

A hírszerző szolgálatok általi megfigyelés: az alapvető jogokkal kapcsolatos biztosítékok és jogorvoslatok az Európai Unióban

Összefoglaló

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 7. cikke az Európai Unióban (EU) minden egyénnek biztosítja azt a jogot, hogy magán- és családi életét tiszteletben tartsák, míg a 8. cikk a rájuk vonatkozó személyes adatok védelméhez való jogot garantálja. Előírja, hogy az ilyen adatokat csak tisztességesen és jóhiszeműen, meghatározott célokra lehet kezelni, és biztosítja mindenkinek azt a jogot, hogy a róla gyűjtött adatokat megismerje és kijavíttassa. Arról is rendelkezik, hogy e jog tiszteletben tartását független hatóságnak kell szabályoznia. A 47. cikk biztosítja a hatékony jogorvoslatokhoz való jogot, amibe az ésszerű időn belül tartott, tisztességes és nyilvános meghallgatás is beletartozik.

Amikor a sajtó 2013 júniusában világszerte elkezdte közzétenni az úgynevezett „Snowden-dokumentumokat”, nyilvánosságra kerültek a hírszerző szolgálatok kiterjedt globális megfigyelőprogramjai. Nem a Snowden-leleplezések voltak az elsők, amelyek a 2001. szeptember 11-i terrortámadások következményeként felállított nagyszabású kommunikáció-megfigyelőprogramokra utaltak. E leleplezések azonban nagyságrendjüket tekintve páratlanok, és potenciálisan hatással vannak az emberek magánéletére világszerte. A megfigyelés már nem csupán államokra vagy üzleti titkokra irányul, hanem széles körben lehetővé teszi az emberek közötti kommunikáció lehallgatását. Ez ellentétes a magán-személyek magán- és családi életének tiszteletben tartásával, valamint a magánélet tiszteletben tartásához és az adatvédelemhez való joggal – melyek mindegyikét uniós szinten az Európai Unió Alapjogi Chartája (a Charta) védi. Mint ilyen, az EU és tagállamai kötelesek védelmezni ezeket, a megfigyeléssel összefüggésben is, továbbá a jogellenes megfigyeléssel szemben kötelesek jogorvoslatot biztosítani az áldozatok számára.

„Egy ilyen tömeges és válogatás nélküli megfigyelés jellegénél fogva aránytalan, és indokolatlanul beavatkozik a Charta 7. és 8. cikkében biztosított jogokba.”

(EUB, C-362/14, Maximilian Schrems kontra Data Protection Commissioner ügyre vonatkozó, 2015. szeptember 23-i főtanácsnoki indítvány)

A leleplezések sokféle reakciót keltettek. A hírszerző közösségben, és különösen a hírszerző szolgálatok felügyeletéért felelős szakosított szervek körében a Snowden-leleplezések vonatkozó vizsgálatok és különjelentések tovább vizsgálták ezek hatásait. Az uniós intézmények hevesen reagáltak. Az Európai Bizottság, az Európai Unió Tanácsa, valamint az Európai Parlament is jelentést készített a leleplezésekről, kifejezte a tömeges megfigyelési programok feletti aggodalmát, tisztázást kért az Egyesült Államok hatóságaitól, valamint dolgozott a „bizalom visszaállításán” az USA és az EU közötti kapcsolatokban. Habár még korai lenne értékelni a Snowden-leleplezések teljes hatását, a Snowden-dokumentumokat követően egyes uniós tagállamokban folytatott vizsgálatok arra a következtetésre jutottak, hogy a jelenlegi nemzeti jogi keretrendszert meg kell reformálni. Ezt még inkább hangsúlyozta az egyesült államokbeli NSA megfigyelési programjáról, a különféle tagállamokban megfigyelést végző szervekről és az uniós polgárok alapvető jogaira gyakorolt hatásokról, valamint a transzatlanti bel- és igazságügyi együttműködésről szóló 2014. márciusi európai parlamenti állásfoglalás [2013/2188(INI), P7_TA (2014)0230], amely létrehozott egy *Európai Digitális habeas corpus*-t.

„A Snowden-leleplezésekre reagálnunk kellett. Remélem, hogy a következő Parlament a reakciónkat jól felhasználva elfogad egy olyan adatvédelmi alkotmányt, amelyre mindnyájan büszkék lehetünk”

(Claude Moraes, EP képviselő, az NSA-ügy európai parlamenti vizsgálatának előadója, 2014. március 12-i sajtóközlemény)

Az uniós tagállamok jogi keretrendszerének feltérképezése a megfigyelésekkel kapcsolatban

2014. áprilisában az Európai Parlament kérte az Európai Unió Alapjogi Ügynökségét (FRA), „hogy végezen részletes kutatást az alapvető jogok védelméről a megfigyeléssel összefüggésben”. Az FRA ennek a kérésnek eleget tett, és feltérképezte a 28 uniós tagállam jogi keretrendszerét a megfigyelésekkel kapcsolatban, és áttekintést nyújtott a meglévő alapjogi normákról. A felügyeleti mechanizmusokra és azon jogorvoslati lehetőségekre összpontosított, amelyek a magánszemélyek számára a magánéletük tiszteletben tartásához való joguk állítólagos megsértése esetére rendelkezésre állnak.

Az FRA jogi kutatása nem vizsgálja magukat a megfigyelési technikákat. Azt tekinti át, hogy a jelenlegi jogi keretrendszerek miként teszik lehetővé az ilyen technikák használatát, és azt a kritikus szerepet járja körül, amelyet a szakosított szervek a hírszerző szolgálatok munkájának felügyelete során betöltenek.

Ezenfelül megvizsgálja, hogy a vonatkozó biztosítékok mennyiben biztosítják a magánszféra és az adatok védelmét a 28 uniós tagállamban.

A „hírszerző szolgálatoknak” külföldi megbízatásuk van, és a külső fenyegetésekre összpontosítanak, míg a „biztonsági szolgálatoknak” belföldi megbízatásuk van, és a belföldi fenyegetésekre összpontosítanak. Az FRA jelentése általános kifejezésként mindkettőre a „hírszerző szolgálatok” kifejezést használja.

Ez az összefoglaló az FRA kutatásainak fő megállapításait mutatja be, amelyek teljes terjedelmükben a *Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU – Mapping Member States’ legal frameworks* című jelentésben elérhetők (lásd a További információk alatt).

Adatgyűjtés és hatókör

Az FRA ehhez a kutatáshoz megvizsgálta a 28 uniós tagállam adatvédelemre vonatkozó jogi kereteit, elemezte a törvényeket és a vonatkozó alapjogi normákat, hogy összehasonlítsa az elemzést ahhoz, hogy a megfigyelés jogi hátterét illetően az EU-ban uralkodó helyzetről.

A Frantén, az ügynökség multidiszciplináris kutatási hálózatán keresztül adott válaszok alapján az FRA másodelemzéssel mind a 28 uniós tagállamban adatokat és információt gyűjtött. További információkat gyűjtöttek a fő partnerekkel, egyebek

mellett az FRA-nak a tagállamokban működő nemzeti összekötő tisztviselőivel, szakosított szervekkel és egyéni szakértőkkel való információcsere révén. A megállapítások azokra a meglévő jelentésekre és kiadványokra is támaszkodnak, amelyek célja, hogy a nemzeti jogalkotókat a hírszerző szolgálatokra és azok demokratikus felügyeletére vonatkozó jogi keretek megteremtésében segítsék.

Egy második, empirikus kutatáson alapuló, az FRA véleményét is tartalmazó társadalmi-jogi jelentés, amely az itt bemutatott megállapításokat tovább bővíti, később fog megjelenni.



Az alapvető jogok biztosítékai és az uniós jog

„Az a nagy igazság, hogy a tömeges megfigyelést lehetővé tevő technológia gyakorlatilag leszámol az internetes kommunikáció magánjellegettségének tiszteletben tartásához való joggal.”

(Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ), *Az emberi jogoknak és alapvető szabadságjogoknak a terrorizmus elleni küzdelem vonatkozásában való előmozdításával és védelmével foglalkozó ENSZ-különmegbízott (2014)*, az ENSZ Közgyűlése számára benyújtott negyedik éves jelentés, A/69/397, 2014. szeptember 23.)

Valamennyi uniós tagállamot kötelezik az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) által kifejlesztett minimális nemzetközi emberi jogi szabályok, amelyek egyetemesen alkalmazandók, mint például az Emberi Jogi Tanácsnak a magánéletnek a digitális korszakban való tiszteletben tartásához való jogról szóló határozata (A/HRC/28/L.27. sz. dokumentum, 2015. március 24.). Különböző ENSZ szakértők és az ENSZ-egyezmény alapján létrehozott testületek a Snowden-leleplezéseket követően elítélték a tömeges megfigyelés gyakorlatát. Az Európa Tanács normái, egyebek mellett az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) ítélkezési gyakorlata, szintén meghatározza a minimumszabályokat. Emellett az Európai Unió Bírósága (EUB) által értelmezett uniós jog is releváns. Végezetül egy olyan területen, ahol – a meglévő nemzetközi emberi jogon kívül – csak korlátozott számú nemzetközi szabály alkalmazható közvetlenül, az önszabályozási intézkedések és a nem kötelező erejű jogszabályok (soft law) szintén fontosak.

A jelentés a magánélet tiszteletben tartásához és az adatvédelemhez való jogra összpontosít, amelyeket a Charta 7. és 8. cikke tartalmaz. Az adatvédelemhez való jogot az elsődleges és másodlagos uniós jog is tartalmazza, biztosítva, hogy hatályuk alatt a személyes adatokat jogszerűen és csak az elérni kívánt törvényes célhoz szükséges mértékben kezeljék. Ez a jog mindenkire kiterjed, függetlenül attól, hogy az Unió polgára vagy harmadik ország állampolgára-e. A Charta 52. cikkének (1) bekezdése értelmében e jog csak úgy korlátozható, ha a korlátozás arányos és elengedhetetlen, ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket szolgálja, azt törvény írja elő, és tiszteletben tartja e jogok lényeges tartalmát.

A nemzetközi iránymutatások ellenére a „nemzeti biztonság” fogalmát nem egységesen értelmezik az EU-ban. Sem az uniós jogalkotás, sem az EUB ítélkezési gyakorlata nem pontosítja ezt a fogalmat, habár az EUB kimondta, hogy az alapvető jogok alóli

kivételt szűken kell értelmezni, és annak indokoltnak kell lennie.

A „nemzeti biztonság” fogalmának e bizonytalan meghatározása kihat az uniós jog alkalmazhatóságára. Az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkének (2) bekezdése szerint „a nemzeti biztonság az egyes tagállamok kizárólagos feladata marad”. Ez nem jelenti azt, hogy a „nemzetbiztonsági” kivétel okán az uniós jog teljes mértékben alkalmazhatatlanná válik. A „nemzeti biztonság” tagállami szinten történő értelmezését, és azt, hogy a megfigyelési programokat miként hajtják végre, az uniós intézmények, különösen az EUB értékelheti.

A megfigyelés típusai: célzott és nem célzott

Az FRA-kutatás azt vizsgálja, hogy az uniós tagállamok jogi keretrendszereiben hogyan történik a célzott és nem célzott megfigyelés szervezése.

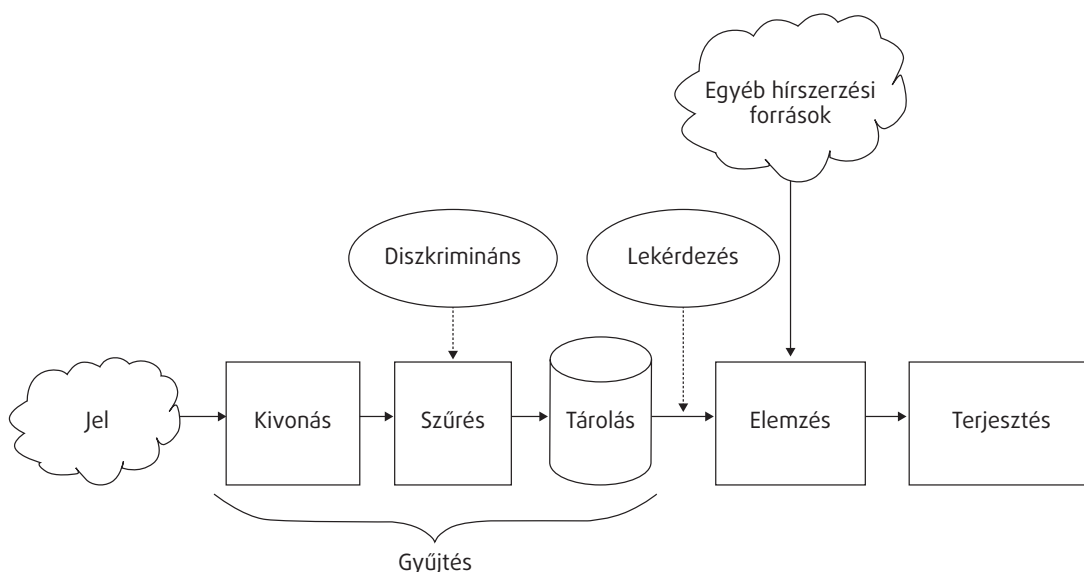
A holland hírszerző és biztonsági szolgálatok felülvizsgálati bizottsága (CTIVD) a következőképpen határozza meg a célzott és nem célzott megfigyelést:

- a célzott lehallgatás „[a]z a lehallgatás, amikor előre meg lehet határozni azt a személyt, szervezetet vagy műszaki jellemzőt, akire/amelyre az adatgyűjtés irányul”;
- a nem célzott lehallgatás „[a]z a lehallgatás, amikor nem lehet előre meghatározni azt a személyt, szervezetet vagy műszaki jellemzőt, akire/amelyre az adatgyűjtés irányul”.

CTIVD, *2013–2014. éves jelentés*, Hága, 2014. március 31, 45–46. o.

A nyílt megfigyelési programok – így a PRISM, az Xkeyscore és az Upstream – révén gyűjtött adatoknak már a nagyságrendje is széles körű reakciókat indított el. A „tömeges megfigyeléssel” (ami gyakran azt jelenti, hogy nem célzott) egészen más mennyiségű adatot gyűjtenek, mint a hagyományos, titkos (célzott) megfigyelési módszerekkel, amilyen például a telefonlehallgatás. Ez utóbbi egy konkrét személlyel vagy szervezettel kapcsolatos előzetes gyanún alapul. Az ilyen típusú megfigyelés az uniós tagállamok jogszabályaiban is szereplő és elismert módszer. Az uniós tagállamok jogi

Ábra: A jelhírszerzés elméleti modellje



Forrás: Amerikai Egyesült Államok, National Research Council (2015), 28. o.

keretrendszereinek túlnyomó része nem szabályozza, sőt meg sem említi a „tömeges megfigyelést” mint olyant. Csupán néhány uniós tagállam szabályozza részletesen a jelhírszerzést (SIGINT), ami a hírszerző szolgálatok által különböző forrásokból származó jelek lehallgatásának leírására szolgáló általános kifejezés. Az FRA-kutatás elemzésében a jelhírszerzés fogalmat használja.

A SIGINT a katonai hírszerzésből eredő kifejezés. Ez a hírszerzési tevékenységgel kapcsolatos lehallgatás és digitális adatok gyűjtése révén történő automatizált adatgyűjtésre utal. Az ábra rámutat arra, hogy az összegyűjtött jeleket diszkriminánsok vagy szelektorok alkalmazásával szűrjük – ezek előzetesen vagy dinamikusan a szűrési folyamatba helyezett paraméterek, amelyek leírják az azt eldöntő kritériumokat, hogy mely adatokat kell tárolni a releváns információ megszerzéséhez (például „a Jemennel való kommunikáció során használt összes e-mail cím”).

Az Egyesült Államok Nemzeti Akadémiáinak Nemzeti Kutatási Tanácsa a jelhírszerzésre a valamely elektronikus eszközön tárolt bármely adat átfogó fogalmaként utalt. A Velencei Bizottság a SIGINT-et a rádiós (egyebek mellett a műholdas és mobiltelefonos) és kábeles kommunikáció lehallgatására és elemzésére szolgáló eszközök és módszerek gyűjtőfogalmaként használja.

A megfigyelési módszereket szabályozó jogi keretrendszerek FRA által végzett elemzése feltárja, hogy öt uniós tagállam (Franciaország, Németország, Hollandia, Svédország és az Egyesült Királyság) jogszabályai határoznak meg részletes feltételeket a célzott és nem célzott megfigyelés, így a jelhírszerzés használatához. A többi tagállami jogszabály nem határozza meg kellőképpen ezeket a feltételeket, ami gátolja a jelhírszerzésre vonatkozó konkrét hatályos eljárások jogi elemzését. Annak ellenére, hogy ezekben az országokban a jogszabályok nem utalnak kifejezetten a SIGINT-re, folytathatnak ilyen hírszerzést. Ugyanakkor, mivel ezt a gyakorlatot csak közzé nem tett szabályozási intézkedések írják elő ezekben az országokban, a hatályos jogi keretrendszer elemzése nem világítja meg ezt a kérdést.

Fontosabb megállapítások

A hírszerző szolgálatokról és a megfigyelésről szóló jogszabályok

A hírszerző szolgálatok célkitűzései és szerkezete

A demokratikus társadalmakban a hírszerző szolgálatok fő célja a nemzeti biztonság és egy nyílt társadalom alapvető értékeinek titkosszolgálati eszközökkel történő megóvása. Az egyes uniós tagállamokban a hírszerző közösség szervezete szorosan kapcsolódik az adott ország történelmi fejlődéséhez, és nem feltétlenül tartja tiszteletben az alapjogi normákat. Ennek eredményeképpen a hírszerző szolgálatokat rendkívül különbözőképpen hozták létre. Uniószerzte. Némely tagállamban két hírszerző szolgálat végzi a munkát, máshol öt-hat szerv felel érte.

- Szinte valamennyi uniós tagállam legalább két különböző hírszerző szolgálati szervet hozott létre, egyet a polgári, egyet pedig a katonai ügyekre; ez utóbbival ez a jelentés nem foglalkozik. A polgári hírszerző szolgálatok általában a belügyminisztériumnak, és olykor a miniszterelnöknek vagy a köztársasági elnöknek is alárendelt szervek.
- Egyes tagállamokban a polgári szolgálatok tovább oszlanak egy belföldi megbízatással, illetve egy külföldi megbízatással rendelkező szolgálatra. Ezenfelül egyes tagállamok hírszerzési intézkedésekkel bízták meg az egy konkrét fenyegetésre, például szervezett bűnözésre, korrupcióra vagy a terrorizmus elleni küzdelemre szakosodott szerveket.

A nemzeti biztonság védelme

Az FRA kutatása a nemzeti biztonság fogalmát a hírszerző szolgálatok megbízatása és az általuk végezhető megfigyelési intézkedések alapján vizsgálja. A megállapítások megint csak azt tárják fel, hogy az uniós tagállamok között nagy az eltérés.

- A hírszerző szolgálatok elsődleges célja a nemzeti biztonság védelme, de ez a fogalom az uniós tagállamok között nincs harmonizálva. A nemzeti biztonság hatályát ritkán határozzák meg, és gyakran hasonló kifejezéseket alkalmaznak. Más tagállamok egyáltalán nem használják a „nemzeti biztonság” kifejezést, és ehelyett „belső

biztonságra” és/vagy „külső biztonságra”, vagy pedig „állambiztonságra” utalnak.

- A hírszerző szolgálatok különböző feladatainak hatálya (vagyis a megbízatásuk) nem azonos az uniós tagállamokban. A hagyományos területek mellett egyes hírszerző szolgálatok megbízatásába a szervezett bűnözés és a számítástechnikai bűnözés is beletartozik. Ezek a kifejezések nincsenek összehangoltan meghatározva.

A megfigyelés jogi szabályozása

A bűnüldözés és a hírszerző szolgálatok feladatai közötti határvonal gyakran elmosódik. Minden esetben igazolni kell, hogy a feladatok kiterjesztése szükséges az állam védelméhez, ami a hírszerző szolgálatok létrehozásának indoka.

- A legtöbb tagállam jogi keretrendszere csak a magánszemélyek vagy meghatározott csoportok/szervezetek célzott megfigyelését szabályozza. A célzott megfigyelés szabályozása mellett öt tagállam fogadott el részletes jogszabályokat a jelhírszerzés feltételeire vonatkozóan.
- A vonatkozó emberi jogi normákat tekintve, a nemzeti jogi keretrendszerekben nem határozzák meg egyértelműen azon személyek kategóriáját és tevékenységi köröket, amelyekre vonatkozóan hírszerzési célú adatgyűjtést lehet végezni.
- A hírszerző szolgálatokat a tagállamok nagy részében (28 tagállamból 26-ban) törvényileg szabályozzák. A jogszabályok szabályozzák az országok hírszerző szolgálatainak szervezetét és működését. Az egyik tagállam alkotmánya megtiltja a hírszerző szolgálatok számára, hogy megfigyeléseket végezzen. Egy másik tagállamban folyamatban van azon jogszabály elfogadása, amely a hírszerző szolgálatok megfigyelési gyakorlatát fogja szabályozni.
- Az FRA-elemzés alapján az uniós tagállamokban a nemzeti hírszerző szolgálatok megbízatásának és jogkörének keretétől szolgáló jogalap skálája a nemzeti szolgálatok szervezetét és eszközeit szabályozó egyetlen jogi aktustól a megbízatásuk, szervezetük, hatáskörük és eszközeik egyes vonatkozásait szabályozó több törvényből és rendeletből álló komplex keretrendszerig terjed.

- A legtöbb tagállam a hírszerző szolgálati munkáját két jogszabályban szervezi: az egyik a szolgálat megbízásáról és szervezetéről, míg a másik a tevékenység eszközeiről és azok felhasználási feltételeiről szól.
- A legtöbb uniós tagállam (28-ból 23) a bűnüldöző hatóságoktól elkülönülő hírszerző szolgálattal rendelkezik. Két tagállam a közelmúltban szakított azokkal a rendszerekkel, amelyekben a hírszerző szolgálatok a rendőrséghez vagy más hasonló bűnüldöző hatósághoz tartoztak.

A hírszerző szolgálatok felügyelete

Az FRA elemzése vizsgálja a hírszerző szolgálatok megfigyelésével kapcsolatos elszámoltathatósági mechanizmusokat. Különösen azt írja le, hogy az uniós tagállamok miként hoztak létre felügyeleti mechanizmusokat. A felügyelet arra szolgál, hogy biztosítsa a hírszerző szolgálatok döntéseivel és lépéseivel kapcsolatos nyilvános elszámoltathatóságot. A szakértők szerint a felügyelet célja a hatalommal való visszaélés elkerülése, a beavatkozó jellegű hatáskörök gyakorlásának legitimálása, valamint hogy a konkrét lépések értékelését követően jobb eredményt lehessen elérni. A Velencei Bizottság jelentése és más szakértői tanulmányok alapján a közmegegyezés szerint a felügyeletnek az alábbiakat kell tartalmaznia:

- végrehajtói irányítás;
- parlamenti felügyelet;
- szakértői testületek;
- bírósági felülvizsgálat.

A felügyeleti testületek végrehajtói irányítása és koordinálása

A végrehajtói hatalmi ág számos módon irányíthatja a hírszerző szolgálatokat: stratégiai politikai és prioritásai meghatározásával vagy iránymutatások adásával; a szolgálat vezető tisztviselőinek kinevezésével és/vagy kijelölésével; azon költségvetés kialakításával, amelyről végső soron a parlament fog szavazni; vagy a más szolgálatokkal való együttműködés jóváhagyásával. A végrehajtó hatalom egyes tagállamokban a megfigyelési intézkedések engedélyezésében is döntő szerepet játszik.

A hatékony felügyelethez a felügyelő szervek közötti megfelelő koordinációra van szükség, hogy biztosítani lehessen, hogy a hírszerző szolgálatok munkájának valamennyi vonatkozása le van fedve. Ha a felügyeleti testületek nem értik tisztán és átfogóan a teljes nemzeti hírszerző közösség munkáját, a felügyeletben rések jelennek meg, és a felügyeleti rendszer egészének hatékonysága csökken.

- Az uniós tagállamok politikáinak és jogrendszeireinek sokfélesége miatt a hírszerző szolgálatok felügyeletének ellátására nagyon különböző szervek alakultak ki. Az uniós tagállamokban meglehetősen eltérő felügyeleti rendszerek működnek. Habár a hatályos rendszerekből le lehet vezetni a helyes gyakorlatot, az egyes területekre jótékonyan hatna a felügyeleti testületek jogkörének növelésére irányuló jogi reform.
- A különböző felügyeleti testületeket sokféle jogkörrel ruházták fel, és az is változó, hogy milyen mértékben gyakorolhatják ezeket a jogköröket.
- Hét tagállamban olyan felügyeleti rendszer működik, amely a végrehajtói, parlamenti, bírói (utólagos jóváhagyás révén) és szakértői testületeket ötvözi. Ugyanakkor ezek között nem szerepelnek a jelhírszerzést lehetővé tevő jogi keretrendszerekkel rendelkező országok.
- A hatékony felügyelethez nem feltétlenül van szükség mind a négy típusú felügyeleti mechanizmusra. Az ilyen felügyelet akkor is megtehető, ha az adott testületek kiegészítik egymást, és együttesen egy olyan erős rendszert alkotnak, amely képes értékelni, hogy a hírszerző szolgálatok megfelelően látják-e el megbízatásukat. Ehhez az kell, hogy a felügyeleti jogkörök a hírszerző szolgálat tevékenységének valamennyi területét lefedjék. Ha azonban maga a megbízatás nem egyértelmű vagy nincs kellőképpen kidolgozva, a felügyeleti testületek nem tudnak hatást gyakorolni arra.
- Elengedhetetlen, hogy a felügyeleti testületek hozzáférjenek az információkhoz és a dokumentumokhoz. Jóllehet a hírszerző szolgálatok által gyűjtött információ érzékeny jellegű, és biztosítékokkal kell garantálni, hogy ennek megfelelően kezelik azokat, a felügyeleti testületek nem tudják ellátni feladataikat, ha nem férnek hozzá valamennyi releváns információhoz. Ugyanakkor ennek az ellentéte jellemző.

Parlamenti felügyelet

A parlamenti felügyelet fontos, mivel a parlament feladata a kormányzat elszámoltatása. A parlament jogalkotóként felelős a hírszerző szolgálatok létrehozásáról, valamint szervezetük, különleges jogkörük és korlátaik meghatározásáról szóló világos és hozzáférhető jogszabályok elfogadásáért. Feladata továbbá a hírszerző szolgálatok költségvetésének elfogadása, és egyes tagállamokban azt is vizsgálja, hogy működésük megfelel-e a jogi kereteknek.

- Az FRA megállapításai szerint 24 uniós tagállam alkalmaz parlamenti felügyeletet, közülük 21 országban különleges parlamenti bizottságok látják el a hírszerző szolgálatok felügyeletét. Egyes tagállamok egyetlen parlamenti bizottságot hoztak létre a különböző biztonsági és hírszerző szolgálatok felügyeletére, míg mások több, az egyes szolgálatokkal külön foglalkozó bizottságokat alkottak.
- Egyik tagállam parlamenti bizottsága sem férhet hozzá korlátlanul a hírszerzési információkhoz.
- A tagállamok különböző parlamenti bizottságai különböző megbízásokkal rendelkeznek: a legtöbbnek hagyományos, a jogalkotással, költségvetéssel és a szolgálatok működésére vonatkozó információk fogadásával kapcsolatos felügyeleti jogköre van, míg néhány panaszokat bírálhat el, a hírszerző szolgálatokra nézve kötelező határozatokat fogadhat el, vagy a megfigyelési intézkedések jóváhagyásában segít.
- A parlamenti bizottságok vizsgálatindítási jogkörét illetően, a legtöbb ország jogszabályai felhatalmazzák ezeket a bizottságokat, hogy a hírszerző szolgálatoktól vagy a végrehajtó hatalomtól információt kérjenek, de nem követhetik annak kiadását.

Szakértői felügyelet

A szakértői felügyelet különösen értékes, mivel lehetővé teszi azoknak a személyeknek, akik a témában jártasak, van idejük foglalkozni az ügyel és politikailag függetlenek, hogy a hírszerző szolgálatok lépéseit megvizsgálják. Az Európa Tanács emberi jogi biztosa szerint gyakran ők tudják a legjobban ellátni a biztonsági és hírszerző szolgálat tevékenységének napi felügyeletét.

- Ugyan a parlamenti felügyelet elengedhetetlen, ki kell egészíteni más felügyeleti testületekkel, különösen erős szakértői testületekkel, amelyek el tudják látni az operatív tevékenységeket, egyebek mellett a személyes adatok gyűjtésének, cseréjének és felhasználásának,

valamint a magánélethez való jog védelmének felügyeletét.

- Az Unióban 15 tagállam hozott létre egy vagy több olyan szakértői testületet, amelynek feladata kifejezetten a hírszerző szolgálat felügyeletének ellátása. Hatáskörükbe tartozik a megfigyelési intézkedések engedélyezése, a panaszok kivizsgálása, dokumentumok és információ kérése a hírszerző szolgálatoktól, valamint tanácsadás a végrehajtó hatalom és/vagy a parlament számára. Ahhoz, hogy a legtöbbet ki lehessen hozni belőlük, megfelelő függetlenséget, erőforrásokat és jogköröket kell biztosítani számukra.
- Egyes tagállamokban a megfigyelési intézkedések engedélyezésében nem vesz részt olyan intézmény, amely a hírszerző szolgálatoktól és a végrehajtó hatalomtól független lenne.
- Azokban a tagállamokban, ahol független testület végzi a megfigyelési intézkedések engedélyezését, a célzott megfigyeléshez többnyire bírói jóváhagyásra van szükség, míg a másik kedvelt megoldás a szakértői testületek általi jóváhagyás. A jelhírszerzés felügyeletével kapcsolatban nincs közös megközelítés.
- Habár a megfigyelés jogi vonatkozásainak megértése elengedhetetlen, a szakértői testületeknek műszaki kompetenciával is rendelkezniük kell. Egyes tagállamok ezt úgy biztosítják, hogy több terület, egyebek mellett az információs és kommunikációs technológia (ICT) szakértőit vonják be. Mások nagymértékben támaszkodnak jelenlegi vagy korábbi bírák és parlamenti képviselők együttes alkalmazására.

Az uniós tagállamokban az adatvédelmi hatóságok – a magánélet és az adatok védelmét ellátó szakosított testületek – alapvető szerepet töltenek be a személyes adatok védelmében. Ez a szerep az elsődleges és másodlagos uniós jogban szerepel. A hírszerző szolgálatok felügyeletének ellátására szakosított szakértői testületek azonban kétségtelenül elismert szakértelemmel rendelkeznek a magánéletnek és az adatoknak a hírszerzés terén való védelmével kapcsolatban.

- Az FRA megállapításai szerint az egyéb adatfeldolgozási tevékenységekkel és köz-, illetve magánszektorban működő adatkezelőkkel való összehasonlítás alapján az adatvédelmi hatóságok hét tagállamban ugyanazon jogkörökkel rendelkeznek a hírszerző szolgálatokkal, mint a többi adatkezelővel szemben. 12 tagállamban az adatvédelmi hatóságok nem rendelkeznek hatáskörrel a hírszerző szolgálatok felett, kilencben pedig a jogkörük korlátozott.

- Azokban a tagállamokban, amelyekben az adatvédelmi hatóságok és más szakértői felügyeleti testületek megosztott hatáskörrel rendelkeznek, a közöttük való együttműködés hiánya a szétpaprózott felelősségi körükből adódóan réseket eredményezhet. Azon tagállamokban, amelyekben az adatvédelmi hatóságoknak nincs hatáskörük a hírszerző szolgálatok felett, a felügyeleti testület feladata garantálni, hogy a magánélet és az adatok védelmére vonatkozó biztosítékokat megfelelően alkalmazzák.
- Az adatvédelmi jogorvoslatokhoz való hozzáférés területén folytatott korábbi FRA-kutatások rámutattak az adatvédelmi hatóságok hatásköre növelésének szükségességére; ez fontos, tekintettel arra a szerepre, amelyet az adatvédelmi hatóságok a hírszerző szolgálatok felügyeletének ellátásában betölthetnek.

Jogorvoslatok

A hatályos nemzetközi normák értelmében mindenkinek, aki arra gyanakszik, hogy a magánéletéhez vagy adatainak védelméhez való jogát megsértették, lehetősége kell legyen, hogy a helyzet orvoslását kérje. A hatékony jogorvoslatához való jog – amely lehetővé teszi, hogy a magánszemélyek jogaik megsértése miatt jogorvoslatot kérjenek – az igazságszolgáltatáshoz való jog lényeges eleme. A jogorvoslatnak a gyakorlatban és jogilag „hatékonyak” kell lennie.

Ahogy az adatvédelmi jogorvoslatához és az igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréssel kapcsolatos korábbi FRA-jelentésekből kiderül, számos jogorvoslati eszköz áll azok rendelkezésére, akik a magánélet és az adatvédelem megsértésének áldozatává estek. A nem bírósági testületek a megfigyelések területén fontos jogorvoslati szerepet töltenek be, az általános bíróságokhoz való fordulás gyakorlati nehézségei miatt. A 28 uniós tagállamban a nem bírósági testületek közé tartoznak a szakértői testületek (egyebek mellett az adatvédelmi hatóságok), a végrehajtó és parlamenti testületek, valamint az ombudsmani intézmények. Egyes tagállamokban a megfigyelés területén jogorvoslati szerepet ellátó nem bírói testületek száma viszonylagos bízakodásra adhat okot, azonban a következő megállapítások fényében kell nézni őket.

A jogorvoslati paletta komplexitása, valamint a SIGINT-et végző hírszerző szolgálatok által gyűjtött adatok mennyisége nem könnyíti meg a hatékony jogorvoslatok alkalmazását. A különböző jogorvoslati lehetőségek szétpaprózottsága és felosztottsága nehezékké teszi a jogorvoslat igénybevételét. Az összegyűjtött adatok ugyanis azt mutatják, hogy csupán kisszámú, megfigyelési gyakorlatokat

kifogásoló kereset ügyében hoztak nemzeti szinten döntést a Snowden-leleplezések óta.

Tájékoztatási kötelezettség és a hozzáféréshez való jog

A tájékoztatáshoz való jog és az információhoz való hozzáférés joga döntő fontosságú a tekintetben, hogy az egyéneket értesítsék a megfigyelési intézkedésekről, és azok jogorvoslatot kezdeményezhessenek. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) ugyanakkor elfogadta, hogy ezek a jogok indokolt esetben korlátozhatók (lásd EJEB, Klass és társai kontra Németország, No. 5029/71., 1978. szeptember 6.). Az FRA megállapításai szerint a hírszerző szolgálatok munkáját övező titoktartás valóban korlátozza ezeket a jogokat. Egy másik tényező a SIGINT révén gyűjtött adatoknak a pusztán mennyisége a megfigyelés hagyományosabb formáihoz képest.

- Nyolc tagállamban a tájékoztatási kötelezettséget és a hozzáféréshez való jogot egyáltalán nem írja elő a jogszabály; a minősített dokumentumokra vagy a hivatali titokra vonatkozó szabályok érvényesülnek. A többi 20 tagállamban a jogszabályok előírják a tájékoztatási kötelezettséget és a hozzáféréshez való jogot, egyes esetekben meghatározott határidőn belül, igaz, korlátozásokkal. E korlátozásokba különféle indokok tartoznak bele, mint például a nemzeti biztonság, nemzeti érdekek vagy maga a megfigyelési intézkedés célja.
- Csupán két tagállam írja elő kifejezetten a tájékoztatási kötelezettséget a jelhírszerzéssel összefüggésben: az egyikben az egyéneket nem tájékoztatják, ha a felhasznált szelektorok nem kapcsolhatók közvetlenül össze az egyénekekkel; a másikban az egyéneket nem tájékoztatják, ha a megszerzett személyes adatok a gyűjtést követően azonnal törlésre kerülnek, és azokat a továbbiakban nem dolgozzák fel.
- 10 uniós tagállam felügyeleti testülete, egyebek mellett hat nemzeti adatvédelmi hatóság felülvizsgálja a tájékoztatáshoz való jog és az információhoz való hozzáférés jogának korlátozásait, ellenőrizve, hogy a hivatkozott nemzetbiztonsági fenyegetés reális-e, és/vagy közvetetten érvényesítve az egyén hozzáféréshez való jogát. Ez utóbbi esetben a testületek értékelik, hogy biztosítható-e az adatokhoz való hozzáférés, vagy annak megtagadása jogszerű-e, továbbá megvizsgálják az adatfeldolgozás jogszerűségét. Az egyik tagállamban egy bírósági végzésre van szükség, amely igazolja, hogy a tájékoztatás veszélyeztetné a nyomozást, vagy egyéb érvek szólnak ellene.

- Két másik tagállam nem biztosítja az információhoz való hozzáférés jogát mint olyant. A jogszabályok azonban biztosítanak egy azonos eredménnyel járó jogot: valamely magánszemély kérheti a felügyeleti testületet, hogy ellenőrizze, hogy adatait jogellenesen megfigyelik-e.
- Egyes tagállamokban az a felügyeleti testület, amely részt vesz valamely magánszemély adat hozzáférés kéréséhez való jogának közvetett érvényesítésében, nem erősíti meg és nem is tagadja meg az adatfeldolgozást. A válasz többnyire egy olyan állításra korlátozódik, miszerint a panaszt feldolgozták és/vagy kivizsgálták.

Bírói jogorvoslat

Valamennyi tagállam lehetőséget ad a magánszemélyeknek, hogy bírósági úton panaszt tegyenek magánéletük megsértése miatt, függetlenül attól, hogy ez célzott vagy jelhírszerzés útján történt-e. A bíróságok biztosítják a magánszemélyek részére, hogy panaszt tehesenek, ha magánéletükbe beavatkoznak, ideértve a magánéletük megsértésével kapcsolatos panaszukra vonatkozóan a felügyeleti testületek által hozott határozatok megátadását. Ezenkívül a magánszemélyek részére a jogorvoslat lehetőségét is biztosítják – a megfigyelés terén is.

- A korábbi FRA-kutatás azonban feltárta, hogy a bírák körében az adatvédelmi szakosodás hiánya komoly akadályt jelent az adatvédelem megsértésének hatékony jogorvoslatával szemben. Ez a megállapítás releváns a megfigyelés esetén, ahol a hírszerzéshez kapcsolódó szükséges titoktartás mellett lényeges, hogy legyen például megfelelő szakértelem az információs és kommunikációs technológia vagy a hírszerzés terén.
- Csupán két tagállam csökkentette a szakosodás hiányát a jogorvoslatokkal kapcsolatban olyan bírák bevonásával, akik rendelkeznek az ahhoz szükséges tudással, hogy a (gyakran) műszaki kérdésekben döntsenek, és hozzáférhetnek a titkos anyagokhoz.

Bíróságon kívüli jogorvoslat

A bíróságon kívüli jogorvoslat általában jobban hozzáférhető a magánszemélyek számára, mint a bírósági mechanizmusok, mivel az eljárási szabályok kevésbé szigorúak, a panaszok benyújtása kevésbé költséges és az eljárások gyorsabbak. A korábbi FRA-bizonyíték ezt megerősíti, különösen az adatvédelemmel összefüggésben, mivel a nemzeti adatvédelmi hatóságoknál több panaszt

nyújtanak be, és csak kevés panaszos indít bírósági eljárást. Az adatvédelem területén működő bíróságon kívüli testületek – az adatvédelmi hatóságok kivételével – száma azonban kevés, és sok bíróságon kívüli testület csak korlátozott jogorvoslati jogkörrel rendelkezik.

- A panaszokat elbíráló felügyeleti testületek (ideértve az adatvédelmi hatóságokat is) a legtöbb tagállamban független intézmények.
- Ha valamely végrehajtó felügyeleti testület jogorvoslati jogkörrel rendelkezik, felmerül a függetlenség kérdése, ha a megfigyelés igazolására vonatkozó jogkörrel is bír. A parlamenti és szakértői felügyeleti testületek függetlenebb adminisztratív szerkezettel rendelkeznek – a függetlenség azonban nem garantálja a hatékony jogorvoslatot, csak ha megfelelő tudás is jár vele. Egy testület függetlenségének értékelése során az is fontos kérdés, hogy a felügyeleti testületeket hogyan jelölik ki és milyen helyet foglalnak el a közigazgatási hierarchiában.
- 13 tagállamban az adatvédelmi hatóságok hatáskörrel rendelkeznek az egyéni panaszok kivizsgálására és kötelező határozatok kiadására. Ugyanakkor ezek közül háromban az aktákhoz és a helyiségekhez való hozzáférés korlátozott. Öt tagállamban – a hírszerző szolgálat helyiségeiben való vizsgálat során az adatvédelmi hatóság vezetője vagy tagja jelenlétét előíró – további követelmények állnak fenn.
- A hét azon tagállam közül, amelyek (az adatvédelmi hatóságon kívüli) szakértői felügyeleti testületeiket különleges jogorvoslati jogkörrel ruházzák fel, öt tagállam ezt úgy éri el, hogy e testületek kötelező erejű határozatokat hozhatnak. Két uniós tagállamban egy végrehajtói felügyeleti testület rendelkezik jogorvoslati hatáskörrel. Négy tagállamban a parlamenti bizottságok jogosultak egyéni panaszok tárgyalására, ugyanakkor csak egy oldhatja meg azokat kötelező erejű határozatokkal.
- A mind a 28 tagállamban létező ombudsmani intézmények leginkább közigazgatási hibákkal foglalkoznak, mintsem a megfigyelés érdemi kérdéseivel. Csupán egyetlen tagállamban rendelkezik az ombudsman jogorvoslati jogkörrel a vonatkozó hírszerzési jogszabályok alapján. Mindamelllett az ombudsmani intézmény jogkörei meglehetősen korlátozottak lehetnek, és az eljárások kötelező erejű, kikényszeríthető ítéletek helyett jellemzően kötelező erővel nem rendelkező ajánlásokkal zárulnak, amelyek célja a kérdések kiigazítása és a jövőbeli lépésekre vonatkozó iránymutatás. Ez nyilvánvalóan kihat az általuk nyújtható jogorvoslat hatékonyságára.

- A magánszemélyek jogorvoslatához jutását elősegítő többi elem enyhébb szabályokat tartalmaz a bizonyítási teherre és a közös keresetindításra, valamint a belső jelentéstevők hatékony

védelmére vonatkozóan. Az Európa Tanács parlamenti közgyűlése a belső jelentéstételt tartja a leghatékonyabb eszköznek a megfigyelés korlátainak érvényesítésére.

Következtetések

A jelentés egy olyan területen, ahol az EU korlátozott hatáskörrel rendelkezik, kiemeli, hogy a tagállamokban a hírszerző szolgálatok szervezete és lényegi feladatainak ellátása változatos formát ölt.

A megfigyelési intézkedések nagymértékben beavatkoznak az egyének jogaiba. Titkos jellegük-nél fogva a magánszemélyeknek bizonyos fokig az állami hatóságokba vetett bizalmukra kell hagyatkozniuk, amelyeknek viszont védelmezniük kell a magánszemélyek alapvető jogait. Ahhoz, hogy a társadalom bizalommal legyen a hírszerző szolgálatok iránt, szükség van az elszámoltathatóságra. A világos és hozzáférhető jogszabályok, erős felügyeleti mechanizmusok, megfelelő ellenőrzési mechanizmusok és a hatékony jogorvoslat csak néhány azon elemek közül, amelyek lényegesek az ilyen elszámoltathatóság eléréséhez, amely kétségtelenül nehezen megoldható amiatt a titkosság miatt, amely a hírszerző szolgálatok működését övezi. A világos és hozzáférhető jogszabályok és az erős felügyeleti mechanizmusok bevezetése és fenntartása tagállami szinten csupán az első lépés az

átlátható és az alapvető jogoknak megfelelő rendszerhez – ennek nehézsége arra utal, hogy továbbra is lesznek akadályok.

A Snowden-leleplezésekre adott reakciók rámutattak, hogy a releváns jogi kereteket az Unióban és a tagállamokban ki kell igazítani és meg kell erősíteni. Az FRA kutatása azt mutatja, hogy számos jogi reformot hajtottak már végre. A hírszerző szolgálati tevékenységet szabályozó keretek működésének és jogszerűségének időszakos értékelése a felügyeleti rendszer szerves részét kell, hogy képezze. Az is fontos kérdés, hogy a jogi keretrendszer miként kell a továbbiakban megreformálni ahhoz, hogy a megfelelő felügyelet hiányának kérdését megoldja. Mindamelllett az uniós tagállamok reformjainak figyelembe kell venniük a közelmúltbeli technológiai fejlődéseket, hogy a felügyeleti mechanizmusok számára a szükséges eszközök és szakértői tudás biztosítva legyenek. Mindezek elérése kétségtelenül kihívást jelent, ugyanakkor elengedhetetlen azon nehéz feladat teljesítéséhez, hogy az alapvető jogok biztosítása mellett a biztonságot is megóvják.





Kényes egyensúly megteremtésére van szükség ahhoz, hogy a nyilvánosságot a biztonsági fenyegetésektől megóvják és az alapvető jogokat biztosítsák. A brutális terrortámadások és a kommunikációs adatok nagyléptékű megfigyelését lehetővé tevő technológiai innovációk tovább bonyolították a kérdést, és felerősítették az aggályokat a magánéletnek és az adatvédelemnek a nemzeti biztonság nevében történő megsértésével kapcsolatban. A Snowden-leleplezések, amelyek felfedték a világszerte végzett kiterjedt és válogatás nélküli megfigyelést, egyértelművé tették, hogy e jogok fokozott biztosítására van szükség.

Ez a jelentés, amely az Európai Parlamentnek az alapvető jogok védelmének a megfigyelésekkel kapcsolatban átfogó kutatására irányuló felkérésére készült, az uniós tagállamoknak a megfigyelésre vonatkozó hatályos jogi kereteit térképezi fel és elemzi. Az úgynevezett „tömeges megfigyelésre” összpontosítva részletezi az Unió-szerte bevezetett felügyeleti mechanizmusokat, és bemutatja a megfigyelési tevékenység felügyeletét ellátó szervek munkáját, továbbá az ilyen hírszerzési tevékenységet kifogásoló magánszemélyek rendelkezésére álló jogorvoslatokat. A kérdés komplex szempontjainak bemutatásával ez a jelentés kiemeli, milyen nehéz lehet a gyakran egymással versengő prioritások kezelése, és hozzájárul ahhoz a folyamatos vitához, hogy hogyan lehetne ezeket összeegyeztetni.

További információk:

A teljes FRA-jelentést lásd: – *Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU – Mapping Member States' legal frameworks* <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/surveillance-intelligence-services>

Lásd még az FRA ezen a területtel foglalkozó kiadványait:

- FRA-Európa Tanács (2014), *Európai adatvédelmi jogi kézikönyv*, Luxembourg, Kiadóhivatal, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/handbook-european-data-protection-law> (elérhető számos nyelven)
- FRA (2014), *Access to data protection remedies in EU Member States* (Hozzáférés az adatvédelmi jogorvoslatokhoz az EU tagállamaiban), Luxembourg, Kiadóhivatal, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/access-data-protection-remedies-eu-member-states> valamint a jelentés összefoglalója <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/access-data-protection-remedies-eu-member-states-summary> (elérhető számos nyelven)

Az FRA adatvédelemmel kapcsolatos tevékenységeinek áttekintése: <http://fra.europa.eu/en/theme/information-society-privacy-and-data-protection>



FRA – AZ EURÓPAI UNIÓ ALAPJOGI ÜGYNÖKSÉGE

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Bécs – Ausztria
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



© Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége, 2015
Fényképek: © Shutterstock

Print: ISBN 978-92-9491-010-3, doi:10.2811/17821
PDF: ISBN 978-92-9491-018-9, doi:10.2811/110565