

Žvalgybos tarnybų sekimas: pagrindinių teisių apsauga ir teisių gynimo priemonės Europos Sąjungoje

Santrauka

Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 7 straipsnis visiems individams Europos Sąjungoje (ES) garantuoja privataus ir šeimos gyvenimo gerbimą, o 8 straipsnis garantuoja teisę į jų asmens duomenų apsaugą. Todėl būtina, kad tokie duomenys būtų tvarkomi sąžiningai, konkrečioms tikslams ir užtikrintų kiekvieno asmens teisę susipažinti su jo ar jos asmens duomenimis bei teisę tokius duomenis taisyti. Tai pat keliamo sąlyga, kad nepriklausoma institucija privalo reglamentuoti atitikimą su šia teise. 47 straipsnis užtikrina tiesę į veiksmingas teisių gynimo priemones, įskaitant sąžiningą ir viešą bylos nagrinėjimą per pagrįstą laikotarpį.

Kai 2013 m. birželį žiniasklaida visame pasaulyje pradėjo viešinti „Snowdeno dokumentus“, ji atskleidė apie žvalgybos tarnybų pasaulinio masto sekimo programų egzistavimą. Snowdeno atskleista informacija nebuvo pirmoji užuomina apie didžiulio masto elektroninės komunikacijos sekimą, pradėtą po 2001 m. rugsėjo 11 d. atakų. Tačiau šios atskleistos informacijos reikšmė yra beprecedentė, potencialiai turinti įtakos žmonių privatumui visame pasaulyje. Sekamos ne tik valstybės ar verslo paslaptys, bet plačiu mastu kišamasi ir į žmonių bendravimą. O tai konfliktuoja su pagarba individų privačiam ir šeimos gyvenimui ir su teise į privatumą ir duomenų apsaugą – abiem teisėmis, kurios ES lygmeniu yra saugomos ES pagrindinės teisių chartijos (Chartija). Kaip tokios, ES ir valstybės narės yra įsipareigojusios saugoti šias teises, įskaitant ir sekimo kontekste, ir nukentėjusiems suteikti teisinių priemonių dėl neteisėto sekimo.

„Toks masinis, beatodairiškas sekimas iš prigimties yra neproporcingas ir sudaro sąlygas neteisėtam kišimuisi į teises, kurias garantuoja Chartijos 7 ir 8 straipsniai.“
(ESTT, C-362/14, Maximilian Schrems prieš duomenų apsaugos komisarą, generalinio advokato nuomonė, 2015 m. rugsėjo 23 d.)

Atskleista informacija sukėlė reakcijų pliūpsnį. Žvalgybos bendruomenė, ypač už žvalgybos tarnybų priežiūrą atsakingos specializuotos institucijos toliau vykdė Snowdeno atskleistos informacijos pasekmių tyrimus ir jų atžvilgiu rengė ataskaitas. ES institucijų reakcija buvo ypač stipri. Europos Komisija, Europos Sąjungos Taryba ir Europos Parlamentas – visi parengė ataskaitas dėl atskleistos informacijos, išreiškė savo susirūpinimą dėl masinių sekimo programų, siekė, kad pasiaiškintų Jungtinių Amerikos Valstijų valdžios institucijos, ir dirbo, kad būtų „atkurtas pasitikėjimas“ JAV ir ES santykiuose. Nors dar per anksti įvertinti Snowdeno atskleistos informacijos poveikį, visgi, anot kai kurių ES valstybių narių tyrimų, būtina reformuoti jų dabartines nacionalines teises sistemas. Tai taip pat buvo akcentuota 2014 m. kovo mėnesio Europos Parlamento rezoliucijoje dėl Jungtinių Valstijų NSI sekimo programos, sekimo tarnybos įvairiose valstybėse narėse, jų įtakos ES piliečių pagrindinėms teisėms ir transatlantiniam bendradarbiavimui teisingumo ir vidaus reikalų klausimais (2013/2188(INI), P7_TA (2014)0230), pradedama *Europos skaitmeninė asmens neliečiamybė*.

„Snaudeniškas informacijos paviešinimas suteikė mums galimybę reaguoti. Aš tikiuosi, kad mes visas šias reakcijas paversime kažkuo teigiamu ir tu, kas tęsis ir kitą Parlamento kadenciją, [parengsime] teisių duomenų apsaugos įstatymo projektą, kuriuo mes visi galėtume didžiuliotis.“

(Claude'as Moraes, EP narys, NSI EP tyrimo pranešėjas, pranešimas spaudai, 2014 m. kovo 12 d.)

ES valstybių narių teisinių sistemų, susijusių su sekimu, gairių nustatymas

2014 m. balandžio mėnesį Europos Parlamentas pareikalavo, kad Europos Sąjungos pagrindinių teisių agentūra (FRA) „sekimo kontekste pradėtų nuodugnų tyrimą dėl pagrindinių teisių apsaugos“. FRA įvykdė šį reikalavimą, parengdama 28 ES valstybių narių teisinių sistemų gaires, susijusias su sekimu, ir pateikdama egzistuojančių pagrindinių teisių standartų apžvalgą. Ji sutelkė dėmesį į priežiūros mechanizmą ir teisių gynimo priemones, jei būtų pažeista asmens teisė į privatumą.

FRA teisiniame tyrime sekimo technikos kaip tokios neanalizuojamos. Veikiau jame apžvelgiama, kaip dabartinės teisinės sistemos įgalina tokių technikų naudojimą, ir tiriama, kokį esminį vaidmenį, stebėdamos žvalgybos tarnybų darbą, atlieka specializuotos

institucijos. Be to, jame tiriama, koku mastu atitinkamos apsaugos priemonės užtikrina privatumą ir duomenų saugumą visose 28 ES valstybėse narėse.

„Žvalgybos tarnybos“ turi užsienio reikalams skirtą įgaliojimą ir dėmesį telkia į išorės grėsmes, o „saugumo tarnybos“ turi vietiniams reikalams skirtą įgaliojimą ir dėmesį telkia į vietines grėsmes. FRA terminą „žvalgybos tarnybos“ vartoja kaip bendrą terminą, nurodantį į abejas tarnybas.

Santraukoje pateiktos pagrindinės FRA tyrimo išvados, kurios visos pateiktos pranešime *Žvalgybos tarnybų sekimas: pagrindinių teisių apsaugos ir teisių gynimo priemonės ES – valstybių narių teisinių sistemų gairės* (žr. Papildoma informacija).

Duomenų rinkimas ir apimtis

Šiam tyrimui FRA tyrė 28 ES valstybių narių teines sistemas sekimo atžvilgiu. Ji analizavo įstatymus ir esamų pagrindinių teisių standartus, kad galėtų pateikti teisinio konteksto dėl sekimo visoje ES lyginamąją analizę.

Remdamasi Franet – agentūros daugiadisciplininių tyrimų tinklo – pateiktais atsakymais, FRA atliko antrinį tyrimą ir surinko duomenis ir informaciją iš visų 28 ES valstybių narių. Papildoma informacija buvo surinkta keičiantis ja su pagrindiniais

partneriais, įskaitant daugelį FRA valstybėse narėse esančių nacionalinių ryšių palaikymo pareigūnų, specializuotų institucijų ir individualių ekspertų. Tyrimo rezultatai taip pat paremti ataskaitomis ir publikacijomis, skirtomis palaikyti nacionalinius įstatymų leidėjus, kuriančius teisinę sistemą dėl žvalgybos tarnybų ir jų demokratinės priežiūros.

Antra socialinė ir teisinė ataskaita su joje pateikta FRA nuomone, paremta empiriniais tyrimais, bus išspausdinta vėliau. Joje bus toliau plėtojami čia pateikti rezultatai.

Pagrindinių teisių apsauga ir ES teisė

„Skaudi tiesa yra ta, kad masinis sekimo technologijų naudojimas visiškai sunaikina teisę į privatų bendravimą internete.“

(Jungtinės Tautos (JT), specialusis pranešėjas žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių skatinimo ir apsaugos kovojant su terorizmu klausimais (2014), ketvirtasis metinis pranešimas, pateiktas Generalinei Asamblėjai, A/69/397, 2014 m. rugsėjo 23 d.)

Visos ES valstybės narės yra susaistytos minimaliais tarptautinės žmogaus teisių teisės standartais, kuriuos suformavo Jungtinės Tautos (JT) ir kurie yra taikomi visuotinai, pavyzdžiui, Human Rights Council Resolution on the right to privacy in the digital age (Dok. A/HRC/28/L.27, 2015 m. kovo 24 d.). Įvairūs JT ekspertai ir pagal sutartis įsteigtos institucijos

po Snowdeno informacijos paviešinimo pasmerkė masinio sekimo praktikas. Europos standartų Taryba, įskaitant Europos Žmogaus Teisių Teismą (EŽTT), taip pat bendrais bruožais nusakė minimalius standartus. Be to, ES teisė, kaip ją išaiškino Europos Sąjungos Teisingumo Teismas (ESTT), yra tinkama. Galiausiai, tose srityse, kuriose tiesiogiai taikomi tik riboti tarptautiniai teisės aktai – kitaip nei egzistuojanti tarptautinė žmogaus teisių teisė – savireguliacijos priemonės ir teisinės galios neturintys teisės aktai taip pat yra svarbūs.

Ataskaitoje taip pat akcentuojamos teisės į privatumą ir duomenų apsaugą, kurios yra saugomos 7 ir 8 Chartijos straipsnių. Teisė į duomenų apsaugą

taip pat išdėstyta pirminiuose ir antriniuose ES teisės aktuose, taip užtikrinant, atsižvelgiant į atitinkamą jų taikymo mastą, kad asmens duomenų tvarkymas būtų atliekamas teisėtai ir tik tai atvejais, kai būtina įgyvendinti teisėtus tikslus. Šios teisės galioja visiems asmenims, ar jie būtų ES, ar trečiųjų šalių piliečiai. Anot Chartijos 52 straipsnio 1 dalies, bet koks šios teisės suvaržymas privalo būti būtinas ir proporcingas, atitikti Sąjungos pripažįstamų bendrųjų interesų tikslus, vykdomas pagal įstatymus ir gerbiant šių teisių esmę.

Nepaisant esamų tarptautinių gairių, tarp ES valstybių narių nėra vieningo supratimo dėl „nacionalinio saugumo“. Nei ES teisės aktuose, nei ESTT teismo praktikoje ši sąvoka nėra papildomai apibrėžta, nors ESTT konstatavo, kad išimtys iš pagrindinių teisių privalo būti aiškinamos siaurai ir pagrįstai.

Neaiškūs „nacionalinio saugumo“ apibrėžimas turi įtakos taikant ES teisės aktus. Europos Sąjungos sutarties 4 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad „nacionalinis saugumas“ išlieka kiekvienos ir tik pačios ES valstybės narės atsakomybė. Tai nereiškia, kad dėl tokio „nacionalinio saugumo“ supratimo ES teisė tampa visiškai netaikytina. Kiekvienos valstybės narės „nacionalinio saugumo“ interpretavimą ir pobūdį, kaip vykdomos sekimo programos, gali vertinti ES institucijos, ypač – ESTT.

Sekimo tipai: tiksliniai ir netiksliniai

FRA tyrime nagrinėjama, kaip pagal ES valstybių narių teisinės sistemas organizuojamas tikslinis ir netikslinis sekimas.

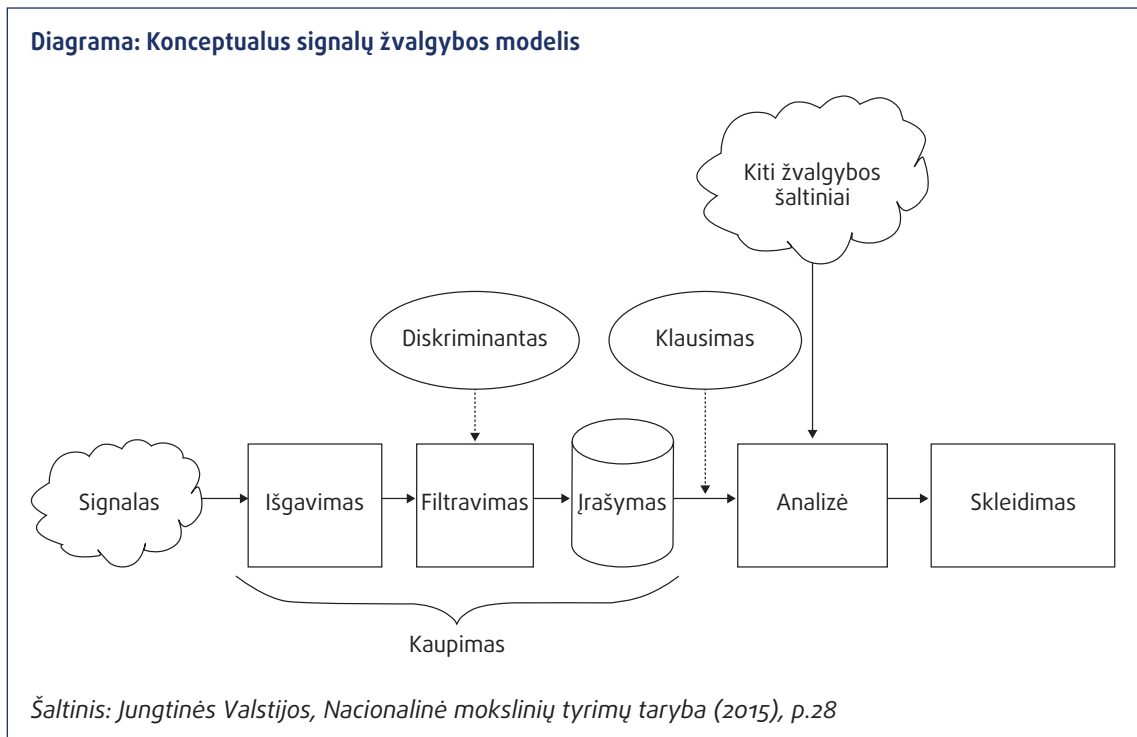
Nyderlandų žvalgybos ir nacionalinio saugumo apžvalgos komitetas (CTIVD) taip apibrėžia tikslinį ir netikslinį sekimą:

- tikslinis sekimas susijęs su „toku sekimu, kai asmuo, organizacija ar techninės charakteristikos, apie kuriuos bus siekiama surinkti duomenis, gali būti iš anksto tiksliai įvardinti“;
- netikslinis sekimas susijęs su „toku sekimu, kai asmuo, organizacija ar techninės charakteristikos, apie kuriuos bus siekiama surinkti duomenis, negali būti iš anksto tiksliai įvardinti“

CTIVD, 2013-2014 m. metinė ataskaita, Haga, 2014 m. kovo 31 d., p. 45-46

Duomenų, surinktų vykdant tokias atskleistas sekimo programas kaip „PRISM“, „Xkeyscore“ ir „Upstream“, kiekis sukėlė plataus masto reakcijas. „Masinis sekimas“ (dažnai suprantamas kaip netikslinis) apima labai skirtingų duomenų kiekių rinkimą taikant tradicinius, slaptus (turinčius tikslą) sekimo metodus, pavyzdžiui, slaptas telefoninių pokalbių klausymasis. Pastarasis yra taikomas turint išankstinį įtarimą dėl konkretaus individo ar organizacijos. Šio tipo sekimas yra paplitęs ir pripažįstamas ES valstybių narių įstatymų. Didžiosios ES valstybių narių daugumos teisinės sistemos nereglamentuoja ar net nenurodo į „masinį sekimą“ kaip tokį. Tikrai kelios ES valstybės narės savo teisės aktuose detalizavo signalų žvalgybą (SIGINT). Tai – bendras terminas, naudojamas aprašyti signalų, kuriuos iš įvairių šaltinių gauna žvalgybos tarnybos, sekimą. FRA tyrime terminą „signalų žvalgyba“ naudoja visos savo analizės metu.

SIGINT kilęs iš karinės žvalgybos. Jis nurodo automatinį informacijos rinkimą sekant ir skaitmeninių duomenų, susijusių su žvalgybos veikla, kaupimą. Diagrama parodo, kad kaupiami signalai yra filtruojami naudojant diskriminantus arba rinkiklius – parametrus, *a priori* arba dinamiškai nustatytus filtravimo procese, kad būtų apibrėžti kriterijai, kurie nurodyti, kuriuos duomenis įrašyti tam, kad būtų gauta tinkama informacija (pavyzdžiui, „visi elektroniniai laiški, kuriais buvo bendraujama su Jemenu“).



Jungtinių Valstijų nacionalinė mokslinių tyrimų taryba nurodė, kad signalų žvalgyba yra terminas, apimantis bet kokius elektroniniuose prietaisuose įrašytus duomenis. Venecijos komisija terminą „SIGINT“ naudoja kaip kuopinį terminą nurodyti priemones ir metodus, naudojamus sekti ir analizuoti radijo būdu (įskaitant palydovinius ir mobiliuosius telefonus) ir kabeliais perduodamą informaciją.

FRA teisinių sistemų, kurios reglamentuoja žvalgybos tarnybų metodus, analizė rodo, kad penkių ES valstybių narių (Prancūzijos, Vokietijos, Nyderlandų,

Švedijos ir Jungtinės Karalystės) teisėje detalios aprašytos sąlygos, kurios leidžia naudoti tikslinį ir netikslinį sekimą, pavyzdžiui, signalų žvalgybą. Kitų valstybių narių teisėje šios sąlygos specifiškai nepakankamai ir tai trukdo atlikti teisinę tikslų procedūrą, skirtą rinkti žvalgybos signalus, analizę. Net jei tų valstybių įstatymuose nėra konkrečiai nurodoma į SIGINT, signalų žvalgyba vistiek gali būti naudojama. Tačiau turint omenyje, kad tose valstybėse praktika yra nurodoma tiksliai neskelbtose reguliavimo priemonėse, taikomų teisinių sistemų analizė šiuo klausimu nebus vertinga.

Pagrindinės išvados

Žvalgybos tarnybos ir sekimo įstatymai

Žvalgybos tarnybų tikslas ir struktūra

Pagrindinis žvalgybos tarnybų tikslas demokratinėse visuomenėse yra saugoti nacionalinį saugumą ir atviros visuomenės pagrindines vertybes naudojant slaptas žvalgybos priemones. Žvalgybos tarnybų organizacija skirtingose ES valstybėse narėse glaudžiai susijusi su tos šalies specifine istorine raida ir

nebūtinai tvirtai laikosi pagrindinių teisių standartų. Todėl žvalgybos tarnybos skirtingose ES valstybėse organizuojamos absoliučiai skirtingais būdais. Kai kuriose valstybėse narėse dvi žvalgybos tarnybos atlieka darbą, o kitose – atsakingos yra penkios ar šešios institucijos.

- Beveik visos ES valstybės narės yra įkūrusios bent dvi žvalgybos tarnybos institucijas: viena skirta civiliniams, o kita – kariniams reikalams. Apie pastarąją šiame pranešime nėra kalbama. Civilinės žvalgybos tarnybos paprastai yra pavaldžios vidaus reikalų ministerijoms, kartais – ministrui pirmininkui ar prezidentui.

- Kai kuriose valstybėse narėse civilinės tarnybos yra toliau padalijamos į vieną tarnybą, atsakingą už vietinius reikalus, ir į kitą, atsakingą už užsienio reikalus. Be to, kai kurios valstybės narės patikėjo žvalgybos tarnyboms skyrius, kurie specializuojasi kovoje su ypatinga grėsme, pavyzdžiui, kovojant su organizuotu nusikalstamumu, korupcija ar su terorizmu.

Nacionalinio saugumo saugojimas

FRA tyrime analizuoja „nacionalinio saugumo“ sąvoką žvalgybų tarnybų ir sekimo priemonių, kurias jos taiko, kontekste. Vėlgi, tyrimo išvados parodė didelį skirtumą tarp ES valstybių narių.

- Svarbiausias žvalgybos tarnybų tikslas yra apsaugoti nacionalinį saugumą, tačiau pati sąvoka nėra suvienodinta visose ES valstybėse narėse. Nacionalinio saugumo sąvokos apimtis yra vargiai apibrėžta, todėl kartais vartojami panašūs terminai. Kitos valstybės narės visiškai nevartoja termino „nacionalinis saugumas“. Vietoje jo vartojama „vidinis saugumas“ ir (arba) „išorinis saugumas“, arba „valstybės saugumas“.
- Žvalgybos tarnybų įvairių užduočių apimtis (pavyzdžiui, jų įgaliojimai) nėra vienoda visose ES valstybėse narėse. Be to, kalbant apie labiau tradicines sritis, kai kurių žvalgybos tarnybų įgaliojimai apima organizuota nusikalstamumą ir elektroninius nusikaltimus. Šie terminai nėra vienodai apibrėžti.

Sekimo teisinis reguliavimas

Riba, skirianti teisėsaugos ir žvalgybos tarnybų užduotis, kartais tampa nebeaiški. Kiekvienos užduoties išplėtimas privalo būti tinkamai pagrįstas kaip būtinas valstybei apsaugoti. Tai yra pagrindinė žvalgybos tarnybų kūrimo priežastis.

- Didžiosios dalies valstybių narių teisinės sistemos reglamentuoja tiksliai atskirų asmenų arba apibrėžtų grupių / organizacijų sekimą. Be to, sprendamos dėl tikslinio sekimo, penkios valstybės narės priėmė detalius įstatymus dėl signalų žvalgybos naudojimo sąlygų.
- Lyginant su taikomais žmogaus teisių standartais, nacionalinėms teisinėms sistemoms trūksta aiškių apibrėžimų, nurodančių tas asmenų kategorijas ir jų veiklą, kuriuos ir kurią galėtų sekti žvalgybos tarnybos.

- Didžiojoje dalyje valstybių narių žvalgybos tarnybas reguliuoja įstatymai (26 iš 28). Teisės aktų nuostatos reglamentuoja valstybės žvalgybos tarnybų organizaciją ir funkcionavimą. Vienos valstybės narės konstitucija draudžia savo žvalgybos tarnyboms vykdyti sekimą. Kita valstybė narė ruošiasi priimti teisės aktus, kurie reglamentuos jos žvalgybos tarnybų sekimo praktikas.

- FRA analizė rodo, kad teisinis pagrindas, kuris nustato ES valstybių narių nacionalinių žvalgybos tarnybų įgaliojimus ir galias, įvairuoja nuo unikalių teisės aktų, reguliuojančių nacionalinių tarnybų organizaciją ir priemones, iki sudėtingų sistemų, kurias sudaro keletas įstatymų ir potvarkių, reguliuojančių specifinius tarnybų įgaliojimų, organizacijos, kompetencijos ar priemonių aspektus.

- Dauguma valstybių narių organizuoja žvalgybos tarnybų darbą dviem įstatymais: vienas skirtas tarnybos įgaliojimams ir organizacijai, kitas – veiksmų priemonėms ir jų naudojimo sąlygoms.

- Dauguma ES valstybių narių (23 iš 28) žvalgybos tarnybas atskyrė nuo teisėsaugos institucijų. Dvi valstybės narės neseniai atsisakė sistemos, kai žvalgybos tarnybos priklausė policijos ar panašioms teisėsaugos institucijoms.

Žvalgybos tarnybų priežiūra

FRA analizuoja atskaitomybės mechanizmus, susijusius su žvalgybos tarnybų priežiūra. Analizėje detalai aprašoma, kaip ES valstybės narės kūrė priežiūros mechanizmus. Priežiūra reiškia viešos atskaitomybės dėl žvalgybos sprendimų ir veiksmų užtikrinimą. Anot ekspertų, priežiūros tikslas yra išvengti piktnaudžiavimo galia, įteisinti nepageidaujamų galių naudojimą ir gauti geresnes išvadas po specialių veiksmų įvertinimo. Atsižvelgiant į Venecijos komisijos ataskaitą ir kitus akademinis tyrimus, bendrai sutariama, kad priežiūra turi būti sudaryta iš:

- valdymo kontrolės,
- parlamentinės priežiūros,
- ekspertų tarnybų,
- teisminės peržiūros.

Valdymo kontrolė ir koordinavimas tarp priežiūros institucijų

Vykdomosios valdžios institucijos gali kontroliuoti žvalgybos tarnybas įvairiais būdais: specifikuodamos jų strateginę politiką ir prioritetus arba numatydamos gaires, pasiūlydamos ir (arba) paskirdamos tarnybos vyresnįjį vadovaujantį pareigūną, sudarydamos biudžetą, dėl kurio parlamentas galiausiai balsuos, arba patvirtindamos bendradarbiavimą su kitomis tarnybomis. Kai kuriose valstybėse narėse vykdomoji vadžia atlieka esminį vaidmenį suteikdama įgaliojimą naudoti sekimo priemones.

Veiksmingai priežiūrai reikalingas tinkamas įvairių priežiūros institucijų bendradarbiavimas, kad būtų užtikrinta, jog kiekvienas žvalgybos tarnybos darbo aspektas yra numatytas. Jei priežiūros institucijos neturi aiškaus supratimo apie visą nacionalinės žvalgybos bendruomenę, priežiūroje atsiras spragos, o tai lems priežiūros sistemos kaip visumos veiksmingumo mažėjimą.

- Politikos ir teisinių sistemų skirtingumas ES valstybėse narėse pavirto į didelę institucijų, prižiūrinių žvalgybos tarnybas, įvairovę. ES valstybės narės turi labai skirtingas priežiūros sistemas. Nors vietinės sistemos gali pasiūlyti gerų praktikų, individualios sritys turėtų naudoti, jei būtų atlikta teisinė reforma, kuri priežiūros institucijoms suteiktų daugiau galių.
- Priežiūros institucijoms suteikta daug įvairiausių galių, jų taikymo ribos taip pat įvairuoja.
- Septynios valstybės narės turi priežiūros sistemas, sudarytas iš vykdomosios valdžios, parlamento, teisminių institucijų (per *ex ante* patvirtinimą) ir ekspertų tarnybų. Tokios priežiūros sistemos neturi tos valstybės, kurių teisinė sistema leidžia signalų žvalgybą.
- Efektyvi priežiūra nebūtinai turi apimti visus keturis priežiūros mechanizmo tipus. Tokia priežiūra yra veiksminga tol, kol visos vietos institucijos viena kitą papildo ir kaip visuma sudaro stiprią sistemą, gebančią įvertinti, ar žvalgybos tarnybų įgaliojimai vykdomi tinkamai. Tai įmanoma, jei priežiūros galios apima visas žvalgybos tarnybų veiklos sritis. Ten, kur pats įgaliojimas yra neaiškus ar nepakankamai suformuluotas, priežiūros institucijos negalės turėti jokios įtakos.
- Būtina, kad priežiūros institucijos turėtų prieigą prie informacijos ir dokumentų. Nors žvalgybos tarnybų surinkta informacija yra jautri ir turi būti užtikrinta, kad su ja bus elgiamasi atitinkamai, priežiūros institucijos negalės atlikti savo

užduočių, jei neturės prieigos prie visos reikiamos informacijos. Tačiau atvirkštinis variantas, regis, yra tapęs norma.

Parlamentinė priežiūra

Atsižvelgiant į tai, kad valdžios atskaitingumas yra parlamento atsakomybė, parlamentinė priežiūra yra svarbi. Parlamentas, kaip įstatymų leidėjas, yra atsakingas už aiškių, prieinamų įstatymų, įkuriančių žvalgybos tarnybas ir specifikuojančių jų organizacijas, specialias galias ir apribojimus, priėmimą. Jis taip atsakingas už žvalgybos tarnybų biudžeto patvirtinimą, o kai kuriose valstybėse narėse parlamentas stebi, ar žvalgybos tarnybų operatyvinė veikla neperžengia teisinės sistemos ribų.

- FRA išvadose matoma, kad 24 ES valstybėse narėse egzistuoja parlamentinė priežiūra. 21 valstybėje žvalgybos tarnybas prižiūri specialus parlamentinis komitetas. Kai kurios valstybės narės įsteigė vieną parlamentinį komitetą, kuris prižiūri įvairias saugumo ir žvalgybos tarnybas, o kitos valstybės įsteigė įvairių komitetų, individualiai prižiūrinių po vieną tarnybą.
- Nei viena valstybė narė nesuteikė savo parlamentiniams komitetams visiškos prieigos prie žvalgybos informacijos.
- Valstybėse narėse esantys parlamentiniai komitetai turi įvairius įgaliojimus. Dauguma turi tradicines priežiūros galias, susijusias su įstatymų leidyba, biudžetu ir informacijos apie tarnybų funkcijas gavimu, ir tik keli atrinkti komitetai tvarkosi su skundais, priima žvalgybos tarnyboms privalomus sprendimus ar teikia pagalbą tvirtinant sekimo priemones.
- Kalbant apie parlamentinių komitetų galią inicijuoti tyrimus, daugumos šalių įstatymai įgalioja šiuos komitetus iš žvalgybos tarnybų ar vykdomosios valdžios prašyti informacijos, bet ne reikalauti jos.

Ekspertų priežiūra

Ekspertų priežiūra yra išskirtinai vertinga, nes ji įgailina individus, kurie išmano dalyką, gali jam skirti savo laiką ir yra politiškai nepriklausomi, kad stebėtų žvalgybos tarnybų veiksmus. Anot Europos Tarybos žmogaus teisių komisaro, jie dažniausiai yra geriausioje padėtyje vykdyti kasdienę saugumą ir žvalgybos tarnybos veiklos priežiūrą.

- Nors parlamentinė priežiūra yra esminė, ją turi papildyti kitos priežiūros institucijos, ypač stiprios ekspertų tarnybos, kurios gali prižiūrėti operatyvinę veiklą, įskaitant asmens duomenų rinkimą ir keitimąsi, taip pat kaip saugoma žmogaus teisė į privatų gyvenimą.
- Visoje ES 15 valstybių narių įsteigė vieną arba kelias ekspertų tarnybas, kurių veikla išimtinai skirta žvalgybos tarnybų priežiūrai. Jų kompetencijas sudaro sekimo priemonių įgaliojimai, skundų tyrimai, dokumentų ir informacijos iš žvalgybos tarnybų reikalavimas ir patarimų vykdymajai valdžiai ir (arba) parlamentui davimas. Kad būtų panaudotas visas šių tarnybų potencialas, joms turi būti suteikta atitinkama laisvė, išteklių ir galios.
- Kai kuriose valstybėse narėse įgaliojimą taikyti sekimo priemones suteikti gali tik tos institucijos, kurios nėra nepriklausomos nuo žvalgybos tarnybų ir vykdomosios valdžios.
- Tose valstybėse narėse, kuriose nepriklausomas organas gali įgaluoti taikyti sekimo priemones, tiksliniam sekimui reikia teismo leidimo, o ekspertų tarnybų pritarimas yra kita pageidaujama išeitis. Nėra bendro požiūrio, kaip prižiūrėti signalų žvalgybą.
- Nors tiesinių sekimo aspektų supratimas yra būtinas, ekspertų tarnybos privalo būti ir techniškai kompetetingos. Kai kurios valstybės narės tai užtikrina įtraukdamos įvairių sričių ekspertus, įskaitant informatikos ir ryšių technologijų (IRT). Kitos stipriai pasikliauja dabartinių ar buvusių teisėjų ir parlamentarų sąjunga.

ES valstybėse narėse duomenų apsaugos institucijoms (DAI) – specializuotoms institucijoms, skirtoms saugoti privatumą ir duomenų apsaugą – suteiktas pagrindinis vaidmuo saugoti asmens duomenis. Šis vaidmuo saugomas ir puoselėjamas pirminiuose ir antriniuose ES teisės aktuose. Tačiau ekspertų tarnybos, kurios specializuojasi prižiūrėti žvalgybos tarnybas, neabejotinai pripažino kompetencijos būtinumą privatumo ir duomenų apsaugos srityse.

- FRA išvados rodo, kad, lyginant su kitomis duomenų tvarkymo veiklomis ir viešojo ir privataus

sektorių duomenų valdytojais, DAI septyniose valstybėse narėse turi tokias pačias galias žvalgybos tarnyboms kaip ir visi kiti duomenų valdytojai. 12 valstybių narių DAI neturi kompetencijos dirbti su žvalgybos tarnybomis, o kitose devyniose jų galios yra apribotos.

- Tose valstybėse narėse, kuriose DAI ir kitos ekspertų priežiūros institucijos dalijasi bendromis kompetencijomis, jų bendradarbiavimo stoka gali lemti fragmentuotą atsakomybę, o tai, savo ruožtu, sukuria spragas. Tose valstybėse narėse, kuriose DAI stokoja kompetencijos dirbti su žvalgybos tarnybomis, priežiūros tarnyba privalo užtikrinti, kad privatumo ir duomenų apsaugos priemonės būtų tinkamai taikomos.
- Anksčiau atliktame FRA tyrime dėl priegigos prie duomenų apsaugos teisinių priemonių buvo identifikuotas poreikis tobulinti DAI kompetencijas; tai yra svarbu dėl DAI vaidmens, kurį ji galėtų atlikti prižiūradama žvalgybos tarnybas.

Teisių gynimo priemonės

Pagal taikomus tarptautinius standartus, bet kas, kas įtaria, kad jis arba ji tapo privatumo ar duomenų apsaugos pažeidimo auka, tokioje situacijoje privalo turėti galimybę siekti teisinės gynybos. Teisė į veiksmingas teises priemones, kurios įgalintų asmenis siekti kompensacijos dėl jų teisių pažeidimo, yra esminis teisingumo siekimo elementas. Teisinių priemonių veiksmingumas privalo būti užtikrintas tiek praktikoje, tiek įstatymuose.

Ankstesnėje FRA ataskaitoje dėl priegigos prie duomenų apsaugos teisinių priemonių ir dėl galimybės siekti teisingumo pateiktas ne vienas teisinis būdas, prieinamas privatumo ir duomenų apsaugos pažeidimo aukoms. Atsižvelgiant į tai, kad susiduriama su praktiniais sunkumais patekti į bendrąjį teismą, neteisminės tarnybos vaidina svarbų teisių gynimo vaidmenį sekimo srityje. 28 ES valstybėse narėse neteisminias tarnybas sudaro ekspertai (įskaitant DAI), vykdomoji valdžia ir parlamentas bei ombudsmeno tarnybos. Kai kuriose valstybėse narėse neteisminės tarnybos, teikiančios teises priemones sekimo srityje, tam tikra prasme yra skatinamos, tačiau į jas reikėtų žiūrėti atsižvelgiant į toliau pateiktus rezultatus.

Teisinių priemonių sudėtingumas ir žvalgybos tarnybų surinkti duomenys vykdant SIGNIT nepalengvina jų efektyvaus taikymo. Dėl teisinių priemonių fragmentacijos ir susiskaldymo teisinį pagalbą tampa sunku gauti. Iš tiesų, surinkti duomenys rodo, kad po Snowdeno informacijos paviešinimo, tikėtai nedaugelis atvejų, susijusių su sekimo praktika, buvo nagrinėjami nacionaliniu lygmeniu.

Pareiga informuoti ir teisė gauti

Teisė, kad būtų pranešta, ir teisė gauti informaciją yra esminis dalykas siekiant įspėti žmones apie naudojamas sekimo priemones ir pradėti teisinius veiksmus. Europos žmogaus teisių teismas (EŽTT) visgi priėmė nutarimą, kad šios teisės gali būti pagrįstai suvaržytos (žr. EŽTT, *Klass and Others v. Germany*, Nr. 5029/71, 1978 m. rugsėjo 6 d.). FRA išvados rodo, kad žvalgybos tarnybų darbo slaptumas išties apriboja šias teises. Kitas faktorius yra duomenų, surinktų naudojant SIGNIT, kiekis lyginant su duomenų kiekiu, surinktu naudojant labiau tradicines sekimo priemones.

- Aštuoniuose valstybėse narėse pareiga pranešti ir teisė gauti nėra numatytos įstatymų. Taikomos įslaptintų dokumentų ar oficialių paslapčių taisyklės. Kitose 20 valstybių narių įstatymai numato pareigą informuoti ir teisę gauti, kai kuriais atvejais – per numatytą laiko tarpą, nors ir su suvaržymais. Šių suvaržymų pagrindas yra įvairus: nacionalinis saugumas, nacionaliniai interesai arba pačių sekimo priemonių taikymo tikslas.
- Ir tik dvi valstybės narės turi paskelbusios specialias nuostatas dėl pareigos informuoti signalų žvalgybos kontekste. Vienoje iš jų individai nėra informuojami, jei naudojami rinkikliai nėra tiesiogiai nukreipti į individą. Kitoje – individai nėra informuojami, jei surinkti asmens duomenys iš karto po jų gavimo yra ištrinami ir toliau nenaudojami.
- 10 ES valstybių narių priežiūros institucijos, įskaitant šešias nacionalines DAI, peržiūrėjo suvaržymus, taikomus teisei būti informuotam ir teisei gauti informaciją, tikrindamos, ar galima grėsmė nacionaliniam saugumui yra pagrįsta, ir (arba) netiesiogiai naudojamos asmens teisė gauti informaciją. Pastaruoju atveju šios institucijos vertina, ar prieiga prie duomenų gali būti suteikta, ar atsisakymas ją suteikti yra teisėtas, taip pat jie stebi duomenų tvarkymo teisėtumą. Vienoje valstybėje narėje yra būtinas teismo leidimas, patvirtinantis, kad pavišiniamas trukdytų tyrimui, arba patvirtinantis, kad yra kitų argumentų.

- Kitos dvi valstybės narės neduoda leidimo prieigai prie informacijos kaip tokios. Įstatymai, visgi, numato teisę, iš kurios kyla tokie patys rezultatai: asmuo gali reikalauti, kad priežiūros tarnyba patikrintų, ar jos / jo duomenys nėra neteisėtai stebimi.
- Kai kuriose valstybėse narėse priežiūros tarnyba, dalyvaujanti netiesiogiai įgyvendinant asmens teisę reikalauti prieigos prie duomenų, nei patvirtina, nei paneigia informaciją apie duomenų tvarkymą. Atsakymas dažniausiai apsiriboja konstatavimu, kad skundas buvo peržiūrėtas ir (arba) patikrintas.

Teisminės teisių gynimo priemonės

Kiekviena valstybė narė suteikia asmenims galimybę per teismus pateikti skundą dėl privatumo pažeidimo nepaisant to, ar pažeidimas įvykdytas taikant tikslinį ar signalų sekimą. Teismai suteikia asmenims galimybę skųstis dėl įsikišimo į jų privatumą, įskaitant priežiūros organų sprendimus dėl jų skundų dėl privatumo pažeidimo. Jie taip pat suteikia asmenims galimybę siekti teisių gynimo priemonių, įskaitant ir sekimo atvejų.

- Visgi anksčiau atliktas FRA tyrimas identifikavo, kad teisėjams trūksta specializacijos duomenų apsaugos srityje, ir tai yra rimta kliūtis efektyviai taikyti teisineis priemonėmis duomenų apsaugos pažeidimo atveju. Ši išvada tinkama ir sekimo tyrime, kur, be būtino slaptumo, susijusio su žvalgyba, atitinkama kompetencija, pavyzdžiui, IRT ar žvalgybos srityse, yra būtina.
- Tik dvi valstybės narės sumažino specializacijos trūkumą, kai ši specializacija susijusi su priemonėmis, apimančiomis teisėjus / tribunolus, kurie abu turi būtinas žinias, kad galėtų priimti sprendimą (dažnai) dėl techninių dalykų ir kuriems yra prieinama slapta medžiaga.

Neteisminės priemonės

Neteisminės galimybės asmenims dažniausiai yra labiau prieinamos nei teisminiai mechanizmai, kadangi procedūrinės taisyklės yra ne tokios griežtos, pateikti skundą kainuoja pigiau ir svarstymas yra greitesnis. Anksčiau pateikti FRA įrodymai tai patvirtina (ypač kalbant apie duomenų apsaugą): daugiau skundų pateikiama nacionalinėms DAI ir tikrai keli skundai iš visų yra svarstomi teismuose. Visgi neteisminių institucijų, kitų nei DAI, skaičius, pagal turimas žinias dirbančių duomenų apsaugos srityje, yra mažas, ir daugumos neteisminių institucijų galios pasiūlyti teises priemones yra ribotos.

- Priežiūros institucijos (įskaitant DAI), atsakingos už skundų svarstymą, didžioje dalyje valstybių narių yra nepriklausomos institucijos.
- Kur vykdomoji priežiūros tarnyba turi teisinių galių, nepriklausomumo klausimas iškyla, kai ji taip pat nori pasinaudoti savo galia leisti sekimą. Parlamentinių ir ekspertų priežiūros institucijų administracinė struktūra labiau autonominė, tačiau autonomiškumas negarantuoja efektyvių priemonių, nebent turima pakankamai žinių. Svarstant institucijos nepriklausomumą, taip pat svarbu, kaip priežiūros institucijų nariai yra skiriami ir kokia jų vieta administracinėje hierarchijoje.
- DAI 13 ES valstybių narių turi galią svarstyti asmenų skundus ir priimti įpareigojančius sprendimus. Tačiau trijose iš jų apribota galia gauti dokumentus ir lankytis patalpose. Penkiose valstybėse narėse taikomi papildomi reikalavimai: būtina, kad patikrinimo žvalgybos tarnybos patalpose metu dalyvautų DAI vadovas ar narys.
- Penkios iš septynių ES valstybių narių suteikė savo ekspertų priežiūros institucijoms (kitoms nei DAI) specifinių įgaliojimų vykdyti tokią veiklą įgalindamos šias institucijas priimti įpareigojančius sprendimus. Dvejuose ES valstybėse narėse, vykdomosios priežiūros tarnyba taip pat turi teisinių galių. Keturiuose valstybėse narėse parlamentiniai komitetai yra įpareigoti išklaisyti asmenų skundus, tačiau tik vienas juos gali išnagrinėti priimdamas įpareigojančią sprendimą.
- Ombudsmeno tarnybos, egzistuojančios visose 28 ES valstybėse narėse, daugiausia užsiima administracinių nesklaidumų tvarkymu, o ne faktine sekimo esme. Ir tikrai viena valstybė narė suteikia šiai tarnybai teisinių galių per atitinkamą žvalgybos įstatymą. Be to, Ombudsmeno tarnybos galios gali būti labai suvaržytos, todėl svarstymas įprastai baigiasi pateikiant nepareigojančias rekomendacijas, kurių tikslas – teisingai išspręsti klausimą ir pateikti gaires ateities veiksmams, o ne įpareigojančią, vykdytiną sprendimą. Tai, žinoma, turi įtakos priemonių, kurias šios tarnybos gali suteikti, veiksmingumui.
- Kiti elementai, kurie gali palengvinti asmenų galimybes gauti teisinę gynybą, yra lankstesnės taisyklės dėl įrodymų naštos ir kolektyvinių veiksmų, taip pat veiksminga informatorių apsauga. Europos Tarybos Parlamentinė Asamblėja svarsto, kad informavimas apie galimus pažeidimus būtų labiausiai efektyvi priemonė siekiant suvaržyti sekimą.

Išvados

Kreipdama dėmesį į suvaržytą ES kompetenciją, ataskaita išryškina skirtumus, vyraujančius skirtingose valstybėse narėse atsižvelgdama į tai, kaip žvalgybos tarnybos yra organizuojamos ir kaip jos atlieka pagrindines užduotis.

Sekimo priemonės dideliu mastu pažeidžia individų teises. Atsižvelgiant į jų slaptą prigimtį, žmonės yra priversti pasitikėti valdžios institucijomis, kurių veiklą, savo ruožtu, riboja pagrindinės žmonių teisės. Kad būtų pasiektas pasitikėjimas, iš žvalgybos tarnybų visuomenė turi reikalauti atskaitomybės. Aiškus ir prieinami įstatymai, stiprus priežiūros mechanizmas, tinkamas kontrolės mechanizmas ir veiksmingos teisinės priemonės yra tikrai kelias elementų, būtinų siekiant tokios atskaitomybės, kurios siekimas, be abejonės, išlieka sudėtingas dėl žvalgybos tarnybų veiklos slaptumo. Aiškių ir prieinamų įstatymų leidimas ir laikymasis, stiprus priežiūros mechanizmas valstybių narių lygmeniu yra tikrai pirmas žingsnis link skaidrios ir pagrindines

teises atitinkančios sistemos. Sunkumai, su kuriais susiduriama siekiant šio tikslo, sufleruoja apie išlikusias kliūtis.

Reakcija į Snowdeno paviešintą informaciją išryškino poreikį priimti ir sustiprinti atitinkamas teises sistemas ES ir visose valstybėse narėse. FRA tyrimas rodo, kad jau dabar vykdoma nemažai reformų. Periodinis tikrinimas kaip funkcionuoja sistemos, kurios valdo žvalgybos tarnybų veiklą, ir kaip teisėtai jos veikia privalo tapti priežiūros sistemų neatsiejama dalis. Dar vienas esminis klausimas – kaip toliau reformuoti teises sistemas esant adekvačios priežiūros stokai. Be to, ES valstybėse narėse vykdant reformas reikia atsižvelgti į naujausių technologijų vystymąsi, kad būtų užtikrinta, kad priežiūros mechanizmams būtų suteikta pakankamai būtinų priemonių ir ekspertinių žinių. Visa tai pasiekti yra iššūkis, tačiau būtina įgyvendinant šią sunkią užduotį – užtikrinti saugumą ir kartu apsaugoti pagrindines teises.





Tarp visuomenės saugojimo nuo saugumo grėsmių ir pagrindinių teisių apsaugos vyrauja delikati pusiausvyra. Dėl brutalių teroristinių išpuolių ir technologijų naujovių tapo galimas plataus masto bendravimo duomenų stebėjimas, tačiau tai dar labiau pablogino reikalus: kilo susirūpinimas, kad siekiant nacionalinio saugumo bus pažeistos teisės į privatumą ir duomenų apsaugą. Dėl Snowdeno paviešintos informacijos, kuri atskleidė plataus masto ir visa apimančią sekimą visame pasaulyje, tapo aišku, kad reikalinga sustiprinti šių teisių apsaugą.

Ši ataskaita, parengta kaip atsakas į Europos Parlamento prašymą atlikti kruopštų tyrimą apie pagrindinių teisių apsaugą sekimo kontekste, sužymi ir analizuoja ES valstybėse narėse egzistuojančias teises sistemas dėl sekimo. Sutelkdama dėmesį į taip vadinamą „masinį sekimą“, ji taip pat detaliosi analizuoja priežiūros mechanizmus, egzistuojančius ES, bendrais bruožais nusako organų, kurie prižiūri sekimo veiklą, darbą, ir pristato teises priemones, kurių gali tikėtis žmonės, susidūrę su žvalgybų darbu. Atskleidžiant tokių svarstymų sudėtingumą, šioje ataskaitoje akcentuojama, kaip sunku sujungti tai, kas dažnai atrodo kaip konkuruojantys prioritetai, bei pabrėžiama, kad reikia tęsti diskusijas ieškant priemonių, kaip juos suderinti.

Papildoma informacija:

Visa FRA ataskaita: *Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU – Mapping Member States' legal frameworks* (Žvalgybos tarnybų sekimas: pagrindinių teisių apsaugos ir teisių gynimo priemonės ES – valstybių narių teisių sistemų gairės), žr. <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/surveillance-intelligence-services>

Taip pat žiūrėti FRA publikacijas šia tema:

- FRA-Europos Taryba (2014), *Europos duomenų apsaugos teisės vadovas*, Liuksemburgas, Leidinių biuras, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/handbook-european-data-protection-law> (pateikta ES kalbomis)
- FRA (2014), *Access to data protection remedies in EU Member States* (Galimybė pasinaudoti duomenų apsaugos teisės gynimo priemonėmis ES valstybėse narėse), Liuksemburgas, Leidinių biuras, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/access-data-protection-remedies-eu-member-states> ir ataskaitos santrauka <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/access-data-protection-remedies-eu-member-states-summary> (pateikta ES kalbomis)

Peržiūrėti FRA veiklą, susijusią su duomenų apsauga, galima: <http://fra.europa.eu/en/theme/information-society-privacy-and-data-protection>



FRA – EUROPOS SAJUNGOS PAGRINDINIŲ TEISIŲ AGENTŪRA

Schwarzenbergplatz 11 – 1040, Viena – Austrija
Tel. +43(158030)-0 – Faksas: +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



© Europos pagrindinių teisių agentūra, 2015
Nuotraukos: © Shutterstock

Print: ISBN 978-92-9491-048-6, doi:10.2811/039427
PDF: ISBN 978-92-9491-026-4, doi:10.2811/823745