimitate, ca 188 dintre acestea să nu fie niciodată informate. În cazurile de supraveghere strategică, Comisia G 10 a soluționat 58 de cazuri privind culegere de informații în domeniul combaterii terorismului internațional. În majoritatea cazurilor (51), Serviciul federal de informații, BND, a informat Comisia G 10 că persoana fizică nu poate fi individualizată prin măsurile de supraveghere. În șase cazuri, comisia a decis să amâne furnizarea informațiilor; în niciunul dintre cazuri nu a respins informarea pe termen nedeterminat, iar într-un singur caz a luat act de faptul că BND a furnizat informațiile.

A se vedea Țările de Jos, (CTIVD) (2013) și CTIVD (2016), p. 14; Germania, Parlamentul federal (Deutscher Bundestag) (2017a), punctele 6 și 8

Lipsa de cunoștințe de specialitate în abordarea secretului profesional și a chestiunilor tehnice reprezintă, de asemenea, o problemă, atât în cazul actorilor judiciari, cât și al celor extrajudiciari. În context judiciar, statele membre au găsit mai multe modalități de abordare a acestei probleme, inclusiv prin elaborarea de proceduri contradictorii alternative, care să permită utilizarea informațiilor clasificate; prin crearea de mecanisme de cooperare, inclusiv cu serviciile de informații, pentru a soluționa lipsa de cunoștințe de specialitate și prin înființarea de organisme cvasi-judiciare.

Astfel de soluții evidențiază că obstacolele în calea obținerii de căi de atac eficiente pot fi depășite. În mod similar, stabilirea unor cadre juridice cu adevărat clare, elaborarea de măsuri de protecție corespunzătoare și asigurarea unei supravegheri consolidate sunt fezabile și reprezintă cea mai bună modalitate de a asigura că măsurile de securitate sporite posibile datorită supravegherii respectă pe deplin drepturile fundamentale.

Principalele constatări și opinii ale FRA

Următoarele opinii sunt bazate pe principalele constatări ale cercetării efectuate de FRA privind *Supravegherea de către serviciile de informații*, astfel cum s-a subliniat în volumul II privind „perspectivile în domeniu și actualizările cadrului normativ.”

Asigurarea unui cadru juridic clar

Serviciile de informații contribuie la protejarea securității naționale. Pentru a face acest lucru cu succes, deseori, trebuie să lucreze în secret. Cu toate acestea, standardele internaționale și europene privind drepturile omului prevăd ca mandatul și

competențele serviciilor de informații să fie clar definite într-un cadru legal și ca acesta să stabilească măsuri de protecție împotriva acțiunilor arbitrare contrabalansând astfel necesitatea secretizării activității derulate. Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) a stabilit că legislația națională trebuie să fie clară, accesibilă și să aibă caracter previzibil. Acest fapt obligă statele membre să stabilească măsuri de protecție minime în legislație, precum menționarea naturii infracțiunilor care ar putea conduce la mandate de interceptare și definirea categoriilor de persoane care pot fi puse sub supraveghere. Cercetările din teren realizate de FRA arată că legislația privind supravegherea este considerată complexă și că este nevoie de un cadru legal mai clar, cu definiții pertinente.

Opinia FRA 1

Statele membre ale UE ar trebui să aibă legislații clare, specifice și cuprinzătoare în materie de informații. Cadrele legale naționale ar trebui să fie cât mai detaliate cu privire la mandatele și competențele serviciilor de informații și la măsurile de supraveghere pe care le pot utiliza. Garanțiile privind drepturile fundamentale ar trebui să constituie un element fundamental al legislației din domeniul informațiilor, cu garanții de confidențialitate și de protecție a datelor în vederea colectării, păstrării, diseminării și accesării acestora.

Asigurarea unei ample consultării și transparențe pe parcursul procesului legislativ

Pregătirea legislației din domeniul intelligence-ului ar trebui să implice o dezbatere deschisă în rândul principalelor părți interesate. Pe parcursul dezbaterilor asupra proiectelor legislative din domeniul intelligence-ului, guvernele ar trebui să aloce timp clarificării nevoilor serviciilor de informații și să explice ce garanții privind drepturile fundamentale au fost stabilite prin proiectul de lege. Datele FRA arată că majoritatea statelor membre ale UE și-au reformat în ultimii ani legislațiile din domeniul intelligence-ului și al combaterii terorismului. Unele dintre aceste procese legislative s-au desfășurat în paralel cu cercetarea din teren realizată de FRA. Experții intervievați au subliniat nevoia implicării la o scară mai largă a principalilor actori și a părților interesate în dezvoltarea legislației din domeniul intelligence-ului. În unele state membre, au loc consultări publice online și discuții parlamentare animate în locul unei proceduri accelerate de adoptare a noii legislații. *Raportul privind drepturile fundamentale din 2017* al FRA a subliniat nevoia unei astfel de abordări.

Opinia FRA 2

Statele membre ale UE ar trebui să organizeze consultări publice ample cu o întreagă serie de părți interesate, să asigure transparența procesului legislativ și să includă standarde și măsuri de protecție europene și internaționale relevante atunci când introduc reforme ale legislației în domeniul supravegherii.

Asigurarea unui control democratic independent în domeniul intelligence-ului cu atribuții și competențe corespunzătoare

Înființarea unui mecanism de control democratic puternic reprezintă o parte esențială a creării unui sistem de intelligence răspunzător în fața legii. Controlul democratic trebuie să reflecte competențele serviciilor de informații. Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului prevede că organismele care asigură controlul democratic trebuie să fie independente și să aibă competențe și atribuții corespunzătoare. Rezultatele activității de cercetare derulate de FRA arată că toate statele membre ale UE au cel puțin un organism independent în cadrul sistemului lor de control democratic. Cu toate acestea, rezultatele au identificat și limite în calea independenței depline, unele organisme care asigură controlul democratic rămânând foarte dependente de executiv: legea nu le acordă puteri decizionale cu forță obligatorie, au personal și buget limitat sau sediile lor sunt situate în clădiri guvernamentale.

Opinia FRA 3

Statele membre ale UE ar trebui să stabilească un cadru de supraveghere robust, adecvat competențelor și capacităților serviciilor de informații. Independența organismelor care asigură controlul democratic ar trebui să fie consacrată în legislație și aplicată în practică. Statele membre ale UE ar trebui să acorde organismelor care asigură controlul democratic resurse umane și financiare adecvate, inclusiv experți din diverse domenii și având cunoștințe tehnice. Statele membre ar trebui să acorde organismelor care asigură controlul democratic competența de a iniția propriile anchete, precum și acces permanent, complet și direct la informațiile și documentele necesare pentru îndeplinirea mandatelor lor. Statele membre ar trebui să se asigure că deciziile organismelor care asigură controlul democratic au caracter obligatoriu.

Întărirea controlului democratic cu cunoștințe tehnice corespunzătoare

În special în lumina evoluțiilor tehnologice rapide în domeniul digital, cunoștințele și capacitățile tehnice deținute de către organismele care asigură controlul democratic sunt esențiale. Cercetarea din teren derulată de FRA a arătat că lacunele în cunoștințele

tehnice din domeniul IT ale organismelor care asigură controlul democratic și limitele capacității lor tehnice de a accesa pe deplin datele din domeniul intelligence-ului ridică și vor continua să ridice o provocare majoră. Experții intervievați au declarat că uneori sunt nevoiți să se bazeze pe expertiză externă pentru a-și completa propria expertiză juridică. Cercetarea realizată de FRA asupra cadrului juridic din domeniu a arătat că legislațiile din unele state membre prevăd în mod explicit ca organismele care asigură controlul democratic să aibă cunoștințe și capacități tehnice.

Opinia FRA 4

Cadrele legislative ale statelor membre ale UE ar trebui să prevadă necesitatea deținerii de către organismele care asigură controlul democratic a unui personal cu cunoștințele tehnice necesare pentru a evalua în mod independent activitatea deseori foarte tehnică, a serviciilor de informații.

Garantarea deschiderii organismelor care asigură controlul democratic către controlul public

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat că serviciile de informații și organismele care asigură controlul democratic trebuie să fie responsabile în fața legii. Acestea trebuie să fie transparente și să informeze în mod eficient parlamentele și publicul despre activitățile lor. Studiul realizat de FRA a arătat că în unele state membre, transparența sporită se obține respectându-se în același timp caracterul secret impus al activității. Experții intervievați de FRA consideră că transparența sporită este deosebit de importantă. Cu toate acestea, abordările privind transparența ale organismelor care asigură controlul democratic variază de la un stat membru la altul, de la publicarea de rapoarte regulate, până la deținerea de site-uri sau utilizarea platformelor de comunicare socială.

Opinia FRA 5

Statele membre ale UE ar trebui să se asigure că mandatele organismelor care asigură controlul democratic includ prezentarea în public a rapoartelor de activitate pentru sporirea transparenței. Rapoartele organismelor de supraveghere trebuie să fie făcute publice și să cuprindă analize detaliate ale sistemului de control democratic și ale activităților derulate în cadrul acestuia (de exemplu, autorizațiile pentru măsurile de supraveghere, măsurile de control în curs, anchetele ex-post și gestionarea plângerilor).

Promovarea continuității în domeniul controlului democratic

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a considerat că asigurarea unui control democratic eficient necesită exercitarea unui „control continuu” la nivelul fiecărei etape a procesului. Rezultatele activității de cercetare derulate de FRA arată existența unor structuri de asigurare a controlului democratic extrem de diverse la nivelul statelor membre ale UE. Atunci când organisme diferite sunt implicate în diverse etape de asigurare a controlului democratic, de la aprobarea unei măsuri de supraveghere, până la controlul modului de utilizare al acesteia, pot apărea potențiale decalaje sau suprapuneri. Astfel de deficiențe subminează eficiența acestor măsuri de protecție. Cercetarea din teren realizată de FRA evidențiază caracterul esențial al cooperării instituționale și informale dintre organismele care asigură controlul democratic din fiecare stat membru.

Opinia FRA 6

Statele membre ale UE ar trebui să se asigure că mandatele organismelor care asigură controlul democratic se completează reciproc, astfel încât să asigure un control permanent și garanții adecvate. O astfel de complementaritate poate fi obținută prin cooperarea informală dintre organismele care asigură controlul democratic sau prin mijloacele statutare.

Consolidarea măsurilor de protecție aferente profesiilor protejate

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a considerat că, în contextul supravegherii, sunt necesare măsuri de protecție consolidate pentru protejarea surselor jurnalistice. Acest principiu se aplică, în mod similar și în cazul altor profesii care, datorită principiilor fundamentale, precum privilegiile parlamentare, independența sistemului judiciar și confidențialitatea relației avocat-client, necesită, de asemenea, o protecție mai mare. Studiul realizat de FRA arată că deși există diferite abordări ale acestei probleme, câteva state membre ale UE au legi care prevăd autorizații și proceduri de aprobare consolidate, precum și controale mai stricte cu privire la prelucrarea datelor colectate prin supravegherea persoanelor fizice cu profesii protejate.

Opinia FRA 7

Statele membre ale UE ar trebui să stabilească proceduri juridice specifice pentru a proteja privilegiul profesional al unor grupuri precum membrii parlamentului, membrii sistemului judiciar, avocații și profesioniștii din sectorul media. Punerea în aplicare a acestor proceduri trebuie să fie controlată de un organism independent.

Asigurarea protecției eficiente a denunțătorilor (whistlebloweri)

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a susținut necesitatea garantării denunțului (whistleblowing) de către funcționarii publici. Denunțătorii pot contribui în mod semnificativ la buna funcționare a sistemului de răspundere în fața legii. Studiul realizat de FRA a dezvăluit mai multe practici de denunțare la nivelul statelor membre ale UE. Experții intervievați au exprimat opinii divergente privind protecția denunțătorilor.

Opinia FRA 8

Statele membre ale UE ar trebui să asigure protecția eficientă a denunțătorilor din cadrul serviciilor de informații. Denunțătorii respectivi necesită un regim adaptat în mod specific la domeniul lor de activitate.

Supunerea cooperării internaționale în materie de intelligence la normele stabilite de organismele care asigură controlul democratic

Analiza comparativă a FRA asupra legislației din domeniu arată că majoritatea statelor membre au legi referitoare la cooperarea internațională în materie de intelligence. Cu toate acestea, numai o treime le impun serviciilor de informații să redacteze norme interne privind procesele și modalitățile de cooperare internațională, inclusiv măsuri de protecție privind schimbul de date. În cazul în care acestea există, ele sunt, în general, secrete. Numai câteva state membre permit evaluarea externă a acordurilor de cooperare internațională în materie de intelligence.

Opinia FRA 9

Statele membre ale UE ar trebui să definească norme privind modalitatea de desfășurare a schimburilor de intelligence la nivel internațional. Aceste norme trebuie supuse evaluării de către organismele care asigură controlul democratic, care trebuie să stabilească dacă procesele pentru transferarea și primirea informațiilor respectă drepturile fundamentale și dacă prevăd garanții corespunzătoare.

Definirea în legislație a competențelor organismelor care asigură controlul democratic cu privire la cooperarea internațională în materie de intelligence

Analiza comparativă a FRA asupra legislației din domeniu arată că majoritatea legilor statelor membre nu cuprind prevederi clare privind competențele organismelor care asigură controlul democratic de a monitoriza schimburile de intelligence la nivel internațional. Opt state membre ale UE stabilesc competențele organismelor care asigură controlul democratic privind schimbul internațional de intelligence cu sau fără limitări; legislațiile din trei state membre ale UE exclud orice formă de control democratic independent. În celelalte 17 state membre, cadrele legale fac obiectul interpretării pentru stabilirea competențelor organismelor care asigură controlul democratic privind schimbul internațional de intelligence.

Opinia FRA 10

Statele membre ale UE ar trebui să se asigure că aria de competență a organismelor care asigură controlul democratic în domeniul cooperării serviciilor de informații este clar definită în cadrele legale care reglementează cooperarea în materie de intelligence.

Excepția organismelor care asigură controlul democratic de la norma privind terța parte

În cadrul cooperării internaționale a serviciilor de informații, norma privind terța parte împiedică serviciile să divulge unei terțe părți orice informații primite de la un partener, fără consimțământul sursei.



Studiul realizat de FRA a evidențiat că norma privind terța parte protejează și garantează încrederea între serviciile de informații care cooperează. Cu toate acestea, datele FRA arată că organismele care asigură controlul democratic sunt deseori considerate „terțe părți” și prin urmare, nu pot analiza informațiile care provin din cooperarea internațională. În unele state membre, organismele care asigură controlul democratic nu mai sunt considerate „terțe părți” și au acces deplin la astfel de date.

Opinia FRA 11

Fără a aduce atingere la norma privind terța parte, statele membre ale UE ar trebui să ia în considerare acordarea accesului deplin organismelor care asigură controlul democratic la datele transferate prin cooperare internațională. Acest lucru ar lărgi competențele de control democratic privind toate informațiile disponibile și prelucrate de serviciile de informații.

Prevederea unor căi eficiente de recuperare a prejudiciului în justiție în fața unor organisme independente înzestrate cu această putere

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a considerat că o cale eficientă de recuperare a prejudiciului în justiție se caracterizează prin competențe decizionale și de investigare acordate organismelor judiciare și extrajudiciare. Mai precis, organismul înzestrat cu această putere trebuie să aibă acces la sediile serviciilor de informații și la datele colectate, să i se acorde competența de a emite decizii obligatorii și să-i informeze pe reclamantii despre rezultatul anchetelor sale. Persoana fizică trebuie să poată ataca decizia organismului. Datele FRA arată că 22 de state membre ale UE au cel puțin un organism extrajudiciar cu astfel de competențe. Pe de altă parte, în șase state membre, acestor organisme le lipsesc competențele de emitere de decizii obligatorii și de a accesa informații clasificate.

Opinia FRA 12

Statele membre ale UE ar trebui să se asigure că organismele judiciare și extrajudiciare cu puteri de recuperare a prejudiciului au competența și atribuția de a evalua și lua decizii în mod eficient în ceea ce privește plângerile persoanelor fizice legate de supraveghere.

Asigurarea accesului la organisme extrajudiciare cu puteri de recuperare a prejudiciului

Datele FRA arată că mecanismele de control democratic extrajudiciare sunt mai accesibile persoanelor fizice decât organismele judiciare, deoarece sunt mai simple, mai ieftine și mai rapide. Analiza legislativă comparativă realizată de FRA arată că în domeniul supravegherii, în 25 de state membre ale UE, persoanele fizice pot depune o plângere la un organism extrajudiciar. În zece state membre, un singur organism extrajudiciar are puteri de recuperare a prejudiciului, în timp ce în majoritatea statelor membre persoanele fizice pot depune o plângere la două sau mai multe organisme astfel de puteri.

Opinia FRA 13

Statele membre ale UE ar trebui să se asigure că atât organismele de recuperare a prejudiciului judiciare, cât și cele extrajudiciare sunt accesibile persoanelor fizice. Statele membre trebuie să identifice în special ce decalaje potențiale împiedică examinarea eficientă a plângerilor persoanelor fizice și să se asigure că organismele specializate extrajudiciare pot complementa, acolo unde este necesar, ansamblul acestor măsuri.

Permiterea informării cu privire la măsurile de supraveghere încheiate

Analiza legislativă comparativă realizată de FRA arată că în toate statele membre ale UE este prevăzută o excepție în ceea ce privește securitatea națională în normele legislative privind liberul acces la informații. Constatările FRA arată că toate statele membre limitează fie dreptul persoanelor fizice de a fi notificate, fie dreptul de a accesa datele privind propria persoană, în baza necesității menținerii confidențialității informațiilor deținute de către serviciile de informații și a necesității protecției securității naționale sau a operațiunilor de supraveghere aflate în curs de derulare. Unele norme legislative ale statelor membre prevăd modalități alternative pentru a aduce la cunoștința persoanelor fizice măsurile de supraveghere și pentru a le permite astfel să apeleze la o cale eficientă de recuperare a prejudiciului.

Opinia FRA 14

Statele membre ale UE ar trebui să se asigure că testul scopului legitim și al proporționalității este efectuat de serviciile de informații înainte de limitarea accesului la informațiile din domeniul securității naționale. O autoritate competentă trebuie să evalueze nivelul de confidențialitate. Alternativ, controalele trebuie să fie efectuate de organismele care asigură controlul democratic în numele reclamanților, atunci când nu este posibilă notificarea sau divulgarea.

Asigurarea unui nivel ridicat de competență în rândul organismelor de recuperare a prejudiciului

Organismele de recuperare a prejudiciului trebuie să aibă o bună înțelegere a tehnicilor de supraveghere. Activitatea realizată în teren de FRA a identificat modalități informale de soluționare a lacunelor în materie de competențe tehnice. S-a dovedit că schimburile dintre organismele de recuperare a prejudiciului, organismele specializate și serviciile de informații, atunci când acestea își respectă reciproc rolul și independența, sporește înțelegerea tehnică a personalului care efectuează investigațiile și consolidează încrederea reciprocă. Practicile naționale de desemnare a judecătorilor specializați sau de stabilire a instanțelor sau a camerelor specializate pentru audierea plângerilor cu privire la supravegherea efectuată de serviciile de informații, contribuie la consolidarea competenței judiciare în domeniu. Astfel de sisteme pot facilita diferite aranjamente privind accesul instanțelor judecătorești la informații clasificate.

Opinia FRA 15

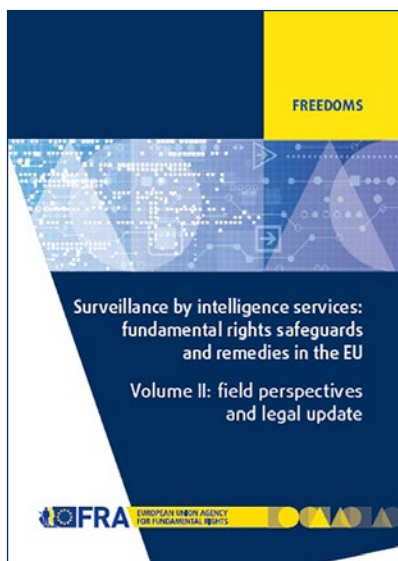
Statele membre ale UE ar trebui să se asigure că, în cazul în care organismelor judiciare sau extrajudiciare de remediere a prejudiciului le lipsesc competențele necesare pentru a examina eficient plângerile persoanelor fizice, sunt instituite sisteme specifice pentru a soluționa aceste decalaje. Cooperarea cu organismele specializate de asigurare a controlului democratic, cu experți tehnici sau cu membrii ai serviciilor de informații poate susține crearea unui sistem eficient de recuperare a prejudiciului produs.

Sprijinirea altor actori din domeniul protecției drepturilor omului

Activitatea realizată în teren de FRA subliniază că instituțiile naționale în domeniul protecției drepturilor omului, organizațiile societății civile și, în unele cazuri, instituțiile avocatului poporului pot juca un rol esențial în cadrul unui sistem consolidat de responsabilizare a serviciilor de informații. Cu toate acestea, activitatea realizată în teren de FRA arată, de asemenea, că organizațiilor societății civile le lipsesc deseori resursele corespunzătoare, puține dintre acestea având capacitatea de a furniza servicii cuprinzătoare victimelor unor presupuse măsuri de supraveghere ilegale.

Opinia FRA 16

Statele membre ale UE trebuie să lărgescă zona de activitate a organismelor și instituțiilor naționale din domeniul protecției drepturilor omului și a organizațiilor societății civile, care pot juca un rol important în calitate de „gardieni” în cadrul sistemului de asigurare a controlului democratic.



Din cauza terorismului, a atacurilor cibernetice și a crimei organizate care constituie amenințări tot mai mari în UE, munca serviciilor de informații a devenit tot mai urgentă, complexă și internațională. Munca respectivă poate afecta considerabil drepturile fundamentale, în special confidențialitatea și protecția datelor. Deși progresele tehnologice permanente ar putea exacerba amenințarea generată de aceste interferențe, controlul democratic eficient și existența unor căi de recuperare a prejudiciului pot reduce potențialul comiterii de abuz.

Prezentul raport reprezintă a doua publicație a FRA care răspunde la solicitarea Parlamentului European de a efectua o cercetare amănunțită a impactului supravegherii asupra drepturilor fundamentale. Acesta actualizează analiza legislativă a FRA din 2015 legată de acest subiect și completează analiza respectivă cu informații culese de pe teren, provenind din interviuri ample cu diverși experți în domeniul intelligence-ului și în domenii aferente, inclusiv în domeniul asigurării controlului democratic.

Informații suplimentare:

Pentru raportul FRA complet – *Supravegherea de către serviciile de informații: măsurile de protecție și căile de atac privind drepturile fundamentale în UE. Volumul II: perspective în domeniu și actualizarea juridică* - a se vedea <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/surveillance-intelligence-socio-legal>

Alte publicații relevante ale FRA includ:

- FRA (2015), *Supravegherea de către serviciile de informații: măsurile de protecție și căile de atac privind drepturile fundamentale în UE - Volumul I: cadrele juridice ale statelor membre*, Luxemburg, Oficiul pentru Publicații, <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/surveillance-intelligence-services>
- FRA - Consiliul Europei (2014), *Manual de legislație europeană privind protecția datelor*, Luxemburg, Oficiul pentru Publicații, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/handbook-european-data-protection-law> (disponibil în limbile UE; următoarea actualizare în mai 2018)

O prezentare generală a activităților FRA cu privire la protecția datelor cu caracter personal este disponibilă la adresa: <http://fra.europa.eu/en/theme/information-society-privacy-and-data-protection>.



Oficiul pentru Publicații

FRA – AGENȚIA PENTRU DREPTURI FUNDAMENTALE A UNIUNII EUROPENE

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Viena – Austria
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

© Agenția pentru Drepturi Fundamentale
a Uniunii Europene, 2018
Fotografia de copertă: © Shutterstock



ISBN 978-92-9474-059-5

TK-02-18-203-RO-N doi: 10.2811/968347