

Sledovanie spravodajskými službami: záruky a prostriedky nápravy v oblasti základných práv v Európskej únii – Zväzok II

Zhrnutie

Článkom 7 Charty základných práv Európskej únie sa všetkým jednotlivcom v Európskej únii (EÚ) zaručuje rešpektovanie súkromného a rodinného života, a článkom 8 sa zaručuje právo na ochranu ich osobných údajov. V tomto článku sa vyžaduje, aby sa údaje riadne spracúvali na určené účely a zaisťuje sa právo každej osoby na prístup k svojim osobným údajom, ako aj právo na opravu údajov. Takisto sa v ňom stanovuje, že na dodržiavanie tohto práva má dohliadať nezávislý orgán. Článkom 47 sa zabezpečuje právo na účinný prostriedok nápravy vrátane spravodlivého a verejného prejednanía záležitosti v primeranej lehote.

Spravodajské služby zohrávajú mimoriadne dôležitú úlohu pri ochrane národnej bezpečnosti a napomáhaní presadzovania práva v záujme dodržiavania zásad právneho štátu. Keďže terorizmus, kybernetické útoky a organizovaný zločin predstavujú rastúcu hrozbu v EÚ, práca spravodajských služieb sa stáva čoraz viac naliehavejšou a komplexnejšou, pričom sa posilňuje jej medzinárodný charakter.

Digitálne metódy sledovania slúžia ako dôležitý zdroj pre spravodajské akcie, pričom sa pohybujú od zacytávania komunikácie a metaúdajov po prehľadávanie databáz. Ale tieto činnosti môžu byť takisto v rozpore s rôznymi základnými právami, najmä pokiaľ ide o súkromie a ochranu údajov.

„[A]kýkoľvek zásah môže byť oprávnený len na základe článku 8 ods. 2, pokiaľ je zákonný, sleduje jeden alebo viac legitímnych cieľov, na ktoré sa odkazuje v článku 8 ods. 2, a je nevyhnutný v demokratickej spoločnosti v záujme dosiahnutia daného cieľa [...]“

(ESLP, Roman Zakharov/Rusko [VK], č. 47143/06, 4 decembra 2015, bod 227)

V súvislosti odhaleniami Edwarda Snowdena Európsky parlament prijal uznesenie, v ktorom okrem iného vyzval Agentúru Európskej únie pre základné práva (FRA), aby uskutočnila podrobný prieskum ochrany základných práv vzhľadom na sledovanie, najmä so zreteľom na súdne prostriedky nápravy. FRA na túto výzvu odpovedala v roku 2015 uverejnením správy s názvom *Sledovanie spravodajskými službami: záruky a prostriedky nápravy v oblasti základných práv v Európskej únii – Zväzok I: Právne rámce členských štátov*.

Rok 2015 bol bohatý na udalosti vrátane závažných teroristických útokov, migračných tlakov v Stredozemí, návrhu na pozastavenie plnenia dohôd o voľnom pohybe v rámci schengenského priestoru a príbúdania kybernetických útokov. Nové hrozby a nové technológie vyústili do rozsiahlych reforiem. Niekoľko členských štátov EÚ zaviedlo právne predpisy na posilnenie zhromažďovania spravodajských informácií a zároveň rozšírili rozsah pôsobnosti ich zákonov tak, aby sa výslovne vzťahovali na činnosti spravodajských služieb, ktoré obsahujú digitálny prenos dát, a zlepšili dohľad a iné formy ochrany proti zneužitiu.

Druhá správa FRA o sledovaní s názvom *Sledovanie spravodajskými službami: záruky a prostriedky nápravy v oblasti základných práv v Európskej únii – Zväzok II: pohľad z praxe a aktuálny prehľad právnej úpravy* je aktualizáciou právnej analýzy agentúry. Rozširuje ju o pohľad z praxe na základe početných rozhovorov s rôznymi odborníkmi. Tieto dve správy spoločne predstavujú odpoveď agentúry na žiadosť Európskeho parlamentu o štúdiu dosahu sledovania na základné práva. V tomto zhrnutí sú uvedené hlavné zistenia z druhej správy.

Sledovanie: aktuálny prehľad právnej úpravy a pohľad z praxe

Druhá časť prieskumu FRA sa zaoberá právnymi predpismi, ktorými sa reguluje spravodajská činnosť v 28 členských štátoch EÚ, skúma príslušné mechanizmy dohľadu a zaoberá sa prostriedkami nápravy, ktoré majú k dispozícii jednotlivci presvedčení o tom, že ich práva boli porušené.

Právne predpisy upravujúce činnosť spravodajských služieb

Nové hrozby a nové technológie viedli k rozsiahlym reformám v niekoľkých členských štátoch EÚ od roku 2015, najmä vo Francúzsku, v Nemecku, Holandsku a Spojenom kráľovstve. Vo Fínsku takáto komplexná reforma práve prebieha.

„[Nové] právne predpisy sú pozitívne, pokiaľ výslovne upravujú tie záležitosti, ktoré boli predtým implicitné.“
(právnik)

Právne reformy v oblasti spravodajstva zvyšujú transparentnosť. Napriek tomu zostávajú právne predpisy, ktoré upravujú spravodajskú činnosť v 28 členských štátoch EÚ, mimoriadne odlišné aj zložité. Medzinárodné normy v oblasti ľudských práv si vyžadujú vymedzenie mandátu a právomocí spravodajských služieb v právnych predpisoch, ktoré sú jasné, predvídateľné a dostupné. Experti však vyjadrili znepokojenie nad pretrvávajúcimi nejasnosťami, ktoré sú hlavným zdrojom neistoty.

„Kultúra tajných služieb je kultúrou utajovania, a súčasná kultúra vyžaduje čo najväčšiu otvorenosť spoločnosti. V súčasnosti je hlavným prvkom existencie tajných služieb dôvera. Dôvera spoločnosti v tieto služby, že konajú v medziach zákona. Preto je potrebné stať sa transparentnejší ako predtým.“

(špecializovaný orgán)

„[Právo] zlyhalo v mnohých testoch, pokiaľ ide o jasnosť a predvídateľnosť.“

(špecializovaný orgán)

Podľa Európskeho dohovoru o ľudských právach (EDLP) a legislatívy EÚ samotná existencia právnych predpisov, ktoré umožňujú opatrenia v oblasti spravodajstva, predstavuje zásah do práva na súkromný život. Európske súdy považujú aj zhromažďovanie údajov spravodajskými službami za zásah. Takéto zásahy musia byť oprávnené, aby boli v súlade s ľudskými právami.

Zhromažďovanie a rozsah údajov

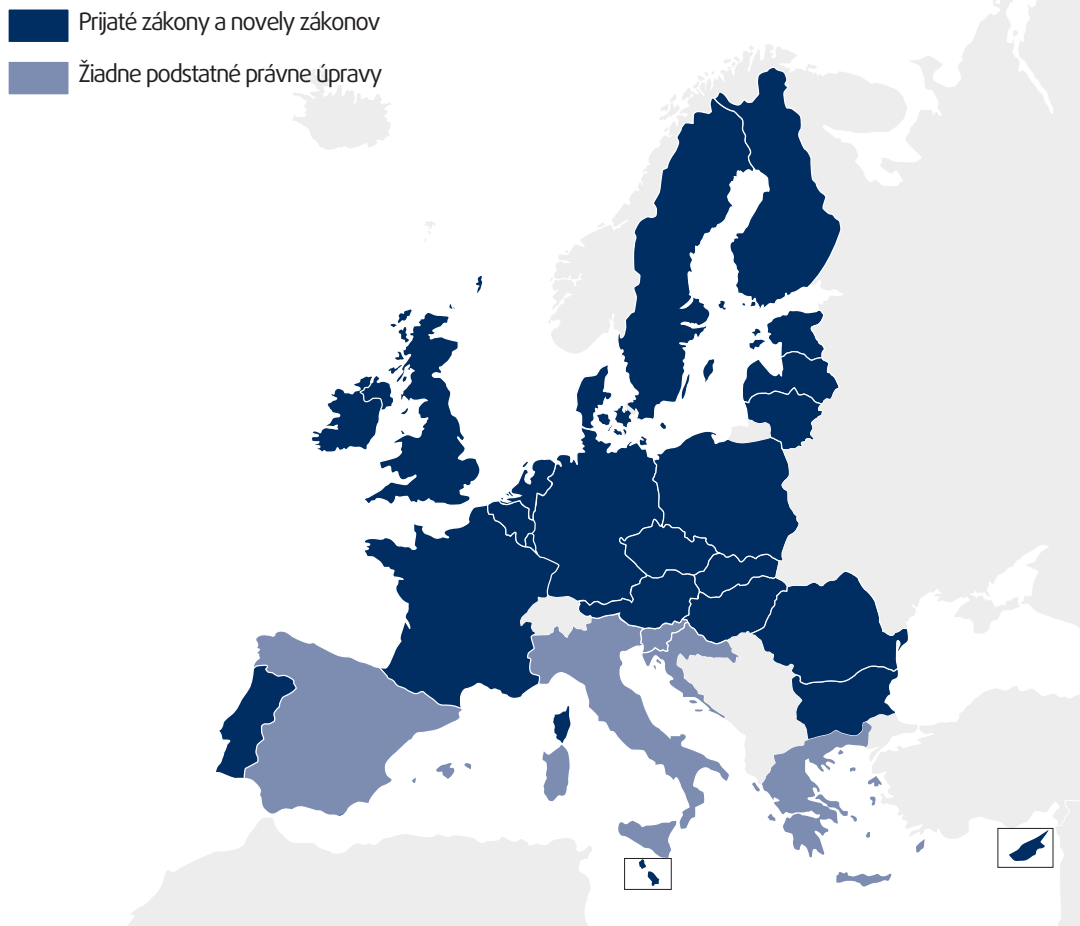
Druhá vlna prieskumu FRA vychádza zo správy z roku 2015 a prináša sociálno-právnu analýzu. Konkrétne:

- aktualizuje právne zistenia z prvej správy; a
- analyzuje zistenia z konkrétnych rozhovorov s kľúčovými činiteľmi v tejto oblasti, medzi ktorých patria odborné orgány, parlamentné výbory, justičné orgány, orgány na ochranu údajov, národné inštitúcie pre ľudské práva,

ako aj organizácie občianskej spoločnosti, akademická obec a zástupcovia médií.

V roku 2016 prebehla praktická časť prieskumu, pričom sa uskutočnilo viac ako 70 rozhovorov v siedmich členských štátoch EÚ (Belgicko, Francúzsko, Nemecko, Taliansko, Holandsko, Švédsko a Spojené kráľovstvo). Predmetom rozhovorov bolo uplatňovanie právnych predpisov upravujúcich činnosť spravodajských služieb v praxi a dodržiavanie základných práv.

Obrázok 1: Právne predpisy členských štátov upravujúce sledovanie, ktoré boli podrobené reforme od októbra 2015



Zdroj: FRA, 2017

Poznámky k terminológii

Všeobecné sledovanie komunikácie

Spravodajské informácie je možné zhromažďovať technickými prostriedkami a vo veľkom rozsahu. Na techniku sledovania sa odkazuje rôzne, a to vrátane pojmov signálové spravodajstvo, strategické sledovanie, vyšetrovacie právomoci hromadného charakteru, hromadné digitálne sledovanie a uchovávanie údajov na všeobecnom základe. Ak je to možné, FRA používa terminológiu z národných zákonov, ale aj všeobecný komplexnejší pojem všeobecné monitorovanie komunikácie.

Cielené a necielené sledovanie

V závislosti od toho, či cieľ existuje alebo nie, možno opatrenia v oblasti sledovania rozdeliť na cielené a necielené sledovanie. Cielené sledovanie predpokladá existenciu predchádzajúceho podozrenia v súvislosti s cieľovým jedincom alebo organizáciou. Necielené sledovanie prebieha bez existencie predchádzajúceho podozrenia alebo konkrétneho cieľa.

Cielené sledovanie podrobnejšie reguluje takmer všetkých 28 členských štátov EÚ. Naproti tomu len päť členských štátov má v súčasnosti podrobné právne predpisy týkajúce sa všeobecného sledovania komunikácie. Záruky obmedzujú potenciál zneužitia a v niektorých členských štátoch boli posilnené, hoci v menšej miere, pokiaľ ide o sledovanie zamerané na zahraničie. Podobne existujú slabšie a menej transparentné záruky v súvislosti s medzinárodnou spoluprácou spravodajských služieb, čo naznačuje potrebu väčšej regulácie takejto spolupráce.

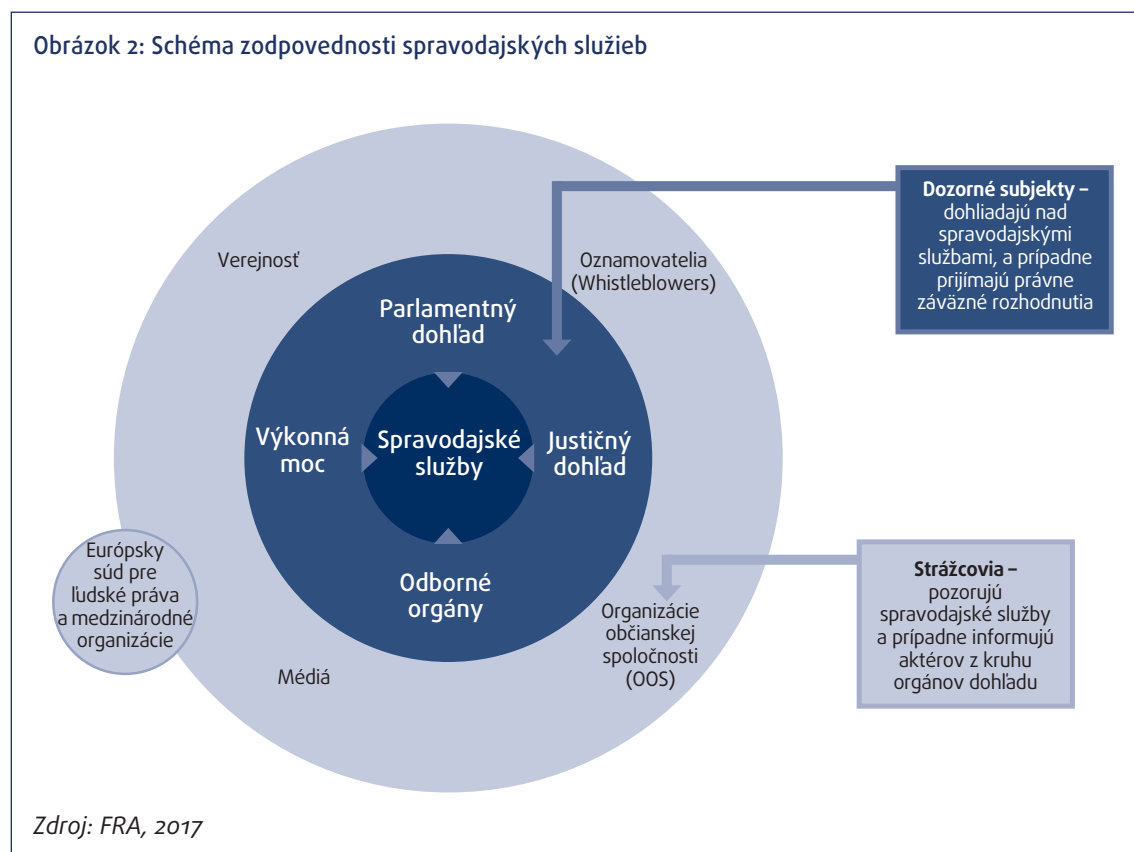
Zodpovednosť

Rôzne subjekty dohliadajú na prácu spravodajských služieb v 28 členských štátoch EÚ, ako napríklad justičné, odborné orgány, parlamentné výbory a orgány na ochranu údajov. V oblasti, ktorej dominuje

utajenie, je takýto dohľad mimoriadne dôležitý: pomáha zabezpečiť, aby spravodajské služby zodpovedali za svoju činnosť a podporuje rozvoj účinných interných záruk v týchto službách.

„Dohľad nie je nedostatok dôvery, ale ochota objasňovať.“
(parlamentný výbor)

Justičné a odborné orgány sú najčastejšie zapojené do dohľadu nad opatreniami v oblasti sledovania. Špecializované parlamentné výbory sa vo všeobecnosti zameriavajú na posúdenie vládnych strategických politík – 21 členských štátov zriadilo výbor na tento účel. Orgány na ochranu údajov majú významné právomoci nad spravodajskými službami v siedmich členských štátoch, ale ich právomoci sú vo zvyšnej časti EÚ obmedzené alebo žiadne – najmä v dôsledku výnimky týkajúcej sa národných bezpečnostných záležitostí zakotvenej v zákone o ochrane údajov.



Takmer všetci respondenti z orgánov dohľadu tvrdili, že dokážu odolávať vonkajšiemu vplyvu, ale niektorí právnici, zástupcovia občianskych spoločností a akademickej obce spochybnili ich nezávislosť aj účinnosť. Odborníci v rozhovoroch zdôraznili, že úplný prístup ku všetkým príslušným údajom a informáciám je kľúčový pre účinný dohľad, rovnako ako schopnosť využívať takýto prístup. Pri orgánoch dohľadu, ktorých zamestnancov tvoria prevažne právni špecialisti, neschopnosť získať prístup k príslušným údajom a informáciám niekedy vedie k obmedzeným technickým zručnostiam, pokiaľ ide o funkcie dohľadu. Respondenti uznali, že tieto faktory predstavujú problém, a že citlivosť tejto práce môže odradiť jednotlivcov od vyhľadávania externých posudkov.

„Je zložité hovoriť o transparentnosti v súvislosti so službami, ktorých účinnosť závisí od utajenia.“

(parlamentný výbor)

„Orgán dohľadu musí byť schopný pracovať nezávisle, neustále, musí byť schopný špecializácie a výberu vlastných zamestnancov.“

(špecializovaný orgán)

„Potrebujeme viac odborníkov v oblasti informačných technológií.“

(špecializovaný orgán)

Sľubný postup

Podpora transparentnosti v oblasti dohľadu

Niektoré členské štáty EÚ dosahujú zefektívnenie transparentnosti pri súčasnom rešpektovaní potrebného utajenia. Prístupy orgánov dohľadu k transparentnosti sa však líšia v rámci krajín, od zverejňovania pravidelných správ po vlastné webové stránky alebo využívanie sociálnych médií. Nasleduje niekoľko príkladov, ako orgány dohľadu usilujú o podporu transparentnosti.

Pravidelné vydávanie podrobných správ

Taliancky parlamentný výbor pre spravodajské a bezpečnostné služby pre kontrolu štátneho tajomstva (COPASIR), francúzska parlamentná delegácia pre spravodajské služby (DPR), nemecký parlamentný kontrolný výbor (PKGGr) a konzorcium internetových systémov Spojeného kráľovstva (ISC) majú všetci zákonnú povinnosť pravidelne zverejňovať správy. Pravidelným informovaním parlamentu a verejnosti o parlamentnom dohlade nad prácou výborov sa posilňuje transparentnosť.

Taliancko, COPASIR (2017); Francúzsko, DPR (2017); Nemecko, PKGGr (2016); a Spojené kráľovstvo, ISC (2016).

Informovanie o obsahu vypočutí pred parlamentnými výbormi

Vo svojej výročnej správe sprístupňuje parlamentný výbor ISC v Spojenom kráľovstve odkazy na prepisy vypočutí, ktoré sa konali počas vykazovaného obdobia, na svojom webovom sídle, a poskytuje tak veľkú časť informácií o svojej činnosti.

Spojené kráľovstvo, ISC (2016).

Správy o počte sledovaných jednotlivcov

Výročná správa francúzskej národnej komisie pre kontrolu spravodajských techník (CNCTR) a nemeckej komisie G10 poskytuje štatistiky o počte jednotlivcov, ktorí boli sledovaní počas vykazovaného obdobia. Údaje pochádzajú z vykonávania právomocí dohľadu, ktoré boli udelené týmto odborným orgánom.

Francúzsko, CNCTR (2016); Nemecko, Spolkový parlament (2017).

Správa o spolupráci spravodajských služieb

Výročná správa belgického Stáleho výboru I z roku 2016 predstavuje schválenie medzinárodnej spolupráce spravodajských služieb výborom, pokiaľ ide o zahraničných teroristických bojovníkov. Výbor v správe takisto stanovuje mnoho zásad, ktoré by mali upravovať medzinárodnú spoluprácu medzi spravodajskými službami, ako aj dohľad nad ňou.

Belgicko, Stály výbor I (2016)

Dôležitá je takisto právomoc vydávať záväzné rozhodnutia. Kým všetky členské štáty EÚ majú aspoň jeden nezávislý orgán v oblasti dohľadu, v niektorých chýbajú takéto rozhodovacie právomoci. Zdôrazňuje sa aj dôležitosť verejnej kontroly, pričom niektorí respondenti sa domnievajú, že správy vydané orgánmi dohľadu neobsahujú dostatočné informácie. Respondenti navyše zdôraznili význam zamedzenia fragmentácii dohľadu prostredníctvom spolupráce medzi rôznymi aktérmi zapojenými do postupu dohľadu, a to na národnej aj medzinárodnej úrovni.

„Dosiahli sme v našej správe v skutočnosti viac? Odpoveď je áno a myslím si, že v dôsledku akcie Edwarda Snowdena existoval nepochybne väčší tlak dosiahnuť viac. Tieto nové právne predpisy o tom jednoznačne svedčia, keďže podnecujú omnoho väčšiu otvorenosť. Myslím si, že budeme v tomto tlaku aj naďalej pokračovať...“ (špecializovaný orgán)

„Ale pokiaľ ide o podstatné otázky, ujasníme si: čo sme sa naučili od [špecializovaného orgánu]? Ku koľkým odpočúvaniam došlo? Nielen koľkokrát sme sa stretli, ale aká bola podstata tej diskusie. Došlo k nejakým prevratnými rozhodnutiam? Dostali sa do našej pozornosti nejaké nové technológie? Chcem o tom vedieť.“ (organizácia občianskej spoločnosti)

„[Je dôležité] uistiť sa, aby mal každý orgán s právomocami v tejto oblasti pochopenie, čo je možné urobiť... Ale myslím si, že znepokojenie v skutočnosti vyvolávajú fragmentácia, komplexnosť a nedostatok transparentnosti.“ (orgán na ochranu údajov)

Výskum FRA odhalil, že dohľad nad medzinárodnou spoluprácou spravodajských služieb je omnoho menej rozvinutý – 17 členských štátov si nevyžaduje dohľad nad takouto činnosťou, zatiaľ čo iné obmedzili jeho rozsah. Niektoré členské štáty zaviedli záruky konkrétne prispôbené medzinárodnej výmene spravodajských informácií, ale prevažný počet členských štátov (27) vyžaduje len predbežný súhlas výkonného orgánu.

„Vlády stále viac rozširujú postup prenosu a vzájomnej výmeny spravodajských informácií získaných na základe utajeného sledovania – čo je postup, ktorého užitočnosť pri boji proti medzinárodnému terorizmu opäť nie je otvorená vyšetrovaniu a ktorý sa týka výmeny informácií medzi členskými štátmi Rady Európy aj s inými jurisdikciami – a je ďalším faktorom, ktorý si vyžaduje osobitnú pozornosť, pokiaľ ide o vonkajší dohľad a nápravné opatrenia.“ (ESLP, Szabó a Vissy/Maďarsko, č. 37138/14, 12. január 2016, bod 78)

„Existujú rozpory týkajúce sa zodpovednosti. Viete, že všetky orgány dohľadu sledujú ich národné služby, nikto nesleduje, ako funguje spolupráca tajných služieb ako celku. Keď naše služby pošlú informáciu, sledujeme spôsoby, akými uplatňujú pravidlá, nevieme, čo s nimi robia ďalšie spravodajské služby, vždy sledujeme jeden koniec reťazca a ten druhý koniec je neznámy.“ (špecializovaný orgán)

Slubný postup

Posilnenie medzinárodnej spolupráce medzi orgánmi dohľadu

Rovnaký prístup k informáciám získaným prostredníctvom medzinárodnej spolupráce by mohol umožniť posilnenie medzinárodnej spolupráce medzi orgánmi dohľadu. V roku 2015 orgány dohľadu z Belgicka, Dánska, Holandska, Nórska a Švajčiarska začali spoločný projekt, na základe ktorého by každý orgán mal vykonávať národné vyšetrovanie v súvislosti so zahraničnými teroristickými bojovníkmi. Konečná správa mala byť vypracovaná v roku 2017, v predbežných posúdeniach sa poukazuje na pridanú hodnotu takéhoto koordinovaného úsilia.

Belgicko, Stály výbor I (2016), s. 80; Holandsko, CTIVD (2017), s. 33.

Prostriedky nápravy

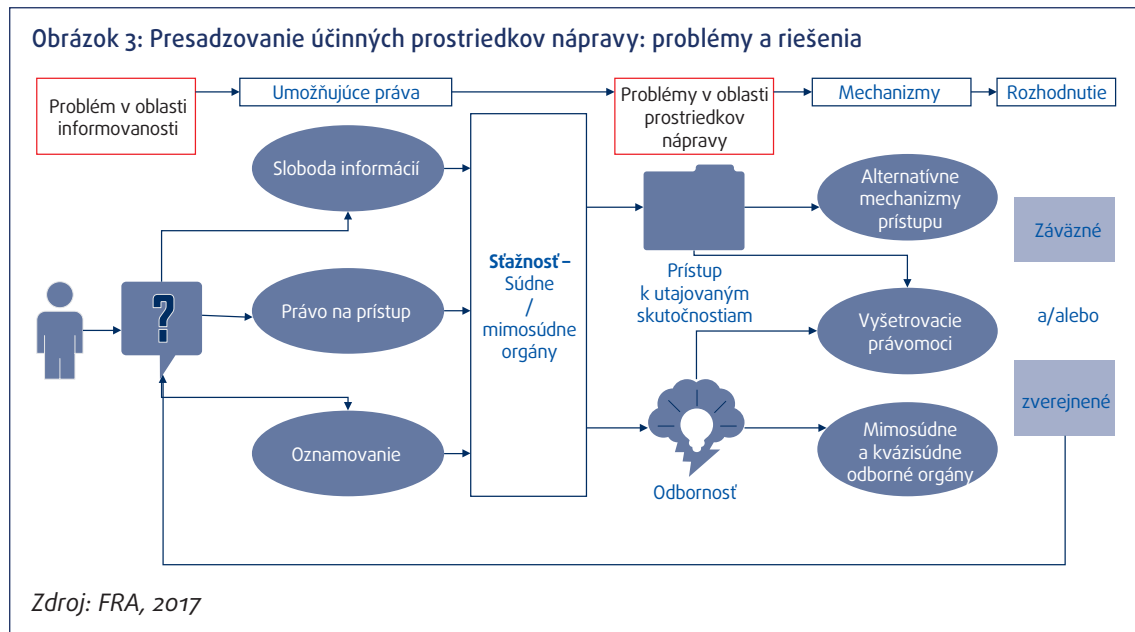
Potreba utajenia v spravodajskej oblasti môže mať vplyv na účinnosť dohľadu aj na schopnosť jednotlivcov žiadať nápravu za porušenia. Kým právo žiadať nápravu nechýba v súvislosti s utajeným sledovaním, je podstatne obmedzené. Opýtaní experti uviedli, že jednotlivé orgány nápravy dostávajú približne 10 až 20 sťažností ročne.

„Priemerný občan vlastne ani nevie, kam adresovať sťažnosť.“ (orgán na ochranu údajov)

„[Právny rámec, ktorý upravuje ochranu oznamovateľov] sa nepovažuje za veľmi účinný. Z toho dôvodu sa opakujú politické požiadavky týkajúce sa potreby komplexnej ochrany oznamovateľov.“ (špecializovaný orgán)

„V ideálnej situácii by sa nikdy nemuselo povedať nie. To je cieľ, ktorý by som rád dosiahol v budúcnosti; pochopenie vnútorných a zákonných obmedzení [služieb].“ (zástupca súdництва)

Mimosúdne prostriedky nápravy sú vo všeobecnosti dostupnejšie ako súdne mechanizmy, pretože sú lacnejšie, rýchlejšie a zahŕňajú menej prísne procesné pravidlá. Dvadsaťpäť členských štátov umožňuje jednotlivcom podať sťažnosť, pokiaľ ide o sledovanie takýmito orgánmi. V záujme účinnosti orgány nápravy vyžadujú aj určité právomoci – konkrétne prístup k utajovaným skutočnostiam a vydávanie záväzných rozhodnutí. Odborné orgány alebo orgány na ochranu údajov vo väčšine členských štátov majú takéto právomoci.



„Myslím si, že v tejto mimoriadne zložitej oblasti má vláda okrem prostriedkov pridanú výhodu znalostí toho, čo [služby] robia a schopnosť [utajovať] všetko, čo predstavuje problém. Potrebujeme omnoho väčšiu transparentnosť a spoľahlivosť vnútroštátneho súdu.“
(organizácia občianskej spoločnosti)

Právnicki, zástupcovia občianskej spoločnosti a akademickí pracovníci, s ktorými sa konzultovalo počas prieskumu agentúry FRA, mali zakaždým sklon spochybňovať účinnosť existujúcich prostriedkov nápravy. Konštatovali, že len málo jednotlivcov vôbec vie o dostupnosti nápravných prostriedkov. Okrem toho sa konzistentne neuplatňujú práva na prístup k informáciám o jednotlivých súboroch

a právo byť informovaný o sledovaní. Obe práva možno obmedzovať z rôznych dôvodov, ktoré sú spojené s národnou bezpečnosťou.

„V predmetnom prípade [...] sa využívanie osobitných právomocí zdá byť povolené ministrom vnútra a záležitosť kráľovstva, ak nie riaditeľom [spravodajských služieb] či dokonca podriadeným úradníkom [spravodajských služieb], ale v každom prípade bez predchádzajúceho preskúmania nezávislým orgánom s právomocou predísť mu alebo ho ukončiť [...]. Okrem toho následné preskúmanie nemôže obnoviť dôveryhodnosť novinárskych zdrojov, ak už bola zničená.“

(ESLP, Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. a ďalší/ Holandsko, č. 39315/06, 22 novembra 2012, body 100 – 101).

Sľubný postup

Transparentná kontrola odopretia práv

Orgány dohľadu v **Holandsku** a **Nemecku** posudzujú dôvody, na základe ktorých bolo odmietnuté oznamovanie alebo prístup k informáciám.

Keďže v období rokov 2007 až 2010 nebol v Holandsku informovaný nikto, výbor pre dohľad nad spravodajskými a bezpečnostnými službami (CTIVD) sa v roku 2013 rozhodol začať špeciálne vyšetrovanie o informačnej povinnosti. Holandský orgán dohľadu zistil, že medzitým bolo informovaných trinásť osôb. Podobné vyšetrovanie sa začalo v roku 2016.

V Nemecku sa komisia G10 môže rozhodnúť informovať jednotlivcov na základe informácií poskytnutých spravodajskými službami. V roku 2016 orgán dohľadu rozhodol, že zatiaľ nebude informovať 1 040 osôb/ inštitúcií, a jednohlasne odsúhlasil, že 188 z nich nebude informovať nikdy. V prípadoch strategického sledovania sa komisia G 10 zaoberala 58 prípadmi v súvislosti s informáciami spojenými s medzinárodným terorizmom. Vo väčšine prípadov (51) federálna spravodajská služba (BND) informovala komisiu G 10, že jednotlivca nebolo možné individualizovať prostredníctvom opatrenia dohľadu. V šiestich prípadoch komisia rozhodla o odklade, pričom poskytla informácie; v žiadnom z prípadov nezamietla informácie na dobu neurčitú; a v jednom prípade vzala na vedomie, že BND poskytla informácie.

Pozri Holandsko, (CTIVD) (2013) a CTIVD (2016), s. 14; Nemecko, Federálny parlament (Deutscher Bundestag) (2017a), s. 6 a 8.

Nedostatok odbornosti v práci s utajením a technickými záležitosťami takisto predstavuje problém pre súdnych aj mimosúdnych aktérov. V súdnom kontexte našli členské štáty niekoľko spôsobov riešenia tejto otázky, a to aj prostredníctvom rozvoja alternatívnych námietkových konaní s cieľom umožniť využívanie utajovaných skutočností, vytvorením mechanizmov spolupráce, a to aj so spravodajskými službami, s cieľom riešiť nedostatok odbornosti, a zriadením kvázisúdnych orgánov.

Takéto riešenia zdôrazňujú, že je možné prekonať prekážky brániace získaniu účinných prostriedkov nápravy. Podobne je uskutočniteľné vytvorenie skutočne jasného právneho rámca, rozvoj primeraných záruk a zabezpečenie účinného dohľadu, a najlepším spôsobom, ako zabezpečiť, aby posilnené bezpečnostné opatrenia umožnené sledovaním plne dodržiavali základné práva.

Kľúčové zistenia výskumu a stanoviská FRA

Tieto stanoviská vychádzajú z najdôležitejších zistení výskumu FRA o *Sledovaní spravodajskými službami*, ako je uvedené vo zväzku II o pohľadoch z praxe a aktuálnej právnej úprave.

Zabezpečenie jasného právneho rámca

Spravodajské služby pomáhajú chrániť národnú bezpečnosť. Aby tak mohli konať účinne, často musia pracovať v utajení. Avšak medzinárodné a európske normy v oblasti ľudských práv vyžadujú, aby boli mandát a právomoci spravodajských služieb jasne vymedzené v právnom rámci, a aby tento rámec stanovoval záruky voči svojvoľnému konaniu s cieľom vyvážiť utajenie. Európsky súd pre ľudské práva (ESLP) rozhodol, že národné právne rámce musia byť jasné, prístupné a predvídateľné. Zaväzuje členské štáty, aby v zákone zakotvili minimálne záruky, ako napríklad bližšie určili povahu priestupkov, ktoré môžu viesť k príkazu na odpočúvanie a vymedzili kategóriu ľudí, ktorých je možné sledovať. Práca agentúry v praxi poukazuje na to, že právne predpisy v oblasti sledovania sú považované za zložité a je potrebný jasnější právny rámec s účelnými vymedzeniami.

Stanovisko FRA 1

Členské štáty EÚ by mali mať jasné, konkrétne a komplexné zákony v oblasti spravodajstva. Národné právne rámce by mali byť čo možno najpodrobnejšie, pokiaľ ide o mandáty a právomoci spravodajských služieb, a opatrenia v oblasti dohľadu, ktoré môžu využívať. Záruky základných práv sú dôležitou súčasťou zákonov v oblasti spravodajstva, spolu so zárukami v oblasti ochrany súkromia a údajov, pokiaľ ide o zhromažďovanie, uchovávanie, rozširovanie údajov a prístup k nim.

Zabezpečenie rozsiahlych konzultácií a otvorenosti počas legislatívneho procesu

Príprava právnych predpisov v oblasti spravodajstva by mala zahŕňať otvorenú diskusiu medzi hlavnými zainteresovanými stranami. Počas diskusií o návrhu zákonov v oblasti spravodajských služieb by mali vlády venovať čas objasneniu potrieb spravodajských služieb a vysvetliť, ktoré záruky základných práv zákon stanovuje. Z údajov agentúry vyplýva, že väčšina členských štátov EÚ uskutočnila v posledných rokoch reformu svojich spravodajských služieb a právnych predpisov v oblasti boja proti terorizmu. Niektoré z týchto zákonodarných procesov sa udiala v období, kedy prebiehala praktická práca agentúry. Opýtaní experti zdôraznili potrebu širšieho zapojenia hlavných aktérov a zainteresovaných strán do vypracovania právnych predpisov v oblasti spravodajstva. V niektorých členských štátoch prebiehajú verejné konzultácie on-line a živé parlamentné diskusie namiesto vypracovania nových právnych predpisov v zrýchlenom konaní. V správe FRA o *základných právach z roku 2017* bola zdôraznená potreba takéhoto prístupu.

Stanovisko FRA 2

Členské štáty EÚ by pri prijímaní reforiem svojich právnych predpisov o sledovaní mali uskutočniť rozsiahle verejné konzultácie s celým radom zainteresovaných strán, zabezpečiť transparentnosť legislatívneho procesu a začleniť do svojich právnych predpisov príslušné medzinárodné a európske normy a záruky.

Poskytnutie nezávislého dohľadu nad spravodajskými službami s dostatočnými právomocami a pôsobnosťou

Vytvorenie silného mechanizmu dohľadu je nevyhnutnou súčasťou systému zodpovednosti spravodajských služieb. Rámec dohľadu by mal odrážať právomoci spravodajských služieb. Judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva stanovuje, že orgány dohľadu by mali byť nezávislé a mať primerané právomoci a pôsobnosť. Zistenia prieskumu agentúry poukazujú na to, že všetky členské štáty EÚ majú aspoň jeden nezávislý orgán v ich rámci v oblasti dohľadu. Zistenia však určili aj obmedzenia úplnej nezávislosti, pričom niektoré orgány dohľadu zostávajú výrazne závislé od výkonného orgánu: zákon im neudeluje právomoc vydávať záväzné rozhodnutia, majú obmedzený počet zamestnancov a rozpočet, alebo sú ich úrady situované vo vládných budovách.

Stanovisko FRA 3

Členské štáty EÚ by mali stanoviť spoľahlivý rámec v oblasti dohľadu primeraný právomociam a možnostiam, ktoré majú spravodajské služby. Nezávislosť orgánov dohľadu by mala byť zakotvená v zákone a uplatňovaná v praxi. Členské štáty EÚ by mali pre orgány dohľadu vyčleniť primerané finančné a ľudské zdroje vrátane rôznych a technicky kvalifikovaných odborníkov. Členské štáty EÚ by takisto mali udeliť orgánom dohľadu právomoc začať ich vlastné vyšetrovania, ako aj trvalý, úplný a priamy prístup k potrebným informáciám a dokumentom na splnenie ich mandátu. Členské štáty by mali zabezpečiť, aby boli rozhodnutia orgánov dohľadu záväzné.

Podpora dohľadu zabezpečením dostatočnej technickej odbornosti

Najmä vzhľadom na rýchlo sa rozvíjajúce digitálne technológie sú odborné znalosti a technické zručnosti orgánov dohľadu mimoriadne dôležité. Práca agentúry v praxi ukazuje, že obmedzená IT odbornosť a obmedzené technické možnosti bránia orgánom dohľadu získať úplný prístup k spravodajským informáciám, čo je pretrvávajúci hlavný problém. Opýtaní experti uviedli, že niekedy sa musia spoliehať na externé konzultácie, aby doplnili svoje vlastné právne znalosti. Právny prieskum agentúry ukazuje, že niektoré členské štáty EÚ výslovne vyžadujú, aby orgány dohľadu disponovali technickou odbornosťou.

Stanovisko FRA 4

Zákony členských štátov EÚ by mali zabezpečiť, aby orgány dohľadu disponovali zamestnancami s požadovanou technickou odbornosťou v záujme nezávislého posúdenia práce spravodajských služieb, ktorá má často vysoko technický charakter.

Zabezpečenie otvorenosti orgánov dohľadu voči verejnej kontrole

Európsky súd pre ľudské práva zdôraznil, že spravodajské služby a orgány dohľadu by mali niesť zodpovednosť za svoju prácu. Mali by byť transparentné a účinne informovať parlamenty a verejnosť o svojej činnosti. Z prieskumu FRA vyplýva, že v niektorých členských štátoch sa posilnenie transparentnosti dosahuje pri súčasnom dodržiavaní potrebného utajenia. Pri rozhovoroch s agentúrou v rámci prieskumu experti uviedli, že posilnenie transparentnosti považujú za mimoriadne dôležité. Orgány dohľadu jednotlivých členských štátov však transparentnosť vnímajú značne rozdielne, niektoré orgány zverejňujú pravidelné správy, zatiaľ čo iné používajú osobitné webové sídla, resp. sociálne médiá.

Stanovisko FRA 5

Členské štáty EÚ by mali zabezpečiť, aby v záujme zvýšenia transparentnosti mandát orgánov dohľadu zahŕňal vykazovanie výsledkov a zistení verejnosti. Správy orgánov dohľadu by mali byť verejne dostupné a obsahovať podrobné prehľady o systémoch dohľadu a súvisiacich činnostiach (napr. schválenia opatrení v oblasti sledovania, prebiehajúce kontrolné opatrenia, vyšetrovania ex post a vybavovanie sťažností).

Podpora kontinuity dohľadu

Európsky súd pre ľudské práva rozhodol, že účinný dohľad si vyžaduje tzv. nepretržitú kontrolu v každej fáze procesu. Zo zistení prieskumu agentúry vyplýva existencia rôznych štruktúr dohľadu v členských štátoch EÚ. Ak sú do rôznych krokov dohľadu zapojené rôzne orgány – od schvaľovania opatrenia v oblasti sledovania k dohľadu nad jeho využívaním – môžu vzniknúť medzery alebo prekrytia. Takéto nedostatky ohrozujú primeranosť záruk. Práca agentúry v praxi zdôrazňuje, že inštitučná a neformálna spolupráca medzi orgánmi dohľadu v rámci jednotlivých členských štátov je mimoriadne dôležitá.

Stanovisko FRA 6

Členské štáty EÚ by mali zabezpečiť, aby sa mandáty orgánov dohľadu vzájomne dopĺňali, aby v celku poskytovali nepretržitú kontrolu a zabezpečovali náležité záruky. Takúto komplementárnosť je možné dosiahnuť prostredníctvom neformálnej spolupráce medzi orgánmi dohľadu alebo štatutárnymi prostriedkami.

Posilnenie záruk pre chránené profesie

Európsky súd pre ľudské práva rozhodol, že na ochranu novinárskych zdrojov v súvislosti so sledovaním záruk je potrebné posilnenie. Táto zásada sa podobne uplatňuje na iné profesie, ktoré si v dôsledku základných zásad, akými sú parlamentné výsady, nezávislosť justície a dôvernosť vo vzťahu právnik-klient, si takisto vyžadujú väčšiu ochranu. Z prieskumu agentúry FRA vyplýva, že kým existujú rôzne prístupy, niektoré členské štáty EÚ majú zákony, ktoré stanovujú posilnenie povolovacích a schvalovacích konaní, ako aj prísnejšie kontroly, pokiaľ ide o spracovanie údajov zhromaždených prostredníctvom sledovania jednotlivcov, ktorí vykonávajú chránené profesie.

Stanovisko FRA 7

Členské štáty EÚ by mali stanoviť konkrétne právne postupy na ochranu povinnosti zachovávať mlčanlivosť skupín, ako sú členovia parlamentu, členovia justície, právnici a mediálni odborníci. Na vykonávanie týchto postupov by mal dohliadať nezávislý orgán.

Zabezpečenie dostatočnej ochrany oznamovateľov

Európsky súd pre ľudské práva rozhodol, že sa má zabezpečiť, aby zamestnanci v štátnej službe oznamovali protispoločenskú činnosť. Oznamovatelia môžu o veľkej miere prispieť k dobre fungujúcemu systému zodpovednosti. Prieskum FRA poukázal na rôzne postupy oznamovania v členských štátoch EÚ. Názory odborníkov na ochranu oznamovateľov boli rôzne.

Stanovisko FRA 8

Členské štáty EÚ by mali zabezpečiť účinnú ochranu oznamovateľov v spravodajských službách. Títo oznamovatelia potrebujú režim prispôbený ich odbornosti.

Podriadenie medzinárodnej spolupráce spravodajských služieb pravidlám posúdeným orgánmi dohľadu

Porovnávacia právna analýza agentúry poukazuje na to, že takmer všetky členské štáty majú zákony o medzinárodnej spolupráci spravodajských služieb. Avšak len tretina z nich vyžaduje, aby spravodajské služby vypracovali návrh interných pravidiel o postupoch a spôsoboch medzinárodnej spolupráce vrátane záruk týkajúcich sa výmeny údajov. Ak takéto pravidlá existujú, sú spravidla utajené. Len niekoľko členských štátov umožňuje vonkajšie posúdenie dohôd o medzinárodnej spolupráci spravodajských služieb.

Stanovisko FRA 9

Členské štáty EÚ by mali vymedziť pravidlá týkajúce sa medzinárodnej výmeny údajov medzi spravodajskými službami. Tieto pravidlá by mali podliehať preskúmaniu orgánmi dohľadu, ktoré by mali posúdiť, či sa pri postupoch prenosu a získavania spravodajských informácií dodržiavajú základné práva a či zahŕňajú primerané záruky.

Vymedzenie pôsobnosti orgánov dohľadu nad medzinárodnou spolupracou spravodajských služieb podľa zákona

Z porovnávacej právnej analýzy agentúry vyplýva, že v zákonoch členských štátov neexistujú jasné ustanovenia týkajúce sa toho, či orgány dohľadu môžu vykonávať dohľad nad výmenou informácií v rámci medzinárodnej spolupráce. Osem členských štátov EÚ stanovuje právomoc orgánov dohľadu nad medzinárodnou výmenou spravodajských informácií – či už s obmedzeniami alebo bez nich; zákony v troch členských štátoch EÚ vylučujú všetky formy nezávislého dohľadu. Vo zvyšných 17 členských štátoch právne rámce podliehajú výkladu v záujme určenia pôsobnosti orgánov dohľadu nad medzinárodnou výmenou spravodajských informácií.

Stanovisko FRA 10

Členské štáty EÚ by mali zabezpečiť, aby právne rámce, ktoré upravujú spoluprácu spravodajských služieb, jasne vymedzovali rozsah pôsobnosti orgánov dohľadu v oblasti spolupráce spravodajských služieb.

Vyňatie orgánov dohľadu z pravidla prístupu tretích strán

Pravidlo prístupu tretích strán v rámci medzinárodnej spolupráce spravodajských služieb zabraňuje, aby služba odhalila tretej strane akékoľvek údaje získané od partnera bez súhlasu zdroja. Prieskum agentúry zdôrazňuje, že pravidlo prístupu tretích strán chráni zdroje a zaručuje dôveru medzi spolupracujúcimi spravodajskými službami. Údaje agentúry však ukazujú, že orgány dohľadu sú často považované za tretie strany, a preto nemôžu posudzovať údaje pochádzajúce z medzinárodnej spolupráce. V niektorých členských štátoch sa orgány dohľadu už nepovažujú za tretie strany, a preto majú úplný prístup k takýmto údajom.

Stanovisko FRA 11

Napriek pravidlu prístupu tretích strán by členské štáty EÚ mali zvážiť, že orgánom dohľadu udelia plný prístup k údajom preneseným na základe medzinárodnej spolupráce. Tým by sa rozšírili právomoci dohľadu na všetky údaje, ktoré sú dostupné spravodajským službám a ktoré tieto služby spracúvajú.

Zabezpečenie účinných prostriedkov nápravy pred nezávislými orgánmi s nápravnými právomocami

Európsky súd pre ľudské práva rozhodol, že účinné prostriedky nápravy sa vyznačujú vyšetrovacími a rozhodovacími právomocami udelenými súdnymi a mimosúdnymi orgánmi. Konkrétne by orgán nápravy mal mať prístup do priestorov spravodajskej služby a k zhromaždeným údajom; mal by mať právomoc vydávať záväzné rozhodnutia; a informovať predkladateľov sťažnosti o výsledku ich vyšetrovaní. Jednotlivec by mal mať možnosť odvolania sa proti rozhodnutiu orgánu. Z údajov agentúry vyplýva, že 22 členských štátov má aspoň jeden mimosúdny orgán s nápravnými právomocami. Avšak v šiestich členských štátoch tieto orgány nemajú právomoc vydávať záväzné rozhodnutia a získať prístup k utajeným údajom.

Stanovisko FRA 12

Členské štáty EÚ by mali zabezpečiť, aby súdne a mimosúdne orgány s nápravnými právomocami mali právomoc a pôsobnosť účinne posudzovať sťažnosti jednotlivcov týkajúce sa sledovania a rozhodovať o nich.

Zabezpečenie dostupnosti mimosúdnych orgánov s nápravnými právomocami

Z údajov agentúry vyplýva, že mimosúdne mechanizmy dohľadu sú pre jednotlivcov lepšie dostupné ako súdne nápravne prostriedky, keďže sú jednoduchšie, lacnejšie a rýchlejšie. Z porovnávacej právnej analýzy agentúry FRA vyplýva, že v oblasti sledovania môžu jednotlivci podať sťažnosť pred mimosúdnym orgánom v 25 členských štátoch EÚ. V desiatich členských štátoch má jeden mimosúdny orgán nápravné právomoci, kým vo väčšine členských štátov môžu jednotlivci podať sťažnosť pred dvomi alebo viacerými orgánmi s nápravnými právomocami.

Stanovisko FRA 13

Členské štáty EÚ by mali zabezpečiť, aby boli súdne aj mimosúdne orgány nápravy dostupné jednotlivcom. Členské štáty by mali predovšetkým identifikovať, aké možné nedostatky bránia jednotlivcom v účinnom preskúmaní ich sťažností, a zabezpečiť, aby mimosúdne odborné orgány mohli v prípade potreby doplniť systém orgánov s nápravnými právomocami.

Informovanie o ukončených opatreniach v oblasti sledovania

Z porovnávacej právnej analýzy agentúry vyplýva, že všetky členské štáty EÚ majú výnimku týkajúcu sa národnej bezpečnosti vo svojich zákonoch o slobode informácií. Zo zistení agentúry takisto vyplýva, že všetky členské štáty obmedzujú buď právo jednotlivcov byť informovaný alebo ich právo na prístup k ich vlastným údajom na základe dôvernosti spravodajských údajov a ochrany národnej bezpečnosti alebo prebiehajúcich operácií sledovania. Niektoré zákony členských štátov poskytujú alternatívne spôsoby, ako jednotlivcov informovať o opatreniach oblasti sledovania a umožniť im tak využívať účinný nápravny prostriedok.

Stanovisko FRA 14

Členské štáty EÚ by mali zabezpečiť, aby spravodajské služby predtým, než obmedzia prístup k informáciám na základe národnej bezpečnosti, preskúmali, či ide o oprávnený cieľ a či sú obmedzenia primerané. Príslušný orgán by mal posúdiť stupeň utajenia. Alebo ak oznámenie alebo zverejnenie nie je možné, kontroly by mali uskutočňovať orgány dohľadu v mene predkladateľov sťažnosti.

Zabezpečenie vysokej úrovne odbornosti medzi orgánmi nápravy

Orgány nápravy musia mať riadne pochopenie techník sledovania. Práca agentúry v praxi identifikovala spôsoby, ako neformálne riešiť nedostatky v oblasti technickej odbornosti. Výmeny medzi orgánmi nápravy, odbornými orgánmi a spravodajskými službami pri súčasnom rešpektovaní úlohy a nezávislosti ďalších orgánov preukázateľne prehľbujú technické porozumenie znalcov a podporujú vzájomnú dôveru. Vnútroštátne postupy vymenovania špecializovaných sudcov alebo vytvorenia špecializovaných súdov alebo komôr na prijímanie sťažností o sledovaní spravodajskými službami prispievajú k rozvoju súdnej odbornosti v tejto oblasti. Takéto systémy môžu takisto uľahčiť rôzne dohody o súdnom prístupe k utajovaným skutočnostiam.

Stanovisko FRA 15

Členské štáty EÚ by mali zabezpečiť, aby tam, kde súdne alebo mimosúdne orgány nápravy nedisponujú príslušnou odbornosťou s cieľom účinne posudzovať sťažnosti jednotlivcov, boli vytvorené osobitné systémy v záujme riešenia nedostatkov. Spolupráca s odbornými orgánmi dohľadu, technickými odborníkmi alebo členmi spravodajských služieb môže prispieť k efektívnosti nápravných systémov.

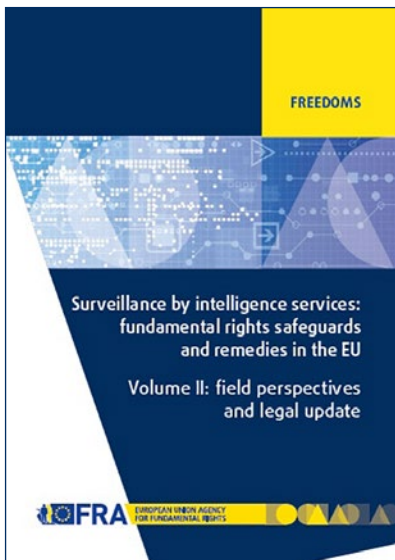
Podpora ďalších aktérov v oblasti ľudských práv

Práca agentúry v praxi zdôrazňuje, že národné inštitúcie pre ľudské práva, organizácie občianskej spoločnosti a v niektorých prípadoch inštitúcie ombudsmana, môžu zohrať kľúčovú úlohu v posilnenom systéme zodpovednosti spravodajských služieb. Z praktickej práce agentúry však vyplýva, že organizácie občianskej spoločnosti majú často nedostatočné zdroje, a len málo z nich dokáže ponúkať komplexné služby obetiam údajného nezákonného sledovania.

Stanovisko FRA 16

Členské štáty EÚ by mali rozšíriť operačný priestor pre národné orgány a inštitúcie pre ľudské práva a organizácie občianskej spoločnosti, ktoré môžu zohrávať dôležitú úlohu tzv. strážcov v oblasti dohľadu.





Terorizmus, kybernetické útoky a sofistikované cezhraničné zločinecké siete predstavujú rastúcu hrozbu. Preto sa práca spravodajských služieb stáva čoraz viac naliehavejšou a komplexnejšou, pričom sa posilňuje jej medzinárodný charakter. Môže dôrazne zasahovať do základných práv, najmä na ochranu súkromia a údajov. Kým neustály technologický pokrok potenciálne zhoršuje hrozbu takéhoto zásahu, účinný dohľad a prostriedky nápravy môžu obmedziť potenciál zneužitia.

Správa je druhou publikáciou agentúry FRA, ktorá je reakciou na žiadosť Európskeho parlamentu o podrobný prieskum dosahu sledovania na základné práva. Aktualizuje právnu analýzu tejto témy, ktorú agentúra FRA vydala v roku 2015, a dopĺňa túto analýzu o poznatky z praxe získané prostredníctvom rozsiahlych rozhovorov s rôznymi odborníkmi z oblasti spravodajských služieb a súvisiacich oblastí, vrátane dohľadu nad nimi.

Ďalšie informácie:

Správu FRA v plnom znení – *Sledovanie spravodajskými službami: záruky a prostriedky nápravy v oblasti ľudských práv v EÚ. Zväzok II: pohľad z praxe a aktuálny prehľad právnej úpravy* – sa nachádza na <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/surveillance-intelligence-socio-lega>

Ďalšie publikácie agentúry FRA na túto tému:

- FRA (2015), *Sledovanie spravodajskými službami: záruky a prostriedky nápravy v oblasti základných práv v EÚ – Zväzok I: Právne rámce členských štátov*, Luxemburg, Úrad pre publikácie, <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/surveillance-intelligence-services>,
- FRA a Rada Európy (2014), *Príručka o európskom práve v oblasti ochrany údajov*, Luxemburg, Úrad pre publikácie, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/handbook-european-data-protection-law> (k dispozícii v jazykoch EÚ).

Prehľad činností FRA v oblasti ochrany údajov nájdete na adrese: <http://fra.europa.eu/en/theme/information-society-privacy-and-data-protection>.



Úrad pre publikácie

FRA – AGENTÚRA EURÓPSKEJ ÚNIE PRE ZÁKLADNÉ PRÁVA

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Viedeň – Rakúsko
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

© Agentúra Európskej únie pre základné práva, 2018
Titulná fotka: © Shutterstock



ISBN 978-92-9474-037-3