

Nadzor, ki ga izvajajo obveščevalne službe: zaščitni ukrepi in pravna sredstva v zvezi s temeljnimi pravicami v Evropski uniji

Povzetek

V skladu s členom 7 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je vsakemu posamezniku v Evropski uniji (EU) zagotovljeno spoštovanje zasebnega in družinskega življenja, s členom 8 Listine pa je vsakomur zagotovljena pravica do varstva osebnih podatkov, ki se nanj nanašajo. Člen 8 določa, da se morajo osebni podatki obdelovati pošteno in za določene namene, ter zagotavlja, da ima vsakdo pravico dostopa do svojih osebnih podatkov in pravico zahtevati, da se ti podatki popravijo. Poleg tega določa, da spoštovanje te pravice nadzira neodvisen organ. V skladu s členom 47 je vsakomur zagotovljena pravica do učinkovitega pravnega sredstva, vključno s pravico, da se o njegovi zadevi odloča pravično, javno in v razumnem roku.

Dokumenti Edwarda Snowdna, ki so jih mediji po vsem svetu začeli objavljati junija 2013, so razkrili obsežne programe globalnega nadzora, ki jih izvajajo obveščevalne službe. Snowdnova razkritja niso bila prvi namig glede programov obsežnega nadzora komunikacij, vzpostavljenih po napadih 11. septembra 2001. Vendar je obseg teh razkritij še naprej brez primere in bi lahko vplival na zasebnost ljudi po vsem svetu. Nadzor ni več usmerjen le v skrivnosti držav in podjetij, temveč omogoča obsežno prestrezanje komunikacij. To posega v pravico posameznikov do zasebnega in družinskega življenja ter pravico do zasebnosti in varstva podatkov, ki ju na ravni EU ščiti Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljnjem besedilu: Listina). EU in države članice imajo obveznost, da te zaščitene pravice varujejo, tudi pri nadzoru, in da žrtvam zagotovijo pravna sredstva za nasprotovanje nezakonitemu nadzoru.

„Tak množičen in neusmerjen nadzor sam po sebi ni sorazmeren in neupravičeno posega v pravice, ki jih zagotavljata člena 7 in 8 Listine.“

(Sodišče Evropske unije, sklepni predlogi generalnega pravobranilca Y. Bota z dne 23. septembra 2015 v zadevi C-362/14, Maximillian Schrems proti Data Protection Commissioner).

Razkritja so izzvala številne odzive. V obveščevalni skupnosti so zlasti specializirani organi, pristojni za nadziranje obveščevalnih služb, v posebnih preiskavah in poročilih o razkritjih Edwarda Snowdna dodatno obravnavali njihove posledice. Institucije EU so se odločno odzvale. Evropski parlament, Svet in Evropska komisija so poročali o razkritjih, izrazili zaskrbljenost zaradi programov množičnega nadzora, zahtevali pojasnila od organov Združenih držav Amerike in si prizadevali za „obnovitev zaupanja“ v odnosih med ZDA in EU. Čeprav je za presojo celotnega vpliva Snowdnovih razkritij še prezgodaj, so poznejše preiskave pokazale, da je treba v nekaterih državah članicah EU sedanje nacionalne pravne okvire prenoviti. To je marca 2014 dodatno potrdil Evropski parlament s svojo resolucijo o programu nadzora Agencije ZDA za nacionalno varnost, organih nadzora v različnih državah članicah ter njihovem učinku na temeljne pravice državljanov EU in čezatlantsko sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev [2013/2188(INI), P7_TA (2014)0230], na podlagi katerega je bil vzpostavljen *Evropski digitalni habeas corpus*.

„Razkritja Edwarda Snowdna so nam dala priložnost za ukrepanje. Upam, da bomo iz teh ukrepov ustvarili pozitivne rezultate, ki bodo veljali tudi v naslednjem mandatu Parlamenta, in da bomo ustvarili listino o človekovih pravicah na področju varstva podatkov.“

(Claude Moraes, poslanec EP, poročevalec v preiskavi EP o NSA, sporočilo za medije z dne 12. marca 2014)

Opredelitev pravnih okvirov držav članic EU v zvezi z nadzorom

Aprila 2014 je Evropski parlament pozval Agencijo Evropske unije za temeljne pravice (FRA) „naj opravi poglobljeno raziskavo o varstvu temeljnih pravic v okviru opravljanja nadzora“. Agencija je to storila in pri tem zahtevala pravne okvire 28 držav članic EU v zvezi z nadzorom ter izdelala pregled obstoječih standardov temeljnih pravic. Osredotočila se je na nadzorne mehanizme in pravna sredstva, ki so na voljo posameznikom, ki trdijo, da jim je bila kršena pravica do zasebnosti.

Agencija pri pravni raziskavi ne proučuje nadzor-
nih tehnik kot takih. Pregleda, kako sedanji pravni
okviri omogočajo uporabo takih tehnik, in proučuje
ključno vlogo, ki jo imajo specializirani organi pri nad-
zoru dela obveščevalnih služb. Poleg tega pregleda
stopnjo zaščite, ki jo zadevni zaščitni ukrepi zagotav-
ljajo za varovanje zasebnosti in varstvo podat-
kov v 28 državah članicah EU.

„Obveščevalne službe“ imajo pooblastila za delovanje
v tujini in se osredotočajo na ogrožanje varnosti iz tujine,
„varnostne službe“ pa imajo pooblastila za delova-
nje na domačih tleh in se osredotočajo na ogrožanje
varnosti v državi. V poročilu agencije FRA se izraz
„obveščevalne službe“ uporablja za obe vrsti služb.

Ta povzetek vsebuje glavne ugotovitve raziskave
agencije, ki so v celoti objavljene v poročilu z nas-
lovom Nadzor, ki ga izvajajo obveščevalne službe:
zaščitni ukrepi in pravna sredstva v zvezi s temelj-
nimi pravicami v EU – Opredelitev pravnih okvirov
držav članic (*Surveillance by intelligence services:
fundamental rights safeguards and remedies in the
EU*, glej informacije v nadaljevanju).

Zbiranje podatkov in pokritost

Agencija FRA je v tej raziskavi proučila pravne
okvire za nadzor v 28 državah članicah EU, pri čemer
je analizirala zakone in zadevne standarde, veljavne
za temeljne pravice, da bi predstavila primerjalno
analizo pravnega okvira nadzora po vsej EU.

Na podlagi odgovorov, ki jih je priskrbela Franet,
multidisciplinarna raziskovalna mreža agencije FRA,
je agencija zbrala podatke in informacije tako, da
je pregledala dokumentacijo v vseh 28 državah
članicah EU. Dodatne informacije so bile zbrane

na podlagi izmenjav s ključnimi partnerji, vključno
s številnimi nacionalnimi uradniki agencije za zvezo
v državah članicah, specializiranimi organi in posa-
meznimi strokovnjaki. Ugotovitve temeljijo tudi
na poročilih in publikacijah, katerih namen je pod-
pora nacionalnim zakonodajalcem pri vzpostavl-
ljanju pravnih okvirov za obveščevalne službe in
njihov demokratični nadzor.

Drugo družbeno-pravno poročilo, ki vsebuje mnenja
agencije FRA in temelji na empirični raziskavi, bo
objavljeno pozneje in bo podrobneje obravnavalo
ugotovitve, predstavljene v tem povzetku.

Zaščitni ukrepi na področju temeljnih pravic in pravo EU

„Neizpodbitna resnica je, da se z uporabo tehnologije
za množični nadzor dejansko v celoti odpravi pravica do
zasebnosti komunikacij na spletu.“

(Organizacija združenih narodov (OZN), posebni poročevalec
o uveljavljanju in varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin
v boju proti terorizmu (2014), četrto letno poročilo Generalne
skupščine, A/69/397, z dne 23. septembra 2014)

Vse države članice EU zavezujejo minimalni standardi
mednarodnega prava človekovih pravic, ki so jih
razvili Združeni narodi (ZN) in so splošno veljavni,

kot je Resolucija Sveta OZN za človekove pravice
o pravici do zasebnosti v digitalni dobi (dokument
A/HRC/28/L.27 z dne 24. marca 2015). Po Snowden-
ovih razkritjih so številni strokovnjaki in organi za
spremljanje izvajanja pogodb OZN obsodili pra-
kse množičnega nadzora. Minimalni standardi so
določeni tudi s standardi Sveta Evrope, vključno
s sodno prakso Evropskega sodišča za človekove
pravice (ESČP). Poleg tega je pomembna zakono-
daja EU, kot jo razlaga Sodišče Evropske unije. Ne
nazadnje so na področju, na katerem je z izjemo

veljavnega mednarodnega prava človekovih pravic omejena neposredna uporaba mednarodnih predpisov, pomembni tudi samourejevalni ukrepi in „mehko pravo“ (nezavezujoče pravo).

Poročilo se osredotoča na pravico do zasebnosti in pravico do varstva podatkov, ki sta zapisani v členih 7 in 8 Listine. Pravica do varstva podatkov je opredeljena/zapisana tudi v primarni in sekundarni zakonodaji EU, kar zagotavlja, da se na njenih področjih uporabe osebni podatki obdelujejo v skladu z zakonom in le kolikor je potrebno za izpolnitev legitimnega cilja. Ti pravici veljata za vse osebe, ne glede na to, ali so državljani EU ali tretjih držav. V skladu s členom 52(1) Listine so kakršne koli omejitve uresničevanja te pravice dovoljene samo, če so potrebne in sorazmerne, dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, če je to predpisano z zakonom in se spoštuje bistvena vsebina teh pravic.

Kljub mednarodnim smernicam pojem „nacionalne varnosti“ nima enotnega pomena v celotni EU. Pojem ni dodatno opredeljen niti v zakonodaji EU niti v sodni praksi Sodišča Evropske unije, čeprav je Sodišče potrdilo, da je treba izjeme pri uresničevanju človekovih pravic razlagati ozko in da morajo biti utemeljene.

Ta nejasna opredelitev „nacionalne varnosti“ vpliva na uporabnost zakonodaje EU. Člen 4(2) Pogodbe o Evropski uniji določa, da „nacionalna varnost ostaja v izključni pristojnosti vsake države članice“. To ne pomeni, da izjema zaradi „nacionalne varnosti“ izključuje uporabo zakonodaje EU. Razlago „nacionalne varnosti“ na ravni države članice in način izvajanja programov nadzora lahko ovrednotijo institucije EU, zlasti Sodišče Evropske unije.

Vrsti nadzora: ciljno usmerjeni in neusmerjeni nadzor

Raziskava agencije FRA proučuje organizacijo ciljno usmerjenega in neusmerjenega nadzora na podlagi pravnih okvirov držav članic EU.

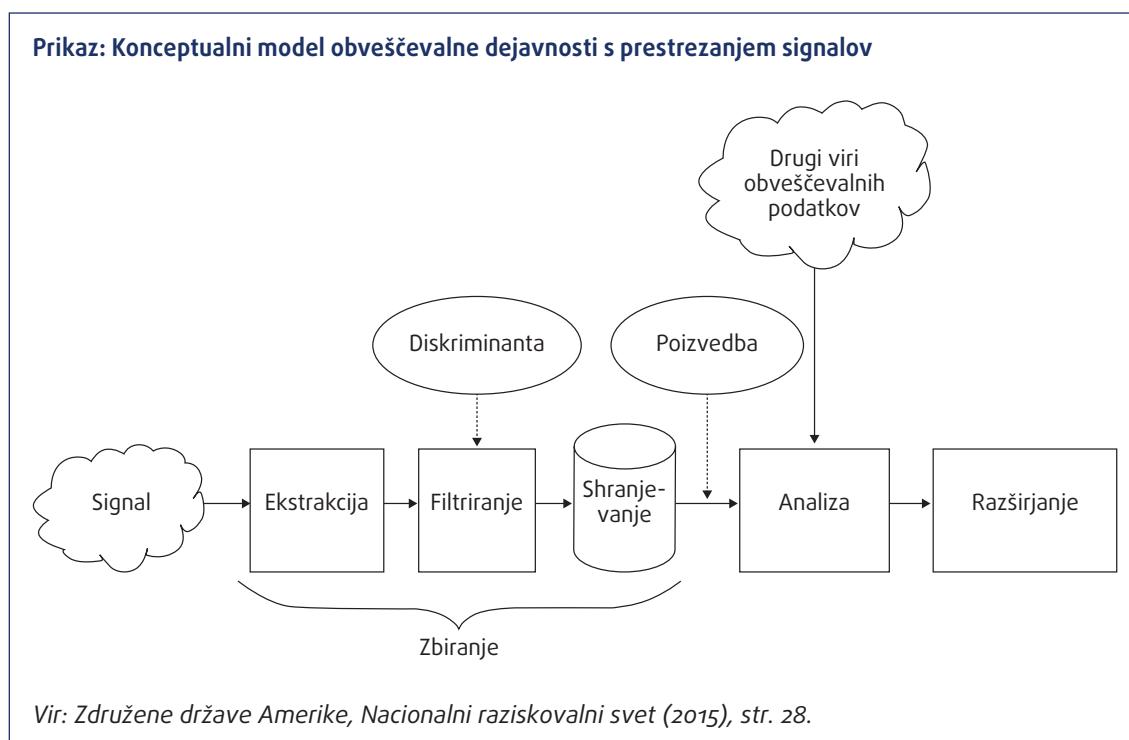
Nizozemski odbor za pregled obveščevalnih in varnostnih služb (CTIVD) uporablja naslednji opredelitvi ciljno usmerjenega in neusmerjenega nadzora:

- ciljno usmerjeno prestrezanje se nanaša na „[p]restrezanje, pri katerem je mogoče vnaprej določiti osebo, organizacijo ali tehnično značilnost, v zvezi s katero se zbirajo podatki“;
- ciljno neusmerjeno prestrezanje se nanaša na „[p]restrezanje, pri katerem ni mogoče vnaprej določiti osebe, organizacije ali tehnične značilnosti, v zvezi s katero se zbirajo podatki“.

CTIVD, Letno poročilo 2013–2014, Haag, 31. marca 2014, str. 45–46.

Obsežnost podatkov, zbranih v okviru razkritih programov nadzora, kot so PRISM, Xkeyscore in Upstream, je spodbudila daljnosežne odzive. „Množični nadzor“ (ki se pogosto razlaga kot neusmerjen) vključuje zbiranje povsem drugačnih količin podatkov kot običajne metode tajnega (ciljno usmerjenega) nadzora, kot je prisluškovanje telefonskim pogovorom. Zadržano temelji na predhodnem sumu, ki se nanaša na določenega posameznika ali organizacijo. Ta vrsta nadzora je prevladujoča in priznana v zakonih držav članic EU. Večina pravnih okvirov držav članic EU ne ureja „množičnega nadzora“ ali ga sploh omenja kot takega. Le nekaj držav članic EU ima podrobno zakonodajo v zvezi z obveščevalno dejavnostjo pri zaznavanju signalov (SIGINT), pri kateri obveščevalne službe prestrezajo signale iz različnih virov in je poimenošana s splošnim izrazom SIGINT. V raziskavi agencije FRA se vseskozi uporablja izraz obveščevalna dejavnost s prestrezanjem signalov.

SIGINT izhaja iz vojaške obveščevalne dejavnosti. Nanaša se na avtomatizirano pridobivanje informacij s prestrezanjem in zbiranjem digitalnih podatkov v zvezi z obveščevalno dejavnostjo. Spodnja slika kaže, da se zbrani podatki filtrirajo na podlagi diskriminant ali selektorjev, tj. vrste parametrov, ki se predhodno ali sproti vključijo v postopek filtriranja, da se opredelijo merila za shranjevanje podatkov in pridobivanje ustreznih informacij (npr. „vsi elektronski naslovi, ki se uporabljajo pri komunikaciji z Jemnom“).



Ameriški nacionalni raziskovalni svet Nacionalnih akademij uporablja izraz obveščevalna dejavnost s prestrežanjem signalov elektromagnetnega izvora (*signals intelligence*) kot krovni izraz za zbiranje vseh podatkov, ki se shranjujejo na elektronsko napravo. Beneška komisija uporablja izraz SIGINT kot skupni pojem, ki pomeni sredstva in metode za prestrežanje in analizo radijskih (vključno s satelitskimi in mobilnimi) ter kabelskih komunikacij.

Agencija FRA je z analizo pravnih okvirov, s katerimi se urejajo metode nadzora, ki jih uporabljajo obveščevalne skupnosti, pokazala, da zakoni petih držav članic EU (Francije, Nemčije, Nizozemske, Švedske in

Združenega kraljestva) podrobno določajo pogoje, pod katerimi je dovoljena uporaba ciljno usmerjenega in neusmerjenega nadzora, kot je obveščevalna dejavnost s prestrežanjem signalov. Druge države članice v svojih zakonih ne opredeljujejo teh pogojev dovolj natančno, kar ovira pravno analizo vzpostavljenih postopkov glede obveščevalne dejavnosti s prestrežanjem signalov. Čeprav zakoni teh držav ne vključujejo izrecnega sklicevanja na SIGINT, se lahko takšna dejavnost vseeno izvaja. Ker je ta praksa predpisana samo v neobjavljenih regulativnih ukrepih teh držav, analiza pravnih okvirov, ki se uporabljajo, ne more prispevati k pojasnitvi tega vprašanja.

Ključne ugotovitve

Obveščevalne službe in zakoni v zvezi z nadzorom

Cilj in sestava obveščevalnih služb

V demokratičnih družbah je glavni cilj obveščevalnih služb, da se s tajnimi orodji za obveščevalno dejavnost zaščitijo nacionalna varnost in temeljne vrednote odprte družbe. Organizacija obveščevalne skupnosti v posameznih državah članicah EU je tesno

povezana z zgodovinskimi okoliščinami v posameznih državah članicah in ne spoštuje nujno standardov temeljnih pravic. Zato so med državami članicami EU zelo velike razlike glede organizacije obveščevalnih služb. V nekaterih državah članicah opravljata obveščevalno dejavnost po dve obveščevalni službi, medtem ko jih imajo druge države članice po pet ali šest.

- Skoraj vse države članice EU so ustanovile najmanj dva različna organa za obveščevalno dejavnost, enega za civilne in enega za vojaške zadeve; treba je poudariti, da to poročilo ne obravnava organov

za vojaške zadeve. Civilne obveščevalne službe so načeloma podrejene ministrstvu za notranje zadeve, v nekaterih primerih pa tudi predsedniku vlade ali predsedniku države.

- V nekaterih državah članicah so civilne službe dodatno razdeljene na službo s pooblastili za delovanje v zadevni državi in službo s pooblastili za delovanje v tujini. Poleg tega v nekaterih državah članicah ukrepe obveščevalne dejavnosti izvajajo enote, specializirane za specifične vrste ogrožanja varnosti, kot so organizirani kriminal, korupcija ali boj proti terorizmu.

Zaščita nacionalne varnosti

Agencija FRA je v raziskavi proučila pojem „nacionalne varnosti“ ob upoštevanju pooblastil obveščevalnih služb in nadzornih ukrepov, ki jih lahko sprejmejo. Tudi te ugotovitve kažejo zelo velike razlike med državami članicami EU.

- Prednostni cilj obveščevalnih služb je zaščita nacionalne varnosti, vendar vsebina tega pojma med državami članicami EU ni usklajena. Pojem nacionalne varnosti je v redkih primerih opredeljen, včasih pa se uporabljajo podobni izrazi. Nekatere države članice sploh ne uporabljajo izraza „nacionalna varnost“ in namesto tega uporabljajo izraza „notranja varnost“ in/ali „zunanja varnost“ ali „varnost države“.
- Tudi obseg različnih nalog obveščevalnih služb (tj. njihova pooblastila) ni enoten v vseh državah članicah EU. Pooblastila nekaterih obveščevalnih služb poleg bolj običajnih področij vključujejo tudi nadzor organiziranega kriminala in kibernetnega kriminala. Opredelitve teh pojmov niso usklajene.

Pravno urejanje nadzora

Meja med nalogami organov pregona in nalogami obveščevalnih služb je ponekod nejasna. Vsaka razširitev nalog mora biti ustrezno utemeljena kot potrebna za zaščito države, kar je osnovni razlog za ustanovitev obveščevalnih služb.

- Pravni okvirji večine držav članic urejajo le ciljno usmerjen nadzor posameznikov ali opredeljenih skupin/organizacij. Pet držav članic je poleg zakonov o ciljno usmerjenem nadzoru uvedlo tudi zakone, ki podrobno opredeljujejo pogoje uporabe obveščevalne dejavnosti s prestrežanjem signalov.
- Glede na standarde, veljavne za človekove pravice, v nacionalnih pravnih okvirjih primanjkuje jasne opredelitve, ki bi določale kategorije oseb in obseg

dejavnosti, ki so lahko predmet zbiranja obveščevalnih podatkov.

- Večina držav članic (26 od 28) ima zakone, s katerimi urejajo obveščevalne službe. Zakonske določbe urejajo organizacijo in delovanje obveščevalnih služb držav. Ena od držav članic z ustavo prepoveduje svojim obveščevalnim službam, da bi izvajale nadzor. Druga država članica zdaj sprejema zakonodajo, s katero bo urejala prakse nadzora svojih obveščevalnih služb.
- Analiza agencije FRA kaže, da so pravne podlage, ki določajo pooblastila nacionalnih obveščevalnih služb, v državah članicah EU različne, pri čemer lahko pravno podlago tvori en pravni akt za urejanje organizacije in sredstev nacionalnih služb ali kompleksen okvir, ki obsega več zakonov in uredb za urejanje posebnih vidikov pooblastil, organizacije, pristojnosti ali sredstev obveščevalnih služb.
- V večini držav članic je delo obveščevalnih služb urejeno z dvema zakonoma, eden zadeva pooblastila in organizacijo službe, drugi pa se nanaša na sredstva za ukrepanje in pogoje za njihovo uporabo.
- V večini držav članic (v 23 od 28) so obveščevalne službe in organi kazenskega pregona ločeni. Dve državi članici sta pred kratkim opustili sisteme, v katerih so obveščevalne službe spadale k policiji ali podobnim organom kazenskega pregona.

Nadzor nad obveščevalnimi službami

Analiza agencija FRA obravnava mehanizme odgovornosti v zvezi z nadzorom, ki ga izvajajo obveščevalne službe. Opisuje zlasti, kako so države članice EU vzpostavile mehanizme nadzora. Nadzor pomeni sredstvo za zagotavljanje javne odgovornosti za odločitve in ukrepe obveščevalnih služb. Strokovnjaki trdijo, da je namen nadzora preprečiti zlorabo moči, upravičiti izvajanje pooblastil za poseganje v zasebnost in zagotoviti boljše rezultate po presoji posebnih ukrepov. Splošno soglasje, ki izhaja iz poročila Beneške komisije in drugih strokovnih študijah, je, da mora nadzor združevati:

- izvršilni nadzor,
- parlamentarni nadzor,
- nadzor strokovnih organov,
- sodni pregled.

Izvršilni nadzor in usklajevanje med organi nadzora

Izvršilna veja oblasti lahko nadzor nad obveščevalnimi službami izvaja različno: z določitvijo njihovih strateških politik in prednostnih nalog ali pripravo smernic, predlaganjem in/ali imenovanjem višjega vodstva službe, pripravo proračuna, o katerem glasuje parlament, ali odobritvijo sodelovanja z drugimi službami. V nekaterih državah članicah ima izvršilna oblast tudi ključno vlogo pri odobritvi ukrepov nadzora.

Da bi bil nadzor učinkovit, se morajo različni organi nadzora ustrezno uskladiti, da lahko zajamejo vse vidike dela obveščevalnih služb. Če organi nadzora nimajo jasnega in celovitega razumevanja dela celotne nacionalne obveščevalne skupnosti, lahko nastanejo vrzeli v nadzoru, kar ovira uspešnost celotnega sistema nadzora.

- Posledica razlik med državami članicami EU v smislu politik in pravnih sistemov so zelo različni organi, pristojni za nadzor nad obveščevalnimi službami. Med sistemi nadzora posameznih držav članic EU so velike razlike. Čeprav je mogoče na podlagi veljavnih sistemov ugotoviti dobre prakse, bi posameznim področjem koristila pravna reforma, s katero bi se okrepila pooblastila organov nadzora.
- Različni organi nadzora imajo številna pooblastila, razlikujejo pa se tudi glede tega, v kakšnem obsegu jih lahko izvajajo.
- Sedem držav članic ima sisteme nadzora, ki združujejo izvršilno vejo oblasti, zakonodajno vejo oblasti, sodno vejo oblasti (na podlagi *predhodne* odobritve) in strokovne organe. Vendar med njimi ni nobene od držav, katerih pravni okvirji dopuščajo zbiranje obveščevalnih podatkov s prestrežanjem signalov.
- Za učinkovit nadzor ni nujno, da se uporabljajo vse štiri vrste mehanizmov nadzora. Takšen nadzor je mogoče doseči, če se organi med seboj dopolnjujejo in skupaj tvorijo močan sistem, v okviru katerega se lahko presodi, ali se pooblastila obveščevalnih služb ustrezno izvajajo. V ta namen morajo pooblastila za nadzor zajemati vsa področja dejavnosti obveščevalne službe. Če pooblastila niso dovolj jasna ali podrobno opredeljena, organi nadzora ne bodo imeli nobenega vpliva.

- Ključno je, da imajo organi nadzora dostop do informacij in dokumentov. Čeprav so informacije, ki jih zbirajo obveščevalne službe, občutljive in je treba sprejeti zaščitne ukrepe, da se zagotovi njihova ustrezna obravnava, organi nadzora ne morejo opravljati svojih nalog, če nimajo dostopa do vseh zadevnih informacij. Vendar se zdi, da običajno velja prav nasprotno.

Parlamentarni nadzor

Parlamentarni nadzor je pomemben, saj je parlament tisti, ki zagotavlja odgovornost vlade. Parlament je kot zakonodajalec odgovoren za sprejetje jasne in razumljive zakonodaje o ustanovitvi obveščevalnih služb in opredelitvi njihove organizacije, posebnih pooblastil in omejitev. Poleg tega je pristojen za potrjevanje proračuna obveščevalnih služb, v nekaterih državah članicah pa pregleduje tudi skladnost operacij obveščevalnih služb s pravnim okvirom.

- Ugotovitve agencije FRA kažejo, da se parlamentarni nadzor izvaja v 24 državah članicah EU, od teh jih ima 21 posebne parlamentarne odbore za nadzor nad obveščevalnimi službami. Nekateri države članice so ustanovile en sam parlamentarni odbor za nadzor nad/obravnavanje dela več varnostnih in obveščevalnih služb, druge pa več odborov, ki obravnavajo posamezne službe.
- Noben parlamentarni odbor katere koli države članice nima neomejenega dostopa do obveščevalnih podatkov.
- Različni parlamentarni odbori v državah članicah imajo različna pooblastila: večina jih ima običajna pooblastila za nadzor v zvezi z zakonodajo, proračunom in sprejemanjem informacij o delovanju služb, nekateri izbrani odbori pa lahko obravnavajo pritožbe, sprejemajo zavezujoče odločitve glede obveščevalnih služb ali sodelujejo pri odobritvi ukrepov nadzora.
- V zvezi s pooblastilom parlamentarnih odborov za uvedbo preiskav zakoni večine držav te odbore pooblaščajo, da obveščevalne službe ali izvršilno oblast zaprosijo za informacije, ne morejo pa jih zahtevati.

Strokovni nadzor

Strokovni nadzor ima izredno vrednost, saj omogoča, da posamezniki, ki so seznanjeni s področjem, lahko zadevi namenijo čas in pri presoji ukrepov obveščevalnih služb niso odvisni od političnih pripadnosti. Po trditvah komisarja Sveta Evrope za človekove pravice so pogosto najbolj poklicani za izvajanje vsakodnevnega nadzora nad dejavnostmi varnostnih in obveščevalnih služb.

- Čeprav je parlamentarni nadzor ključnega pomena, ga je treba dopolniti z nadzorom drugih organov nadzora, zlasti z nadzorom ustreznih strokovnih organov, ki lahko nadzorujejo operativne dejavnosti, vključno z zbiranjem, izmenjavo in uporabo osebnih podatkov, ter varstvom pravice do zasebnega življenja.
- V EU je 15 držav članic ustanovilo enega ali več strokovnih organov, namenjenih izključno nadzoru nad obveščevalnimi službami. Med drugim so pristojni za odobritev ukrepov nadzora in preiskovanje pritožb, obveščevalne službe lahko zaprosijo za dokumente in informacije ter svetujejo izvršilni oblasti in/ali parlamentu. Za čim boljše rezultate njihovega dela jim je treba zagotoviti ustrezno neodvisnost, sredstva in pooblastila.
- V nekaterih državah članicah pri odobritvi ukrepov nadzora ne sodelujejo nobene institucije, ki so neodvisne od obveščevalne službe in izvršilne veje oblasti.
- V državah članicah, ki za odobritev ukrepov nadzora uporabljajo neodvisen organ, je običajno potrebna sodna odobritev ciljno usmerjenih ukrepov nadzora, druga prednostna rešitev pa je odobritev, ki jo izdajo strokovni organi. Pri nadzoru zbiranja obveščevalnih podatkov s prestranzanjem signalov ni skupnega pristopa.
- Čeprav je razumevanje pravnih vidikov nadzora nujno, morajo imeti strokovni organi tudi tehnične sposobnosti. Nekatere države članice to zagotavljajo z vključevanjem strokovnjakov z različnih področij, vključno s področjem informacijske in komunikacijske tehnologije (IKT). Druge se veliko bolj zanašajo na kombinacijo sedanjih ali nekdanjih sodnikov in poslancev.

V državah članicah EU imajo organi za varstvo podatkov, tj. specializirani organi, ki skrbijo za varovanje zasebnosti in varstvo podatkov, pomembno vlogo pri varovanju osebnih podatkov. Ta vloga je zapisana v primarni in sekundarni zakonodaji EU. Vendar imajo strokovni organi, specializirani za nadzor nad obveščevalnimi službami, nedvomno priznano strokovno znanje o varovanju zasebnosti

in varstvu podatkov na področju obveščevalne dejavnosti.

- Ugotovitve agencije FRA kažejo, da imajo v primerjavi z drugimi dejavnostmi obdelave podatkov in upravljavci podatkov v javnem in zasebnem sektorju organi za varstvo podatkov v sedmih državah članicah enake pristojnosti za obveščevalne službe kot za vse druge upravljavce podatkov. V dvanajstih državah članicah organi za varstvo podatkov niso pristojni za obveščevalne službe, v devetih pa so njihova pooblastila omejena.
- V državah članicah, v katerih si organi za varstvo podatkov in strokovni organi za nadzor delijo pristojnost, lahko zaradi pomanjkanja sodelovanja med njimi in razdrobljenih odgovornosti nastanejo vrzeli. V državah članicah, v katerih organi za varstvo podatkov niso pristojni za obveščevalne službe, je nadzorni organ odgovoren za zagotavljanje ustrezne uporabe zaščitnih ukrepov, namenjenih varovanju zasebnosti, in varstvo podatkov.
- Pretekla raziskava agencije FRA na področju dostopa do pravnih sredstev v zvezi z varstvom podatkov je pokazala, da je treba izboljšati zmogljivosti organov za varstvo podatkov; to je pomembno zaradi vloge, ki bi jo ti organi lahko imeli pri nadzoru obveščevalnih služb.

Pravna sredstva

V skladu z veljavnimi mednarodnimi standardi mora imeti vsakdo, ki sumi, da je žrtev kršitve zasebnosti ali varstva podatkov, možnost, da uveljavi pravno sredstvo za odpravljanje takih kršitev. Pravica do učinkovitega pravnega sredstva, na podlagi katere lahko posamezniki začnejo postopek za odpravo kršitev svojih pravic, je ključni del dostopa do sodnega varstva. Pravno sredstvo mora biti „učinkovito“ v praksi in zakonodaji.

Kot so pokazala pretekla poročila agencije FRA o dostopu do pravnih sredstev v zvezi z varstvom podatkov in dostopu do sodnega varstva, so žrtvam kršitve zasebnosti in varstva podatkov na voljo številne možnosti za popravo krivice. Glede na praktične težave pri dostopu do splošnih sodišč imajo nepravosodni organi pomembno vlogo pri odpravljanju kršitev na področju nadzora. Nepravosodni organi v vseh 28 državah članicah EU vključujejo strokovne (vključno z organi za varstvo podatkov), izvršilne in parlamentarne organe ter varuha človekovih pravic. V nekaterih državah članicah je število nepravosodnih organov, ki so pristojni za odpravljanje kršitev na področju nadzora, sorazmerno

spodbudno, vendar bi ga bilo treba presojati ob upoštevanju ugotovitev v nadaljevanju.

Zapletenost področja pravnih sredstev in količina podatkov, ki jih zbirajo obveščevalne službe pri obveščevalni dejavnosti s prestrežanjem signalov, ne olajšujeta uveljavljanja učinkovitih pravnih sredstev. Razdrobljenost in delitev različnih možnosti za odpravo kršitev sta otežila uveljavljanje pravnih sredstev. Zbrani podatki kažejo, da se je po Snowdenovih razkritjih na nacionalni ravni obravnavalo malo zadev, v katerih so se izpodbijale prakse nadzora.

Obveznost obveščanja in pravica do dostopa informacij

Pravica do obveščanja in dostopa do informacij je ključna za seznanitev posameznikov z ukrepi nadzora in uvedbo popravnega ukrepa. Vendar je Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) presodilo, da je mogoče te pravice upravičeno omejiti (glej sodbo ESČP z dne 6. septembra 1978 v zadevi št. 5029/71, *Klass in drugi proti Nemčiji*). Ugotovitve agencije kažejo, da tajnost, značilna za delo obveščevalnih služb, dejansko omejuje te pravice. Drugi dejavnik je količina podatkov, ki se zbirajo pri obveščevalni dejavnosti s prestrežanjem signalov v primerjavi z bolj tradicionalnimi oblikami nadzora.

- V osmih državah članicah obveznost obveščanja in pravica do dostopa do informacij sploh nista določeni v zakonodaji; uporabljajo se pravila o tajnih dokumentih ali uradnih skrivnostih. V preostalih 20 državah članicah sta obveznost obveščanja in pravica do dostopa do informacij zapisani v zakonodaji, pri čemer so v nekaterih primerih določeni časovni okviri in omejitve. Te omejitve vključujejo različne razloge, kot so nacionalna varnost, nacionalni interesi ali namen ukrepa nadzora.
- Samo dve državi članici sta uvedli posebne določbe v zvezi z obveznostjo obveščanja v okviru obveščevalne dejavnosti s prestrežanjem signalov: v eni posameznik ni obveščen, če se pri zbiranju podatkov uporabijo selektorji, ki jih ni mogoče neposredno pripisati posamezniku, v drugi ni obveščen, ali se pridobljeni osebni podatki takoj po zbiranju izbrišejo in se prenehajo obdelovati.
- Nadzorni organi v desetih državah članicah EU, vključno s šestimi nacionalnimi organi za varstvo podatkov, pregledujejo omejitve pravice do obveščanja in pravice do dostopa tako, da preverijo, ali je sklicevanje na ogrožanje nacionalne varnosti razumno, in/ali s posrednim uveljavljanjem pravice posameznika do dostopa do podatkov. V zadnjem primeru organi presodijo,

ali je mogoče odobriti dostop do podatkov oziroma ali je zavrnitev dostopa utemeljena, in proučijo zakonitost obdelave podatkov. V eni državi članici je potreben sodni nalog, s katerim se potrdi, da bi obvestilo ogrozilo preiskavo ali da obstajajo druge utemeljitve, ki ne dopuščajo dostopa do podatkov.

- V drugih dveh državah članicah pravica do dostopa do informacij kot taka ni določena. Vendar zakonodaja določa pravico, ki ima enak učinek: posameznik lahko zaprosi, da nadzorni organ preveri, ali so njegovi podatki predmet nezakonitega nadzora.
- V nekaterih državah članicah nadzorni organ, ki posredno uveljavlja pravico posameznika do zahteve za dostop do podatkov, ne potrdi ali zanika obdelave podatkov. V odgovoru se običajno navede samo, da je bila pritožba obravnavana in/ali preverjena.

Pravna sredstva

Vsaka država članica posameznikom omogoča, da pri sodiščih vložijo pritožbo v zvezi s kršitvami zasebnosti, ne glede na to, ali so te posledica ciljno usmerjene obveščevalne dejavnosti ali obveščevalne dejavnosti s prestrežanjem signalov. Sodišča posameznikom zagotavljajo možnost, da se pritožijo zaradi posega v svojo zasebnost, pri čemer lahko izpodbijajo tudi odločitve nadzornih organov glede svojih pritožb zaradi kršitev zasebnosti. Poleg tega jim omogočajo, da uporabijo pravna sredstva – tudi na področju nadzora.

- Vendar so pretekle raziskave agencije FRA pokazale, da pomanjkanje ustrezne specializacije sodnikov na področju varstva podatkov pomeni resno oviro za učinkovito odpravljanje kršitev varstva podatkov. Ta ugotovitev je pomembna za področje nadzora, pri katerem je poleg nujne tajnosti, povezane z obveščevalno dejavnostjo, ključno tudi ustrezno strokovno znanje, na primer na tem področju ali v zvezi z IKT.
- Samo dve državi članici sta uspeli premostiti pomanjkanje specializacije v zvezi s pravnimi sredstvi, in sicer tako, da sta vključili sodnike/sodišča, ki imajo na voljo znanje, potrebno za odločanje o (pogosto) tehničnih zadevah, in dostop do tajnega gradiva.

Zunajsodna sredstva

Zunajsodne možnosti so posameznikom običajno bolj dostopne kot sodni mehanizmi, saj postopkovna pravila niso tako stroga, stroški vložitve pritožbe so nižji in postopki tečejo hitreje. To potrjujejo podatki, ki jih je v preteklosti zbrala agencija FRA, zlasti v okviru varstva podatkov, saj je število pritožb, vloženih pri nacionalnih organih za varstvo podatkov, običajno večje in le pri nekaterih pritožbah se zahtevajo sodni postopki. Vendar je nepravosodnih organov, ki niso organi za varstvo podatkov in naj bi delovali na področju varstva podatkov, malo, pri čemer imajo številni le omejeno pristojnost za zagotavljanje pravnih sredstev.

- V večini držav članic so nadzorni organi (vključno z organi za varstvo podatkov), ki so pristojni za obravnavo pritožb, neodvisne institucije.
 - Kadar je izvršilni nadzorni organ pristojen za odpravljanje kršitev, se zastavi vprašanje njegove neodvisnosti, če je obenem pristojen tudi za odobritev nadzora. Parlamentarni in strokovni nadzorni organi imajo bolj avtonomne upravne sestave, vendar avtonomija ne zagotavlja učinkovitega pravnega sredstva, če ni ustreznega znanja. Pri presoji neodvisnosti organa je treba upoštevati tudi način imenovanja članov nadzornih organov in njihov položaj v upravni hierarhiji.
 - V 13 državah članicah EU so organi za varstvo podatkov pristojni za proučitev posameznih pritožb in sprejemanje zavezujočih odločitev. Med temi je v treh državah članicah pristojnost za dostop do datotek in prostorov omejena. V petih državah članicah se uporabljajo dodatne zahteve,
- v skladu s katerimi mora biti pri inšpekcijskem pregledu v objektih obveščevalnih služb prisoten vodja ali član organa za varstvo podatkov.
- Od sedmih držav članic, v katerih imajo strokovni nadzorni organi (ki niso organi za varstvo podatkov) posebna pooblastila za odpravljanje kršitev, lahko ti organi v petih državah članicah sprejmejo zavezujoče odločitve. V dveh državah članicah je izvršilni nadzorni organ pristojen tudi za odpravljanje kršitev. V štirih državah članicah lahko parlamentarni odbori obravnavajo posamezne pritožbe, vendar jih lahko samo eden rešuje z zavezujočimi odločitvami.
 - Varuhi človekovih pravic, ki delujejo v vseh 28 državah članicah EU, večinoma obravnavajo upravne napake, ne dejanskih zadev nadzora. V samo eni državi članici je varuh človekovih pravic pristojen za odpravljanje kršitev na podlagi zadevnega zakona o obveščevalni dejavnosti. Poleg tega so lahko pristojnosti varuha človekovih pravic precej omejene, postopki pa se namesto z zavezujočimi in izvršljivimi sodbami običajno končajo z nezavezujočimi priporočili, katerih namen je urediti položaj in usmerjati prihodnje ukrepe. To seveda vpliva na učinkovitost pravnih sredstev, ki jih lahko zagotovijo.
 - Med drugimi dejavniki, ki lahko olajšujejo dostop posameznika do pravnih sredstev, so manj stroga pravila glede dokaznega bremena in skupinskih tožb ter učinkovita zaščita prijaviteljev nepravilnosti. Parlamentarna skupščina Sveta Evrope meni, da je prijavljanje nepravilnosti najučinkovitejše orodje za uveljavljanje omejitev, ki se uporabljajo za nadzor.

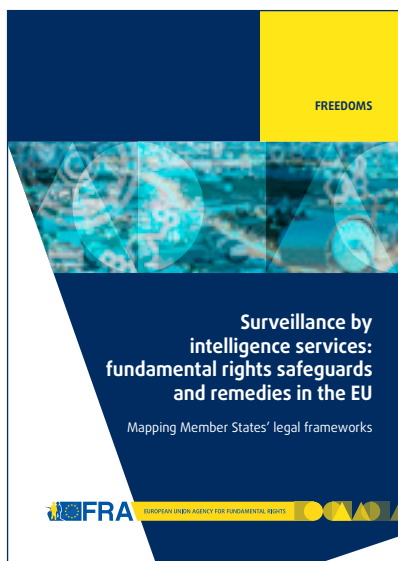
Sklepne ugotovitve

V poročilu so z obravnavo področja, na katerem ima EU omejene pristojnosti, izpostavljene razlike med državami članicami glede tega, kako so obveščevalne službe organizirane in kako opravljajo svoje ključne naloge.

Nadzorni ukrepi pomenijo velik poseg v pravice posameznika. Zaradi njihove tajnosti se morajo posamezniki zanesti na določeno stopnjo zaupanja v javne organe, ti pa morajo varovati temeljne pravice posameznikov. Za doseganje stopnje zaupanja, ki bi ga družba morala imeti v svoje obveščevalne službe, je potrebna odgovornost. Jasna in dostopna zakonodaja, strogi nadzorni mehanizmi, ustrezni mehanizmi spremljanja in učinkovita pravna sredstva so samo nekateri dejavniki, ki so poglaviti za doseganje te stopnje odgovornosti, ki je brez dvoma še vedno težko uresničljiva zaradi tajnosti delovanja obveščevalnih služb. Uvedba in ohranjanje jasne in dostopne zakonodaje ter strogih nadzornih mehanizmov na ravni držav članic sta le prvi korak na poti proti preglednemu sistemu, v katerem se spoštujejo temeljne pravice, na podlagi težav pri izvedbi tega koraka pa je mogoče sklepati, da so pri tem še vedno ovire.

Odzivi na Snowdenova razkritja so jasno pokazali, da je treba prilagoditi in okrepiti upoštevne pravne okvire v EU in vseh državah članicah. Raziskava agencije FRA kaže, da so številne pravne reforme že bile izvedene. Redno ocenjevanje delovanja in legitimnosti okvirov, s katerimi se ureja dejavnost obveščevalnih služb, mora postati sestavni del sistema nadzora. Ključno je tudi vprašanje, kako nadalje prenoviti pravne okvire, da bi se odpravilo pomanjkanje ustreznega nadzora. Poleg tega je treba v reformah v državah članicah EU upoštevati najnovejši tehnološki razvoj, da bodo tako imeli nadzorni mehanizmi na voljo potrebna orodja in strokovno znanje. Doseganje vsega tega je brez dvoma velik izziv, vendar je ključno za izpolnitev zahtevne naloge zagotavljanja varnosti ob sočasnem varovanju temeljnih pravic.





Varovanje javnosti pred ogrožanjem varnosti in zaščita temeljnih pravic sta v krhkem ravnovesju. Stanje je še bolj zapleteno zaradi okrutnih terorističnih napadov na eni in tehnoloških inovacij na drugi strani, ki omogočajo spremljanje komunikacij v velikem obsegu, to pa povzroča zaskrbljenost zaradi kršenja pravic do zasebnosti in varstva podatkov v imenu nacionalne varnosti. Snowdenova razkritja dejavnosti obsežnega in neusmerjenega nadzora po vsem svetu so jasno pokazala, da je treba okrepiti zaščitne ukrepe za ohranjanje teh pravic.

V tem poročilu, ki je bilo pripravljeno na podlagi poziva Evropskega parlamenta k temeljiti raziskavi o varstvu temeljnih pravic v okviru opravljanja nadzora, so opredeljeni in analizirani pravni okviri v zvezi z nadzorom, ki se uporabljajo v državah članicah EU. Poročilo se osredotoča na tako imenovani „množični nadzor“, pri čemer podrobno obravnava nadzorne mehanizme, vzpostavljene v celotni EU, delo subjektov, odgovornih za nadzor nad dejavnostmi nadzora, in pravna sredstva, ki so na voljo posameznikom za nasprotovanje takšni obveščevalni dejavnosti. S predstavitvijo celovitih izsledkov na tem področju je v tem poročilu izpostavljena težavnost obravnave prednostnih nalog, ki se pogosto štejejo za medsebojno izključujoče se, hkrati pa poročilo prispeva k razpravi o najprimernejših načinih za njihovo uskladitev.

Dodatne informacije:

Celotno poročilo Agencije Evropske unije za temeljne pravice z naslovom *Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU* (Nadzor, ki ga izvajajo obveščevalne službe: zaščitni ukrepi in pravna sredstva v zvezi s temeljnimi pravicami v EU – Opredelitev pravnih okvirov držav članic), je na voljo na naslovu <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/surveillance-intelligence-services>

Glej tudi druge publikacije agencije na tem področju:

- FRA in Svet Evrope (2014), *Priročnik o evropskem pravu varstva osebnih podatkov*, Luxembourg: Urad za publikacije <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/handbook-european-data-protection-law> (na voljo v vseh jezikih EU)
- FRA (2014), *Access to data protection remedies in EU Member States* (Dostop do pravnih sredstev v zvezi z varstvom podatkov v državah članicah EU), Luxembourg: Urad za publikacije <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/access-data-protection-remedies-eu-member-states> in povzetek poročila <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/access-data-protection-remedies-eu-member-states-summary> (na voljo v vseh jezikih EU)

Pregled dejavnosti agencije v zvezi z varstvom podatkov je na voljo na naslovu: <http://fra.europa.eu/en/theme/information-society-privacy-and-data-protection>



Urad za publikacije

FRA – AGENCIJA EVROPSKE UNIJE ZA TEMELJNE PRAVICE

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Dunaj – Avstrija
Tel. +43 158030-0 – Faks +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



© Agencija Evropske unije za temeljne pravice, 2015
Fotografije: © Shutterstock

Print: ISBN 978-92-9491-036-3, doi:10.2811/711548
PDF: ISBN 978-92-9491-022-6, doi:10.2811/923184