

Наблюдение от разузнавателните служби: предпазни механизми и правни средства за защита в областта на основните права в Европейския съюз

Резюме

Член 7 от Хартата на основните права на Европейския съюз гарантира на всички граждани в Европейския съюз (ЕС) зачитане на личния и семейния живот, а член 8 – правото на защита на личните им данни. Разпоредбата на член 8 изисква тези данни да бъдат обработвани добросъвестно, за точно определени цели, и осигурява на всеки правото на достъп до събраните данни, отнасящи се до него, както и правото да изиска поправянето им. Той предвижда също така, че спазването на това право подлежи на контрол от независим орган. Член 47 гарантира правото на ефективни правни средства за защита, в това число правото на всеки делото му да бъде гледано справедливо и публично в разумен срок.

Когато медиите по целия свят започнаха да публикуват „документите на Сноудън“ през юни 2013 г., това извади на бял свят съществуването на обширни програми за световно наблюдение от страна на разузнавателните служби. Разкритията на Сноудън не са първите, които намекват за съществуването на мащабни програми за наблюдение на комуникациите, създадени след атентатите на 11 септември 2001 г. Размерът на тези разкрития сам по себе си обаче е безпрецедентен, като потенциално се засяга неприкосновеността на личния живот на хората по целия свят. Наблюдението вече не цели единствено узнаването на държавни или фирмени тайни, а позволява широкомащабното прихващане на комуникациите между хората. Това уврежда както зачитането на личния и семейния живот на лицата, така и правото им на неприкосновеност и защита на личните данни – като и двата аспекта са защитени на равнището на ЕС посредством Хартата на основните права на

Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“). В тази връзка ЕС и държавите членки са задължени да ги опазват, включително в контекста на наблюдението, и да осигуряват на пострадалите правни средства за защита, посредством които те да могат да възразят срещу незаконното наблюдение.

„Подобно масово и нецеленасочено наблюдение е непропорционално по своето естество и представлява неоправдана намеса, засягаща гарантираните в членове 7 и 8 от Хартата права.“ (Съд на ЕС, Дело C-362/14, Maximilian Schrems срещу Data Protection Commissioner, Заключение на генералния адвокат, 23 септември 2015 г.)

Разкритията предизвикаха различни реакции. Сред разузнавателната общност, и по-специално сред специализираните органи, отговарящи за контрола върху разузнавателните служби, разкритията на Сноудън стават обект на конкретни разследвания и специални доклади, имащи за цел да анализират подробно последиците от тях. Институциите на ЕС реагираха бурно. Европейската комисия, Съветът на Европейския съюз и Европейският парламент докладваха по въпроса, изразиха загриженост относно програмите за масово наблюдение, потърсиха разяснения от американските власти и работиха за „възстановяване на доверието“ в отношенията между Съединените щати и ЕС. Въпреки че е твърде рано да се оценява пълното въздействие на разкритията на Сноудън, разследванията, последвали от тях в някои държави – членки на ЕС, стигнаха до заключението, че настоящата им национална правна уредба се нуждае от реформи. Това бе подчертано още веднъж в Резолюцията на Европейския парламент от март 2014 г. относно програмата за наблюдение на Агенцията за национална сигурност на Съединените щати, органите

за наблюдение в различните държави членки и тяхното отражение върху основните права на гражданите на ЕС и върху трансатлантическото сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи (2013/2188(INI), P7_TA (2014)0230), с която се стартира *европейска цифрова процедура habeas corpus*.

„Разкритията на Сноудън ни дадоха възможност да реагираме. Надявам се, че ще успеем да превърнем тази реакция в нещо положително, което да продължи и в мандата на следващия Парламент – законодателство за защита на данните, с което всички да се гордеем“.

(Клод Морайс, член на ЕП, докладчик по разследването на ЕП относно дейността на АНС, Съобщение за пресата, 12 март 2014 г.)

Картографиране на свързаните с наблюдението правни уредби на държавите – членки на ЕС

[През април 2014 г. Европейският парламент поиска от Агенцията за основните права на Европейския съюз (FRA) „да започне задълбочено изследване по въпроса за защитата на основните права в контекста на наблюдението“. FRA изпълни искането, като картографира свързаните с наблюдението правни уредби на 28-те държави – членки на ЕС, и предостави общ преглед на съществуващите стандарти в областта на основните права. Тя се съсредоточи върху механизмите за контрол и правните средства за защита, предоставяни на лицата, които твърдят, че е нарушено правото им на неприкосновеност на личния живот.

Правното проучване на FRA не изследва самите техники за наблюдение. В него се разглежда начинът, по който настоящите правни уредби способстват за използването на такива техники, и ключовата роля, която играят специализираните органи при контрола върху работата на разузнавателните служби. Освен това в него се

обръща по-подробно внимание на степента, до която съответните предпазни механизми защитават неприкосновеността на личния живот и личните данни в 28-те държави – членки на ЕС.

„Разузнавателните служби“ имат правомощия да работят в чужбина и се съсредоточават върху външни заплахи, докато „службите за сигурност“ имат правомощия във вътрешността на държавата и се съсредоточават върху вътрешни заплахи. В доклада на FRA терминът „разузнавателни служби“ се използва общо и за двата вида служби.

В настоящото обобщение се представят основните констатации от проучването на FRA, които са публикувани в пълния си вид в доклада, озаглавен „Наблюдение от разузнавателните служби: предпазни механизми и правни средства за защита в областта на основните права в Европейския съюз – картографиране на правните уредби на държавите членки“ (вж. „Допълнителна информация“).

Събиране на данни и обхват

За целите на това проучване FRA изследва свързаната с наблюдението правна уредба в 28-те държави – членки на ЕС, като анализира законодателството и относимите стандарти в областта на основните права, за да представи сравнителен анализ на свързания с наблюдението правен контекст в целия ЕС.

Въз основа на отговорите, предоставени от Fpanet, мултидисциплинарната научноизследователска мрежа на Агенцията, FRA събра данни и информация посредством документална проверка във всички 28 държави – членки на ЕС. Допълнителна информация бе събрана чрез

контакти с ключови партньори, в това число няколко национални служители за връзка на FRA в държавите членки, специализирани органи и отделни експерти. Констатациите се позовават и на съществуващи доклади и публикации, целящи да подпомогнат националните законодатели при създаването на правната уредба за разузнавателните служби и демократичния контрол върху тях.

Втори доклад относно социалните и правните аспекти, който съдържа становищата на FRA и се основава на емпирични проучвания, ще бъде публикуван на по-късен етап и в него ще бъдат разработени допълнително представените тук констатации.

Предпазни механизми в областта на основните права и правото на ЕС

„Суровата истина е, че използването на технология за масово наблюдение на практика унищожават напълно правото на неприкосновеност на комуникациите по интернет.“

(Организация на обединените нации (ООН), Специален докладчик за насърчване и защита на правата на човека и основните свободи в борбата с тероризма (2014 г.), Четвърти годишен доклад, представен на Общото събрание, А/69/397, 23 септември 2014 г.)

Всички държави – членки на ЕС, са правно обвързани да спазват всеобщо приложимите минимални стандарти на международното право в областта на човешките права, разработени от Организацията на обединените нации (ООН), като Резолюцията на Съвета на ООН по правата на човека относно правото на неприкосновеност на личния живот в цифровата ера (Документ A/HRC/28/L.27, 24 март 2015 г.). Различни експертни органи и органи, които наблюдават спазването на договорите, в рамките на ООН осъдиха практиките за масово наблюдение след разкритията на Сноудън. Нормите на Съвета на Европа, в това число практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ), също определят минимални стандарти. Освен това е относимо и правото на ЕС съгласно тълкуването му от Съда на Европейския съюз. И накрая, в сфера, в която пряко приложимите международни разпоредби са ограничени, като изключим съществуващото международно право в областта на човешките права, от особено значение са мерките за саморегулиране и актовете с незадължителна юридическа сила.

Докладът е съсредоточен върху правото на неприкосновеност на личния живот и защита на личните данни, прогласени в членове 7 и 8 от Хартата. Правото на защита на личните данни е предвидено също така в първичното и вторичното право на ЕС, което гарантира в съответното си приложно поле, че обработването на лични данни се извършва законосъобразно и само до степената, необходима за постигане на преследваната легитимна цел. С тези права се ползват всички лица, независимо дали са граждани на ЕС или на трети държави. Съгласно член 52, параграф 1 от Хартата всяко ограничаване на това право трябва да бъде необходимо и пропорционално, да отговаря действително на признати от Съюза цели от общ интерес, да бъде предвидено в закон и да защита основното съдържание на същото право.

Въпреки съществуването на международни указания, няма единно разбиране за „национална сигурност“ в ЕС. Нито законодателството на ЕС, нито практиката на Съда на ЕС дават по-подробно определение на това понятие, въпреки че Съдът на ЕС се е произнесъл, че изключението по отношение на спазването на основните права трябва да се тълкуват стеснително и да бъдат обосновани.

Това неясно очертаване на понятието за „национална сигурност“ има последици за приложимостта на правото на ЕС. Член 4, параграф 2 от Договора за Европейския съюз гласи, че „националната сигурност остава единствено в рамките на отговорността на всяка държава членка“. Това не означава, че изключението за „националната сигурност“ води до пълна неприложимост на правото на ЕС. Тълкуването на понятието „национална сигурност“ на равнището на държавите членки и начинът, по който се осъществяват програмите за наблюдение, могат да бъдат оценявани от институциите на ЕС, по-специално от Съда на ЕС.

Типове наблюдение: насочено и ненасочено

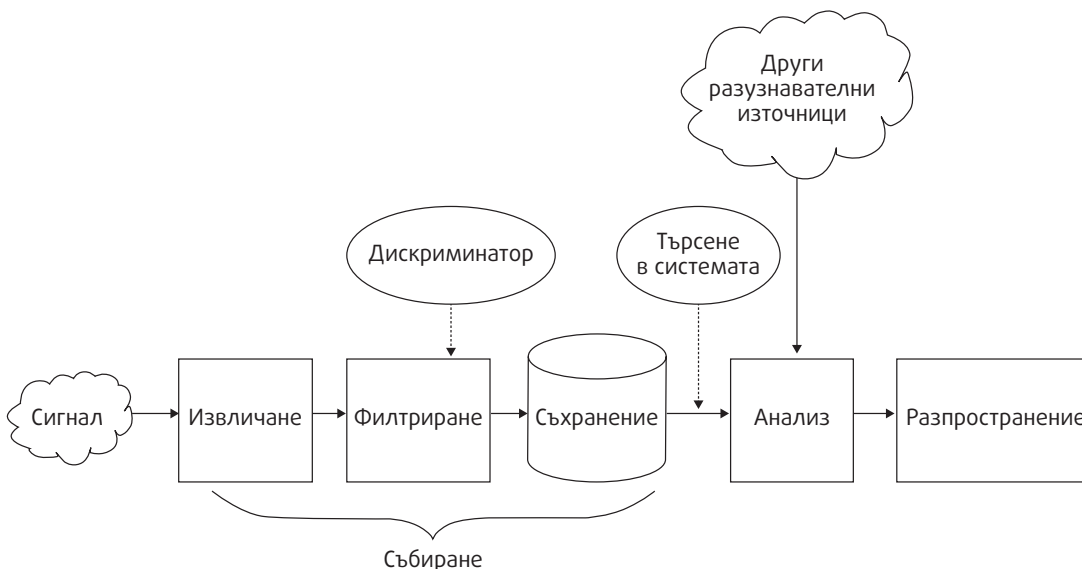
Проучването на FRA разглежда начина, по който е организирано както насоченото, така и ненасоченото наблюдение в правните уредби на държавите – членки на ЕС.

Нидерландският комитет за надзор над разузнавателните служби и службите за сигурност (CTIVD) дава следните определения на насоченото и ненасоченото наблюдение:

- насочено прихващане означава „[п]рихващане, при което лицето, организацията или техническата характеристика, към които е насочено събирането на данни, могат да бъдат указани предварително“;
- ненасочено прихващане означава „[п]рихващане, при което лицето, организацията или техническата характеристика, към които е насочено събирането на данни, не могат да бъдат указани предварително“.

CTIVD, *Годишен доклад 2013-2014 г.*, Хага, 31 март 2014 г., стр. 45-46

Фигура: Концептуален модел на прихващането на сигнали



Източник: Съединени щати, Национален научноизследователски съвет (National Research Council) (2015 г.), стр. 28

Самият мащаб на събраните данни чрез разкритите програми за наблюдение, като PRISM, Xkeyscore и Upstream, предизвика широки реакции. „Масовото наблюдение“ (често схващано като ненасочено) включва събиране на количества данни, които далеч надвишават тези, които биха могли да се съберат с традиционните, секретни (насочени) методи за наблюдение, като подслушването на телефони. Насочените методи се основават на предшестващо ги подозрение спрямо конкретно лице или организация. Този тип наблюдение преобладава в държавите – членки на ЕС, и се признава от правото им. Голямото мнозинство от правните уредби на държавите – членки на ЕС, не регламентират и дори не се позовават на понятието „масово наблюдение“ като такова. Само няколко държави – членки на ЕС, имат подробно законодателство относно „прихващането на сигнали“ (SIGINT), което е общият термин, използван за описване на прихващането на сигнали от различни източници от страна на разузнавателните служби. Този термин се използва на много места в анализа, който е част от проучването на FRA.

SIGINT произхожда от военното разузнаване. Отнася се за автоматичното събиране на информация посредством прихващане и събиране на цифрови данни, свързани с разузнавателната дейност. Фигурата по-долу подчертава, че събраните сигнали се филтрират с помощта на дискриминатори или селектори – набор от параметри, поставени в процеса на филтриране, било

то по подразбиране или динамично, за да определят критериите, които указват кои данни да бъдат съхранени с цел да се получи съответната информация (например „всички имейл адреси, използвани в комуникации с Йемен“).

Националният научноизследователски съвет на националните академии на Съединените щати (United States National Research Council of the National Academies) се позовава на „прихващането на сигнали“ като на обобщаващ термин за всякакви данни, които се съхраняват на електронно устройство. Венецианската комисия използва „прихващането на сигнали“ като обобщаващ термин за средства и методи за прихващане и анализ на радиосъобщения (в това число сателитни и чрез клетъчни телефони) и пренасяни по кабел съобщения.

Проведеният от FRA анализ на правните уредби, които регламентират използваните от разузнавателните служби методи за наблюдение, показва, че законодателството на пет държави – членки на ЕС (Франция, Германия, Нидерландия, Швеция и Обединеното кралство), урежда условията, които позволяват използването както на насочено, така и на ненасочено наблюдение, като прихващането на сигнали. Другите закони на държавите членки не уреждат достатъчно конкретно тези условия, което пречи на правния анализ на точните процедури, които са внедрени за събиране на прихващанати сигнали. Макар законите на тези държави да не се позовават конкретно на

прихващането на сигнали, такова може при все това да се осъществява. Въпреки това, предвид факта, че практиката се урежда само

в необнародвани регулаторни мерки в тези държави, анализът на приложимите правни уредби няма да хвърли светлина по въпроса.

Основни констатации

Разузнавателните служби и законите в областта на наблюдението

Цел и структура на разузнавателните служби

Основната цел на разузнавателните служби в демократичните общества е да защитават националната сигурност и основните ценности на едно отворено общество, като използват секретни разузнавателни средства. Организацията на разузнавателната общност в отделните държави – членки на ЕС, е тясно свързана със специфичните за конкретната държава исторически развития и не се придържа непременно към стандартите в областта на основните права. Вследствие от това разузнавателните служби на територията на ЕС са устроени по изключително разнообразни начини. В някои държави членки работата се осъществява от две разузнавателни служби, докато в други отговарят пет или шест органа.

- Почти всички държави – членки на ЕС, са установили поне по две различни разузнавателни служби – една по цивилни и една по военни въпроси; вторият вид не се разисква в настоящия доклад. По принцип цивилните разузнавателни служби са подчинени на министерствата на вътрешните работи, а понякога и на министър-председателя или на президента.
- В някои държави членки цивилните служби са разделени допълнително на такива с правомощия във вътрешността на държавата и такива, които са упълномощени да действат в чужбина. Освен това някои държави членки са възложили изпълнението на разузнавателни мерки на звена, които са специализирани в борбата с конкретна заплаха, като например организираната престъпност, корупцията или тероризма.

Защита на националната сигурност

В проучването на FRA понятието „национална сигурност“ се разглежда с оглед на правомощията на разузнавателните служби и мерките за наблюдение, които те могат да осъществяват. Тук отново констатациите разкриват голямо разнообразие сред държавите – членки на ЕС.

- Първостепенната цел на разузнавателните служби е да защитават националната сигурност, но понятието не е хармонизирано сред държавите – членки на ЕС. Обхватът на националната сигурност рядко се конкретизира, а понякога се използват други сходни термини. Някои държави членки въобще не използват термина „национална сигурност“, а вместо това се позовават на „вътрешна сигурност“ и/или „външна сигурност“ или на „сигурност на държавата“.
- Обхватът на различните задачи на разузнавателните служби (т.е. техните правомощия) не е идентичен сред държавите – членки на ЕС. В допълнение към по-традиционните сфери, правомощията на някои разузнавателни служби включват борба с организираната престъпност и киберпрестъпността. Тези термини нямат единно определение.

Правно регламентиране на наблюдението

Границата между задачите на правоохранителните органи и тези на разузнавателните служби понякога е неясна. Всяко разширяване на задачите трябва да е надлежно обосновано като необходимо за опазване на държавата, което е основната причина за създаването на разузнавателни служби.

- Правните уредби на повечето държави членки регламентират единствено насоченото наблюдение, било то на отделни лица, или на определени групи/организации. В допълнение към насоченото наблюдение, пет държави членки са приели подробно

законодателство относно условията за използване на прихващане на сигнали.

- При прегледа на приложимите стандарти в областта на правата на човека бе установено, че националните правни уредби не съдържат ясни определения за категориите лица и обхвата на дейностите, които могат да бъдат обект на събиране на разузнавателна информация.
- Разузнавателните служби са регламентирани със закон в почти всички държави членки (26 от 28). Правни разпоредби уреждат организацията и функционирането на разузнавателните служби на държавите. Конституцията на една държава членка забранява на нейните разузнавателни служби да предприемат наблюдение. Друга държава членка е в процес на приемане на законодателство, с което ще се уреждат практиките за наблюдение, използвани от нейните разузнавателни служби.
- Анализът на FRA показва, че правната уредба, която определя правомощията и мандата на националните разузнавателни служби в държавите – членки на ЕС, варира от един-единствен правен акт, който урежда организацията и средствата на националните служби, до сложни уредби, състоящи се от няколко закона и наредби, които определят конкретни аспекти от мандата, организацията и правомощията или средствата на тези служби.
- Повечето държави членки организират работата на разузнавателните служби в два закона: един за правомощията и организацията на службата и друг за средствата за действие и условията за използването им.
- Повечето държави – членки на ЕС (23 от 28), са отделили разузнавателните служби от системата на правоохранителните органи. Неотдавна две държави членки отмениха системи, в които разузнавателните служби са принадлежали към полицията или сходни правоохранителни органи.

Контрол върху разузнавателните служби

Анализът на FRA разглежда механизмите за отчетност, свързани с наблюдението от страна на разузнавателните служби. По-специално в него се описва как държавите – членки на ЕС, са установили механизми за контрол. Контролът е средство за гарантиране на отчетност пред

обществото за решенията и действията на разузнавателните служби. Според експерти контролът има за цел да се избегне злоупотребата с власт, да се легитимира упражняването на правомощия за вмешателство и да се постигне по-добър резултат след оценка на конкретни действия. Общият консенсус така, както е описан в доклад на Венецианската комисия и други академични изследвания, е, че контролът следва да е съчетание от:

- контрол от страна на изпълнителната власт;
- парламентарен контрол;
- експертни органи;
- съдебен контрол.

Контрол от страна на изпълнителната власт и координация между контролните органи

Изпълнителната власт може да контролира разузнавателните служби по много различни начини: като конкретизира стратегическите им политики и приоритети или разработва насоки; като предлага и/или назначава висшето ръководство на службата; като определя бюджета, който в крайна сметка се гласува от парламента; или като одобрява сътрудничеството с други служби. Освен това изпълнителната власт в някои държави членки играе ключова роля при решаването на мерки за наблюдение.

Ефективният контрол изисква надлежна координация между различните контролни органи, за да се гарантира, че е обхванат всеки аспект от работата на разузнавателните служби. Ако контролните органи нямат ясно и подробно разбиране за работата на цялата национална разузнавателна общност, това ще доведе до пропуски в контрола и ефективността на системата за контрол като цяло ще бъде възпрепятствана.

- Разнообразието сред държавите – членки на ЕС, по отношение на политика и правна уредба е получило израз в голямото разнообразие на органи, които осъществяват контрол върху работата на разузнавателните служби. Държавите – членки на ЕС, имат системи за контрол, които се различават значително една от друга. Въпреки че от съществуват системи биха могли да се изведат добри практики, отделни области биха имали полза от правна реформа, която да засили правомощията на контролните органи.

- На различните контролни органи са поверени най-разнообразни правомощия, като степента, до която те могат да ги упражняват, също варира.
- Седем държави членки имат контролни системи, които съчетават контрол от изпълнителната власт, парламента, съдебната власт (посредством *предварително* одобрение) и експертни органи. Сред тях обаче не е нито една от държавите, в които правната уредба разрешава прихващането на сигнали и събирането на разузнавателна информация от тях.
- Ефективният контрол не изисква непременно наличието на всичките четири типа контролни механизми. Такъв контрол може да се постигне, при условие че съществуващите органи се допълват взаимно и като цяло съставляват силна система, способна да оцени дали правомощията на разузнавателните служби се упражняват надлежно. Това би бил резултатът, ако контролните правомощия обхващат всички области от дейността на разузнавателните служби. Ако самите правомощия са неясни или недостатъчно развити обаче контролните органи няма да са способни да упражнят никакво влияние.
- От основно значение е достъпът на контролните органи до информация и документи. Въпреки че събираната от разузнавателните служби информация е поверителна и трябва да са налице предпазни механизми, гарантиращи, че с нея се борави по надлежен начин, контролните органи не могат да осъществяват задачите си, без най-напред да имат достъп до цялата относима информация. Изглежда обаче, че обикновено ситуацията е обратната.

Парламентарен контрол

Парламентарният контрол е важен предвид отговорността на парламента да държи правителството отговорно. В качеството си на законодателен орган, парламентът отговаря за приемане на ясно, достъпно законодателство, с което се създават разузнавателните служби и се конкретизира тяхната организация, специални правомощия и ограничения. Освен това той отговаря за одобряване на бюджета на разузнавателните служби и в някои държави членки проверява дали дейността им е в съответствие с изискванията на нормативната уредба.

- Констатациите на FRA показват, че 24 държави – членки на ЕС, имат парламентарен контрол; в 21 от тях специални парламентарни комисии упражняват надзор над работата

на разузнавателните служби. Някои държави членки са създали една парламентарна комисия, която да се занимава с различните служби за сигурност и разузнаване, докато други са формирали отделни комисии, всяка от които се занимава с конкретна служба.

- Няма парламентарна комисия в държавите членки, на която да е даден неограничен достъп до разузнавателна информация.
- Различните парламентарни комисии в държавите членки разполагат с вариращи правомощия: повечето имат традиционни контролни правомощия, свързани със законодателството, бюджета и получаването на информация относно функцията на службите, а малък брой такива комисии се занимават с жалби, приемат решения с обвързваща сила за разузнавателните служби или помагат при одобряването на мерки за наблюдение.
- Във връзка с правомощията на парламентарните комисии да започват разследвания, законите на повечето държави им дават право да искат информация от разузнавателните служби или изпълнителната власт, но не и да нареждат такава да бъде предоставена.

Експертен контрол

Контролът от страна на експерти е изключително ценен, тъй като позволява на лица, които са запознати с темата, имат време, което да й отделят, и са независими от политическите пристрастия, да изследват внимателно действията на разузнавателните служби. Според комисаря по правата на човека към Съвета на Европа, те често са в най-добра позиция да провеждат ежедневен надзор върху дейността на службите за сигурност и разузнаване.

- Макар парламентарният контрол да има ключово значение, той трябва да бъде допълнен от други контролни органи, и по-специално от силни експертни органи, които могат да осъществяват надзор над оперативната дейност, в това число събирането, обмена и използването на лични данни, както и защитата на правото на личен живот.
- В рамките на ЕС 15 държави членки са създали един или няколко експертни органа, които са посветени изключително на надзора над дейността на разузнавателните служби. Техните правомощия включват разрешаване на мерки за наблюдение, разследване на жалби, искане на документи и информация от разузнавателните служби и съветване на

изпълнителната власт и/или парламента. За максимално използване на техния потенциал те трябва да получат подходяща независимост, ресурси и правомощия.

- В някои държави членки разрешаването на мерки за наблюдение не включва никакви институции, които са независими от разузнавателните служби и изпълнителната власт.
- В държавите членки, които имат независим орган, който разрешава наблюдението, насоченото наблюдение в повечето случаи изисква одобрение от съд, а другият предпочитан вариант е одобрение от експертен орган. Няма общ подход към контрола върху прихващането на сигнали и събирането на разузнавателна информация от тях.
- Въпреки че познаването на правните аспекти на наблюдението е изключително необходимо, експертните органи трябва да бъдат и технически компетентни. Някои държави членки осигуряват това, като включват експерти от различни сфери, в това число информационни и комуникационни технологии (ИКТ). Други разчитат до голяма степен на комбинация от действащи или бивши съдии и парламентаристи.

В държавите – членки на ЕС, органите за защита на данните (ОЗД), които представляват специализирани органи, натоварени със задачата да защитават неприкосновеността на личния живот и личните данни, са получили основна роля при опазването на личните данни. Тази роля е прогласена в първичното и вторичното право на ЕС. От друга страна обаче експертните органи, специализирани в контрола върху дейността на разузнавателните служби, без съмнение имат признати познания и умения в сферата на защитата на личния живот и данните във връзка с разузнаването.

- Констатациите на FRA показват, че в сравнение с други дейности за обработка на данни и администратори на данни от публичния и частния сектор, ОЗД в седем държави членки имат същите правомощия по отношение на разузнавателните служби, както по отношение на всички останали администратори на данни. В 12 държави членки ОЗД нямат правомощия върху разузнавателните служби, а в девет правомощията им са ограничени.
- В държавите членки, където ОЗД и други експертни контролни органи имат споделени правомощия, липсата на сътрудничество между тях може да доведе до пропуски вследствие от фрагментираните отговорности. В държавите членки, където ОЗД нямат правомощия върху разузнавателните служби,

контролният орган отговаря за гарантиране на надлежното прилагане на предпазните механизми за защита на личния живот и данни.

- Минали проучвания на FRA в сферата на достъпа до правни средства за защита във връзка със защитата на личните данни определят нуждата от повишаване на капацитета на ОЗД; това е важно с оглед на ролята, която ОЗД биха могли да играят при надзора над разузнавателните служби.

Правни средства за защита

Съгласно приложимите международни стандарти, всеки, който подозира, че е жертва на нарушение спрямо личния му живот или данни, трябва да има възможност да потърси средства за поправяне на положението. Правото на ефективни правни средства за защита, което позволява на лицата да искат поправяне на нарушението срещу правата им, е основен елемент от достъпа до правосъдие. Правните средства за защита трябва да са „ефективни“ от практическа и юридическа страна.

Както показват предишни доклади на FRA относно достъпа до правни средства за защита по въпроси, свързани със защитата на личните данни, и достъпа до правосъдие, жертвите на нарушения срещу личния им живот и данни разполагат с редица възможности за защита. Извънсъдебните органи играят важна роля по спорове в сферата на наблюдението предвид практическите затруднения при достъпа до общите съдилища. Извънсъдебните органи в 28-те държави – членки на ЕС, включват експертни органи (в това число ОЗД), органи на изпълнителната власт и на парламента, както и институциите на омбудсманите. В някои държави членки броят на извънсъдебните органи, които играят роля при решаване на спорове в сферата на наблюдението, е сравнително окуражителен, но трябва да се разглежда в светлината на следващите по-нататък констатации.

Прилагането на ефективни правни средства за защита се усложнява поради обръкнатата съвкупност от органи, занимаващи се с предоставяне на такава правна защита, и поради количеството данни, събирани от разузнавателните служби, които осъществяват прихващане на сигнали. Търсенето на защита става трудно поради разпокъсаността и изолацията на различните средства за предоставяне. Всъщност събраните данни показват, че след разкритията на Сноудън остава малък броят на гледаните на национално равнище дела, при които се оспорват практики за наблюдение.

Задължение за уведомяване и право на достъп

Правото на уведомяване и достъп до информация е ключово за предупреждаване на лицата относно мерките за наблюдение и започване на действия за търсене на правна защита. Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) е приел обаче, че тези права могат основателно да бъдат ограничени (вж. ЕСПЧ, *Klass и др. с/у Германия*, № 5029/71, 6 септември 1978 г.). Констатациите на FRA показват, че секретността, в която работят разузнавателните служби, наистина ограничават тези права. Друг фактор е самото количество данни, събирани посредством прихващане на сигнали, в сравнение с по-традиционните форми на наблюдение.

- В осем държави членки задължението за уведомяване и правото на достъп въобще не се разглеждат в законодателството; прилагат се правилата за класифицираните документи или служебната тайна. В останалите 20 държави членки законодателството предвижда, макар и с ограничения, задължение за уведомяване и право на достъп, като в някои случаи се посочват конкретни срокове. Тези ограничения включват различни основания, като националната сигурност, националните интереси или предназначението на самата мярка за наблюдение.
- Само две държави членки имат конкретни разпоредби относно задължението за уведомяване във връзка с прихващането на сигнали: в едната лицата не се уведомяват, ако използваните селектори не могат да се съотнесат пряко към конкретно лице; а в другата лицата не се уведомяват, ако получените лични данни се заличават незабавно след събирането им и не се обработват по-нататък.
- Контролните органи в 10 държави – членки на ЕС, в това число шест национални ОЗД, преглеждат ограниченията върху правото на уведомяване и на достъп до информация, като проверяват дали заплахата за националната сигурност, на която се позовават службите, е основателна и/или упражняват косвено правото на достъп на лицето. Във втория случай органите оценяват дали може да бъде даден достъп до данните или отказът е легитимен, като също така изследват законосъобразността на обработването на данните. В една държава членка се изисква съдебно разпореждане, удостоверяващо, че уведомяването ще навреди на разследването или че има други доводи срещу него.

- Други две държави членки не дават изрично право на достъп до информация. Тяхното законодателство обаче предвижда право, което поражда същите последици: лицето може да поиска от контролния орган да провери дали данните му са обект на незаконно наблюдение.

- В някои държави членки контролният орган, който упражнява косвено правата на лицата да искат достъп до данни, не потвърждава, нито отрича, че е налице обработване на данни. Отговорите обикновено се ограничават до заявяване, че жалбата е обработена и/или по нея е проведена проверка.

Правни средства за защита в рамките на съдебната система

Всяка държава членка дава на лицата възможност да внасят жалби в съда във връзка с нарушения на неприкосновеността на личния им живот, независимо дали те са възникнали вследствие на насочено наблюдение или прихващане на сигнали. Съдилищата дават възможност на лицата да жалят вмешателство в личния им живот, в това число да оспорват решения на надзорен орган във връзка с техни твърдения за нарушения на неприкосновеността на личния им живот. Освен това те дават на лицата възможност да търсят някакъв вид реституция, включително в сферата на наблюдението.

- Минали проучвания на FRA обаче определят липсата на специализация при съдиите в областта на защитата на данните като сериозно препятствие пред ефективното поправяне на тази категория нарушения. Тази констатация се отнася и за сферата на наблюдението, където освен спазването на изискванията за секретност, които са необходими при работа с разузнавателни данни, от основно значение са например и експертните познания по ИКТ или разузнаване.

- Само две държави членки са предприели мерки срещу липсата на специализация, като са привлекли съдии/съдилища, които разполагат както с необходимите познания за решаване на (често срещани) технически въпроси, така и с достъп до секретни материали.

Правни средства за защита извън съдебната система

Възможностите извън съдебната система обикновено са по-достъпни за лицата, отколкото съдебните механизми, тъй като процесуалните правила не са толкова строги, внасянето на жалба е свързано с по-малко разходи и производството е по-ускорено. Предходни данни на FRA потвърждават това, по-специално във връзка със защитата на данните, тъй като има тенденция повече жалби да се внасят пред националните ОЗД, а броят на внесените в съда жалби е много малък. Броят на извънсъдебните органи, различни от ОЗД, за които има информация, че работят в сферата на защитата на данните, обаче е малък и много от тях разполагат с ограничени правомощия да предлагат средства за защита.

- В почти всички държави членки контролните органи (в това число ОЗД), които отговарят за разглеждане на жалби, са независими институции.
- Въпросът за независимостта възниква, когато контролен орган, част от изпълнителната власт, който предоставя средства за защита, същевременно има правомощия да разрешава наблюдение. Парламентарните и експертните контролни органи имат по-автономна административна структура, но автономията не гарантира ефективни средства за защита, освен ако не е подплатена с достатъчно знания. Начинът на назначаване на членовете на контролните органи и тяхното място в административната йерархия също са важни аспекти, които трябва да бъдат взети предвид при преценката дали даден орган е независим.
- ОЗД в 13 държави – членки на ЕС, имат правомощия да разглеждат индивидуални жалби и да приемат задължителни решения. В три от тях обаче правомощието за достъп до досиета и помещения е ограничено. В пет държави членки се прилагат допълнителни изисквания за присъствие на ръководителя

или на член на ОЗД по време на инспекциите в обекти на разузнавателните служби.

- Пет от седемте държави членки, които са дали на експертните си контролни органи (различни от ОЗД) конкретни правомощия за предоставяне на средства за защита, са го направили, като са им позволили да приемат решения със задължителна сила. В две държави членки контролният орган, част от изпълнителната власт, има и правомощия да предоставя средства за защита. Парламентарни комисии в четири държави членки са оправомощени да гледат индивидуални жалби, но само една може да ги решава посредством задължително решение.
- Институциите на омбудсмана, които съществуват във всички 28 държави – членки на ЕС, се занимават най-вече с ненадлежно функциониране на администрацията, отколкото с доводите за наблюдението по същество. Само една държава членка е дала на омбудсмана си правомощия за предоставяне на средства за защита посредством съответния закон за разузнаването. Освен това правомощията на омбудсманите могат да бъдат доста ограничени и производствата обикновено завършват с незадължителни препоръки, които имат за цел да отстранят нарушенията и да дадат насоки за бъдещи действия, а не с правно задължително произнасяне. Очевидно това се отразява на ефективността на средствата за защита, които те могат да предоставят.
- Други фактори, които могат да улеснят достъпа на лицата до правни средства за защита, включват не толкова строгите правила за тежестта на доказване и колективните искове, както и ефективната защита на лицата, подаващи сигнали. Парламентарната асамблея на Съвета на Европа счита подаването на сигнали за най-ефективното средство за изпълнение на ограниченията, които са предвидени в областта на наблюдението.



Заклучения

Докладът разглежда област на ограничени правомощия на ЕС и откроява разликите между държавите членки по отношение на начина, по който разузнавателните им служби са организирани и изпълняват основните си задачи.

Мерките за наблюдение представляват сериозно вмешателство в правата на лицата. Предвид секретното им естество, гражданите трябва да разчитат на доверието си в държавните органи, които на свой ред са задължени да опазват основните им права. Достигането на равнище на доверие, което обществото трябва да има спрямо разузнавателните служби, изисква отчетност. Ясното и достъпно законодателство, силните механизми за надзор, надлежните механизми за контрол и ефективните средства за защита са само някои от основните елементи за постигане на такава отчетност, която безспорно остава трудна поради секретността, в която работят разузнавателните служби. Въвеждането и поддържането на ясно и достъпно законодателство и силни механизми за контрол на равнището на всяка държава членка представляват само първа стъпка към прозрачна

и зачитаща основните права система, като трудностите в тази връзка подсказват, че все още са налице препятствия.

Реакциите на разкритията на Сноудън откритоиха необходимостта от приспособяване и укрепване на приложимите правни уредби в ЕС и в неговите държави членки. Проучването на FRA показва, че вече са осъществени редица правни реформи. Периодичните оценки на функционирането и легитимността на рамките, които уреждат дейността на разузнавателните служби, трябва да се превърнат в неразделна част от системите за контрол. Друг ключов въпрос е как да се реформират допълнително правните уредби, за да се запълни липсата на адекватен контрол. Освен това реформите в държавите – членки на ЕС, трябва да вземат предвид скорошните технологични развития, за да гарантират, че механизмите за контрол разполагат с необходимите инструменти и експертни познания. Постигането на всичко това безспорно е предизвикателство, но е жизненоважно за изпълняването на трудната задача едновременно да бъдат защитени сигурността и основните права.



Защитата на обществото от заплахи за сигурността и опазването на основните права изискват деликатен баланс. Бруталните терористични нападения и технологичните иновации, които позволяват да се осъществява мащабно наблюдение на данните от комуникациите, още повече усложняват въпроса и пораждаат загриженост във връзка с нарушаването на правата на неприкосновеност на личния живот и защита на личните данни в името на защитата на националната сигурност. Разкритията на Сноудън, в които се съобщава за действия, свързани с мащабно и масово наблюдение по целия свят, дадоха да се разбере, че е необходима засилена защита на тези права.

Настоящият доклад, разработен в отговор на призива на Европейския парламент за подробно проучване на защитата на основните права в контекста на наблюдението, картографира и анализира свързаните с наблюдението правни уредби в държавите – членки на ЕС. Поставяйки акцента върху т.нар. „масово наблюдение“, той също така описва подробно въведените в целия ЕС контролни механизми, разисква работата на органите, натоварени с контрола върху дейностите по наблюдение, и представя правните средства за защита, които са на разположение на лицата, които искат да подадат жалба срещу осъществяването на тази разузнавателна дейност. Като показва сложните съображения в тази област, докладът подчертава колко е трудно да се работи по приоритети, които често са схващани като конкуриращи се, и допринася за продължаващия дебат относно начините за примиряването им.

Допълнителна информация:

За пълния текст на доклада на FRA — „Наблюдение от разузнавателните служби: предпазни механизми и правни средства за защита в областта на основните права в Европейския съюз — картографиране на правните уредби на държавите членки“ (*Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU – Mapping Member States' legal frameworks*) — вж. <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/surveillance-intelligence-services>

Вижте също други публикации на FRA в тази област:

- FRA — Съвет на Европа (2014 г.), *Наръчник по европейско право в областта на защитата на данните*, Люксембург, Служба за публикации, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/handbook-european-data-protection-law> (наличен на всички езици на ЕС)
- FRA (2014 г.), *Достъп до правни средства за защитата на данни в държавите — членки на ЕС (Access to data protection remedies in EU Member States)*, Люксембург, Служба за публикации, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/access-data-protection-remedies-eu-member-states> и обобщение на доклада на адрес <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/access-data-protection-remedies-eu-member-states-summary> (налично на всички езици на ЕС)

Общ преглед на дейностите на FRA в областта на защитата на данни може да се намери на следния адрес: <http://fra.europa.eu/en/theme/information-society-privacy-and-data-protection>



Служба за публикации

© Агенция на Европейския съюз за основните права, 2015 г.
Снимка: © Shutterstock

FRA — АГЕНЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ЗА ОСНОВНИТЕ ПРАВА

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Виена – Австрия
Тел.: +43 158030-0 – Факс: +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



Print: ISBN 978-92-9491-045-5, doi:10.2811/692154
PDF: ISBN 978-92-9491-016-5, doi:10.2811/038230