

Izlūkdienestu īstenotā novērošana — pamattiesību garantijas un tiesiskās aizsardzības līdzekļi Eiropas Savienībā

Kopsavilkums

Ar Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 7. pantu ikvienai personai Eiropas Savienībā (ES) tiek garantētas tiesības uz privātās un ģimenes dzīves neaizskaramību, savukārt ar 8. pantu tiek garantētas tiesības uz personas datu aizsardzību. Tajā noteikts, ka šādi dati ir jāapstrādā godprātīgi un noteiktiem mērķiem un ka ikvienai personai ir tiesības piekļūt saviem personas datiem, kā arī tiesības ieviest labojumus šajos datos. Tāpat tajā ir noteikts, ka atbilstība šiem noteikumiem jākontrolē neatkarīgai iestādei. Ar 47. pantu tiek garantētas tiesības uz efektīvu tiesiskās aizsardzību, tostarp taisnīgu, atklātu un laikus veiktu lietas izskatīšanu tiesā.

Kad 2013. gada jūnijā plašsaziņas līdzekļi visā pasaulē sāka publicēt "Snoudena dokumentus", atklātībā nonāca informācija par izlūkdienestu pārraudzībā esošām plašām vispasaules novērošanas programmām. Snoudena atklājumi nebija pirmā norāde uz plaša mēroga komunikācijas novērošanas programmām, kas ieviestas, reaģējot uz 2001. gada 11. septembrī notikušajiem uzbrukumiem. Tomēr šo atklājumu nozīme ir lielāka nekā jebkad iepriekš, jo tie liecina, ka cilvēku privātums, visticamāk, ir apdraudēts visā pasaulē. Novērošana vairs nav mērķēta vienīgi uz valsts vai uzņēmējdarbības noslēpumiem, bet ļauj pārtvert cilvēku saziņu plašā mērogā. Tas ir pretrunā gan cilvēku tiesībām uz privātās un ģimenes dzīves neaizskaramību, gan tiesībām uz privātumu un datu aizsardzību; ES mērogā abas tiesības ir garantētas Eiropas Savienības Pamattiesību hartā (turpmāk "Harta"). ES un tās dalībvalstīm ir pienākums šīs tiesības aizsargāt, tostarp novērošanas kontekstā, un nodrošināt cietušajiem tiesiskās aizsardzības līdzekļus nelikumīgas novērošanas atspēkošanai.

"Šāda plaša un nediferencēta uzraudzība būtībā nav samērīga un ir nepamatota iejaukšanās ar Hartas 7. un 8. pantu nostiprinātajās tiesībās."

(Eiropas Savienības Tiesa, lieta C-362/14, Maximilian Schrems pret Data Protection Commissioner, ģenerāladvokāta secinājumi, 2015. gada 23. septembris)

Šie atklājumi izraisīja virkni reakciju. Izlūkošanas kopienā, jo īpaši, par izlūkdienestu uzraudzību atbildīgo specializēto struktūru vidū, tika veikta īpaša izmeklēšana un sagatavoti īpaši ziņojumi, kuros tika sīkāk pētīta Snoudena atklājumu ietekme. ES iestādes reaģēja asi. Eiropas Komisija, Eiropas Savienības Padome un Eiropas Parlaments sagatavoja ziņojumus par šiem atklājumiem, pauda bažas par masveida novērošanas programmām, pieprasīja paskaidrojumus no Amerikas Savienoto Valstu iestādēm un centās atjaunot uzticēšanos ASV un ES savstarpējās attiecībās. Lai gan ir pārāgi vērtēt Snoudena atklājumu kopējo ietekmi, dažās ES dalībvalstīs tiem sekojošā izmeklēšanā atklājās, ka to pašreizējā tiesiskajā regulējumā ir nepieciešamas reformas. Tas tika uzsvērts arī Eiropas Parlamenta 2014. gada marta rezolūcijā par ASV Nacionālās drošības aģentūras novērošanas programmu, novērošanas struktūrām dažādās dalībvalstīs un ietekmi uz ES pilsoņu pamattiesībām un transatlantisko sadarbību tieslietu un iekšlietu jomā [2013/2188(INI), P7_TA (2014)0230], ar kuru tika sākta plāna "Eiropas digitālā personas neaizskaramība" īstenošana.

"Edvarda Snoudena atklājumi sniedza mums iespēju sniegt atbildi. Ceru, ka šodien pieņemtā atbilde ietekmēs arī nākamo Parlamenta sasaukumu un tas pieņems likumu par iedzīvotāju tiesībām uz datu aizsardzību, ar ko mēs visi varētu lepoties."

(Claude Moraes, Eiropas Parlamenta deputāts, EP ziņotājs par EP izmeklēšanu Nacionālās drošības aģentūras jautājumā, paziņojums preseī, 2014. gada 12. marts)

ES dalībvalstu tiesiskā regulējuma analīze saistībā ar novērošanu

Eiropas Parlaments 2014. gada aprīlī lūdza Eiropas Savienības Pamattiesību aģentūrai (FRA) "veikt padziļinātu izpēti par pamattiesību aizsardzību novērošanas kontekstā". FRA šo lūgumu izpildīja, analizējot 28 ES dalībvalstu tiesisko regulējumu saistībā ar novērošanu un sniedzot pārskatu par spēkā esošajiem pamattiesību standartiem. Pārskatā galvenā uzmanība tika veltīta uzraudzības mehānismiem un tiesiskās aizsardzības līdzekļiem, kas pieejami privātpersonām, kuras uzskata, ka ir pārkāptas to tiesības uz privātumu.

FRA veiktā tiesiskā izpēte neietver novērošanas metožu analīzi. Tajā atspoguļots, kā pašreizējais tiesiskais regulējums veicina šādu metožu izmantošanu, un pētīta specializēto organizāciju lielā nozīme izlūkdienu darba uzraudzībā. Tāpat tajā rūpīgi pētīts, kādā mērā attiecīgās garantijas aizsargā

privātumu un nodrošina datu aizsardzību visās 28 ES dalībvalstīs.

Izlūkdienu īstenošana ir pilnvaroti darboties ārvalstu mērogā un galveno uzmanību pievērš ārējiem apdraudējumiem, savukārt drošības dienesti ir pilnvaroti darboties vietējā mērogā un galveno uzmanību pievērš iekšējiem apdraudējumiem. FRA ziņojumā lietotais termins "izlūkdienu īstenošana" aptver abus šos dienestu veidus.

Šajā kopsavilkumā izklāstīti FRA veiktās izpētes galvenie rezultāti, kas pilnībā publicēti ziņojumā *Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU – Mapping Member States' legal frameworks* (sk. sadaļu "Papildu informācija").

Datu vākšana un atspoguļojums

Šajā pētījumā FRA aplūkoja tiesisko regulējumu novērošanas jomā 28 ES dalībvalstīs, analizējot tiesību aktus un attiecīgos pamattiesību standartus, lai sagatavotu salīdzinošu analīzi par novērošanas tiesisko kontekstu visā ES.

Pamatojoties uz aģentūras multidisciplinārā pētniecības tīkla *Franet* sniegtajām atbildēm, FRA apkopoja datus un informāciju, veicot dokumentu izpēti visās 28 ES dalībvalstīs. Papildu informācija

tika iegūta, sazinoties ar galvenajiem partneriem, tostarp vairākiem FRA sadarbības koordinatoriem dalībvalstīs, specializētām struktūrām un atsevišķiem ekspertiem. Konstatējumos izmantoti arī jau sagatavotie ziņojumi un publikācijas, kuru mērķis ir palīdzēt valstu likumdevējiem izveidot tiesisko regulējumu izlūkdienu īstenošanai un nodrošināt to demokrātisku uzraudzību.

Otrs sociāli juridiskais ziņojums ar FRA atzinumiem, kura pamatā ir empīriskā izpēte, tiks publicēts vēlāk, un tajā tiks plašāk iztirzāti šeit sniegtie konstatējumi.

Pamattiesību garantijas un ES tiesību akti

"Skarbā realitāte ir tāda, ka, izmantojot masveida novērošanas tehnoloģijas, faktiski tiek ignorētas visas tiesības uz privātu saziņu internetā."

(Apvienoto Nāciju Organizācijas (ANO) īpašais referents jautājumos par cilvēktiesību un pamatbrīvību veicināšanu un aizsardzību terorisma apkarošanā (2014), *Ceturtais ikgadējais ziņojums, kas iesniegts Ģenerālajai asamblejai, A/69/397*, 2014. gada 23. septembris)

Visām ES dalībvalstīm ir saistoši Apvienoto Nāciju Organizācijas (ANO) izstrādātie minimālie

starptautiskie cilvēktiesību standarti, kas ir vispārīgi piemērojami, piemēram, Cilvēktiesību padomes rezolūcija par tiesībām uz privātumu digitālajā laikmetā (dokuments A/HRC/28/L.27, 2015. gada 24. marts). Dažādas ANO ekspertu struktūras un līgumu izpildes uzraudzības struktūras, reaģējot uz Snoudena atklājumiem, nosodīja masveida novērošanas praksi. Eiropas Padomes standartos, tostarp Eiropas Cilvēktiesību tiesas judikatūrā, arī ir ieskicēti minimālie standarti. Būtiski ir arī ES tiesību akti, kā tos interpretējusi Eiropas Savienības Tiesa (EST).

Visbeidzot, jomā, kurā vēl bez spēkā esošajiem tiesību aktiem starptautisko cilvēktiesību jomā tieši tiek piemēroti tikai atsevišķi starptautiski noteikumi, svarīgi ir arī pašregulācijas pasākumi un ieteikuma tiesības.

Ziņojumā galvenā uzmanība pievērsta tiesībām uz privātumu un datu aizsardzību, ko garantē ar Hartas 7. un 8. pantu. Tiesības uz datu aizsardzību ir paredzētas arī primārajos un sekundārajos ES tiesību aktos, nodrošinot, ka to attiecīgajā piemērošanas jomā personas datu apstrāde tiek veikta likumīgi un tikai tādā apmērā, kāds nepieciešams izvirzītā legītimā mērķa sasniegšanai. Šīs tiesības attiecas uz visām personām: gan uz ES pilsoņiem, gan trešo valstu valstspiederīgajiem. Saskaņā ar Hartas 52. panta 1. punktu visiem šo tiesību ierobežojumiem jābūt nepieciešamiem un proporcionāliem, tiem patiešām jāatbilst vispārējas nozīmes mērķiem, ko atzinusi Savienība, tiem ir jābūt noteiktiem tiesību aktos un tajos jārespektē šo tiesību būtība.

Lai gan pastāv starptautiskas pamatnostādnes, visā ES nav vienotas izpratnes par jēdzienu "valsts drošība". Ne ES tiesību aktos, ne EST judikatūrā šis jēdziens nav sīkāk definēts, lai gan EST ir noteikusi, ka izņēmumi no pamattiesībām jāinterpretē šauri un tiem jābūt pamatotiem.

Šīs neskaidrās "valsts drošības" aprises sarežģī ES tiesību aktu piemērošanu. Līguma par Eiropas Savienību 4. panta 2. punktā noteikts, ka "valsts drošība paliek vienīgi katras dalībvalsts atbildībā". Šī atkāpe attiecībā uz "valsts drošību" gan nenozīmē, ka ES tiesību akti nav piemērojami nemaz. Jēdziena "valsts drošība" interpretāciju dalībvalsts līmenī un veidu, kādā tiek īstenotas novērošanas programmas, var novērtēt ES iestādes, jo īpaši EST.

Novērošanas veidi: selektīva un neselektīva

FRA pētījumā tiek pētīts, kā saskaņā ar ES dalībvalstu tiesisko regulējumu tiek organizēta selektīva un neselektīva novērošana.

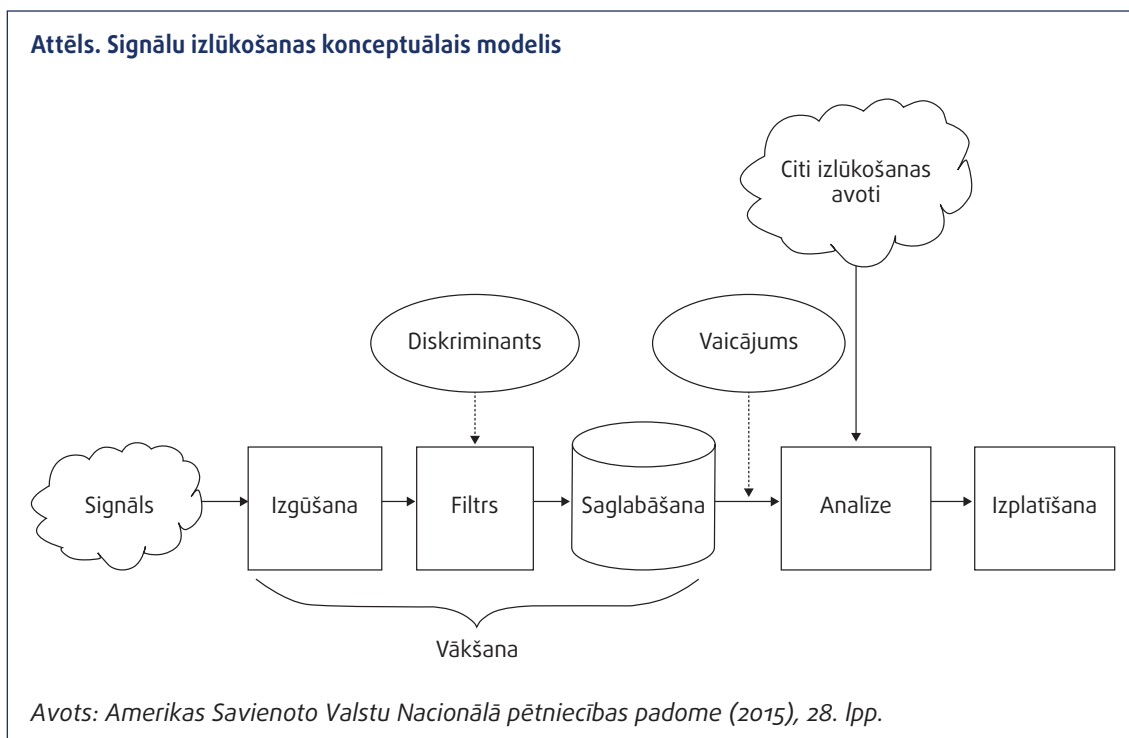
Nīderlandes Izlūkošanas un drošības dienestu pārskatīšanas komiteja (CTIVD) selektīvu un neselektīvu novērošanu definē šādi:

- selektīva informācijas pārtveršana ir "informācijas pārtveršana, ko veic, ja personu, organizāciju vai tehnisko parametru, uz kuru/ko vērsta datu vākšana, var norādīt iepriekš";
- neselektīva informācijas pārtveršana ir "informācijas pārtveršana, ko veic, ja personu, organizāciju vai tehnisko parametru, uz kuru/ko vērsta datu vākšana, nevar norādīt iepriekš".

CTIVD, *Annual Report 2013–2014*, Hāga, 2014. gada 31. marts, 45.–46. lpp.

Datu apjoms, kas tika savākts, izmantojot atklātās novērošanas programmas, piemēram, *PRISM*, *Xkeys-core* un *Upstream*, izraisīja plaša mēroga reakciju. "Masveida novērošanas" (kas bieži tiek uzskatīta par neselektīvu) rezultātā savāktais datu apjoms ļoti atšķiras no tā, kas tiek iegūts, izmantojot tradicionālās, slepenās (selektīvās) novērošanas metodes, piemēram, telefonsarunu noklausīšanos. Selektīvas novērošanas pamatā ir iepriekšējās aizdomas par konkrētu personu vai organizāciju. ES dalībvalstu tiesību aktos dominē un ir atzīts tieši šis novērošanas veids. Lielākajā daļā ES dalībvalstu tiesiskais regulējums "masveida novērošanu" nereglamentē vai pat nepiemin. Tikai dažās ES dalībvalstīs pastāv sīki izstrādāti tiesību akti par signālu izlūkošanu (*SIGINT*), kas ir vispārējs termins, kuru izmanto, lai aprakstītu izlūkdienestu veiktu signālu pārtveršanu no dažādiem avotiem. FRA pētījumā termins "signālu izlūkošana" izmantots viscaur analizē.

SIGINT pirmsākumi meklējami militārajā izlūkošanā. Ar to saprot automatizētu informācijas iegūšanu, kas tiek veikta, pārtverot un vācot ar izlūkošanas darbību saistītus digitālos datus. Attēlā redzams, ka savāktie signāli tiek filtrēti, izmantojot diskriminantus vai selektorus — parametru kopu, ko vai nu *a priori*, vai dinamiski ietver filtrēšanas procesā, lai definētu kritērijus, pēc kuriem nosaka, kādi dati jā saglabā, lai iegūtu vajadzīgo informāciju (piemēram, "visas e-pasta adreses, kas tiek izmantotas saziņā ar Jemenu").



Amerikas Savienoto Valstu Nacionālo akadēmiju Nacionālā pētniecības padome terminu “signālu izlūkošana” izmanto kā visaptverošu terminu, attiecinot to uz jebkādiem elektroniskā iekārtā saglabātiem datiem. Venēcijas komisija lieto *SIGINT* kā kopēju terminu, kas aptver radio (tostarp satelīta un mobilo tālrunu) un kabeļu sakaru pārtveršanas un analizēšanas līdzekļus un paņēmienus.

FRA analīze par tiesisko regulējumu, ar kuru reglamentē izlūkdienestu izmantotās novērošanas metodes, liecina, ka piecas ES dalībvalstis (Apvienotā Karaliste, Francija, Nīderlande, Vācija un Zviedrija)

savos tiesību aktos ir sīki izklāstījušas nosacījumus, kuri jāizpilda, lai varētu izmantot selektīvu un neselektīvu novērošanu, piemēram, signālu izlūkošanu. Citu dalībvalstu tiesību aktos šie nosacījumi nav pietiekami skaidri norādīti, tāpēc ir grūtāk veikt spēkā esošo konkrēto signālu izlūkošanas datu vākšanas procedūru tiesisko analīzi. Lai arī šo valstu tiesību aktos nav konkrētas atsaucē uz *SIGINT*, to drīkst veikt. Tomēr, tā kā šajās valstīs šī prakse figurē tikai nepublicētos regulatīvos pasākumos, piemērojamā tiesiskā regulējuma analīze nesniegs nekādu skaidrību par šo jautājumu.

Galvenie konstatējumi

Izlūkdienesti un tiesību akti novērošanas jomā

Izlūkdienestu mērķis un struktūra

Demokrātiskā sabiedrībā izlūkdienestu galvenais mērķis ir aizsargāt valsts drošību un atvērtas sabiedrības pamatvērtības, izmantojot slepenus izlūkošanas rīkus. Izlūkošanas kopienas struktūra katrā ES dalībvalstī ir cieši saistīta ar konkrētās valsts vēsturiskajiem notikumiem un ne vienmēr pakļaujas

pamattiesību standartiem. Tāpēc izlūkdienestu struktūra dažādās ES dalībvalstīs ir ļoti atšķirīga. Dažās dalībvalstīs darbojas divi izlūkdienesti, savukārt citās ir piecas vai sešas atbildīgās struktūras.

- Gandrīz visas ES dalībvalstis ir izveidojušas vismaz divas dažādas izlūkdienestu organizācijas: vienu civilietām, otru – militārajām lietām (kas šajā ziņojumā nav ietvertas). Civilie izlūkdienesti lielākoties ir pakļauti iekšlietu ministrijām, bet dažkārt arī premjerministram vai prezidentam.

- Dažās dalībvalstīs civilie dienesti ir sadalīti divos apakšdienestos, no kuriem vienam ir iekšzemes mandāts un otram ārvalstu mandāts. Turklāt dažās dalībvalstīs izlūkošanas pasākumus ir uzticējušas vienībām, kas ir specializējušās konkrētu apdraudējumu (piemēram, organizētās noziedzības, korupcijas vai terorisma) apkarošanā.

Valsts drošības aizsardzība

FRA pētījumā jēdziens “valsts drošība” tiek analizēts saistībā ar izlūkdienestu mandātu un novērošanas pasākumiem, kurus tiem atļauts veikt. Arī šajā jomā ES dalībvalstu vidū tika konstatēta liela daudzveidība.

- Izlūkdienestu primārais mērķis ir aizsargāt valsts drošību, taču izpratne par šo jēdzienu ES dalībvalstīs nav vienota. Valsts drošības tvērums reti ir definēts, un dažreiz tiek lietoti līdzīgi termini. Citās dalībvalstīs termins “valsts drošība” nemaz netiek lietots un tā vietā ir runa par “iekšējo drošību” un/vai “ārējo drošību”, vai arī par “nacionālo drošību”.
- Izlūkdienestu dažādo uzdevumu tvērums (t. i., to mandāts) dažādās ES dalībvalstīs nesakrīt. Papildus tradicionālākām jomām dažu izlūkdienestu mandāti ietver organizēto noziedzību un kibernetiskus uzbrukumus. Šo terminu definīcijas nav saskaņotas.

Novērošanas tiesiskā reglamentēšana

Robeža starp tiesībaizsardzības iestāžu un izlūkdienestu uzdevumiem brīžiem ir neskaidra. Jebkādai uzdevumu paplašināšanai jābūt pienācīgi pamatotai ar nepieciešamību aizsargāt valsts drošību, kas ir galvenais izlūkdienestu izveides iemesls.

- Vairumā dalībvalstu ar tiesisko regulējumu reglamentē tikai selektīvu novērošanu, kas var būt vērsta uz atsevišķām personām vai noteiktām grupām/organizācijām. Papildus selektīvās novērošanas reglamentēšanai piecas dalībvalstīs ir ieviesušas sīki izstrādātus tiesību aktus par signālu izlūkošanas izmantošanas nosacījumiem.
- Ja ņem vērā piemērojamos cilvēktiesību standartus, valstu tiesiskajā regulējumā trūkst skaidru definīciju, kas norādītu personu kategorijas un darbības, par kurām var vākt izlūkdatus.
- Lielākajā daļā dalībvalstu (26 no 28) izlūkdienestus reglamentē ar tiesību aktiem. Pastāv tiesību normas, kas reglamentē valstu izlūkdienestu struktūru un darbību. Vienas dalībvalsts

konstitūcija aizliedz tās izlūkdienestam veikt novērošanu. Citā dalībvalstī pašlaik tiek ieviesti tiesību akti, ar kuriem reglamentēs tās izlūkdienestu praksi attiecībā uz novērošanu.

- FRA veiktā analīze liecina, ka tiesiskais pamats, kas nosaka valstu izlūkdienestu mandātus un pilnvaras, dažādās ES dalībvalstīs atšķiras — tas var būt gan viens atsevišķs tiesību akts, ar kuru reglamentē valsts dienestu struktūru un izlūkošanas līdzekļus, gan sarežģīts satvars, kas sastāv no vairākiem tiesību aktiem un rīkojumiem, ar kuriem reglamentē konkrētus izlūkdienestu mandātus, struktūras, kompetences un izlūkošanas līdzekļu aspektus.
- Lielākajā daļā dalībvalstu izlūkdienestu darbu reglamentē ar diviem tiesību aktiem: ar vienu aptver dienesta mandātu un struktūru, ar otru — darbības līdzekļus un nosacījumus to lietošanai.
- Vairums ES dalībvalstu (23 no 28) ir nodalījušas izlūkdienestus no tiesībsargājošajām iestādēm. Divas dalībvalstīs nesen ir atteikušās no sistēmām, kurās izlūkdienesti piederēja pie policijas vai līdzīgām tiesībsargājošajām iestādēm.

Izlūkdienestu uzraudzība

FRA analīzē tiek aplūkoti ar izlūkdienestu veikto novērošanu saistītie pārskatatbildības mehānismi. Tajā īpaši aprakstīta uzraudzības mehānismu ieviešana ES dalībvalstīs. Uzraudzība ir veids, kā nodrošināt pārskatatbildību sabiedrības priekšā par izlūkdienestu lēmumiem un darbībām. Eksperti uzskata, ka uzraudzības mērķis ir novērst jaunprātīgu varas izmantošanu, leģitimēt iejaukšanās pilnvaru īstenošanu un sasniegt labākus rezultātus pēc konkrētu darbību izvērtēšanas. Saskaņā ar Venēcijas komisijas ziņojumu un citiem akadēmiskiem pētījumiem valda uzskats, ka uzraudzībā ir jāietver:

- izpildvaras kontrole;
- parlamentārā uzraudzība;
- ekspertu struktūras;
- izskatīšana tiesā.

Izpildvaras kontrole un koordinācija starp uzraudzības struktūrām

Izpildvara izlūkdienestus var kontrolēt dažādi — nosakot to stratēģisko politiku un prioritātes vai izstrādājot pamatnostādnes, izvirzot un/vai norīkojot

dienesta augstāko vadību, sastādot budžetu, par kuru pēcāk balsos parlaments, vai apstiprinot sadarbību ar citiem dienestiem. Dažās dalībvalstīs izpildvara būtiski ietekmē arī novērošanas pasākumu autorizēšanu.

Efektīvas uzraudzības priekšnoteikums ir pienācīga koordinācija starp dažādām uzraudzības struktūrām, kas nepieciešama, lai nodrošinātu, ka tiek uzraudzīti visi izlūkdienu darba aspekti. Ja uzraudzības struktūrām trūkst skaidras un visaptverošas izpratnes par visas valsts izlūkošanas kopienas darbu, uzraudzība ir nepilnīga un uzraudzības sistēmas vispārējais iedarbīgums tiek apdraudēts.

- Tā kā ES dalībvalstu vidū pastāv liela politisko un tiesību sistēmu daudzveidība, arī izlūkdienu uzraugošās struktūras ir ļoti dažādas. ES dalībvalstīs tiek izmantotas ļoti atšķirīgas uzraudzības sistēmas. Lai arī pašreizējās sistēmas var tikt izmantotas labai praksei, atsevišķās jomās būtu lietderīgi veikt tiesību reformu, kas paplašinātu uzraudzības struktūru pilnvaras.
- Dažādām uzraudzības struktūrām ir piešķirts plašs pilnvaru klāsts, un atšķiras arī apmērs, kādā tās šīs pilnvaras drīkst izmantot.
- Septiņās dalībvalstīs ir uzraudzības sistēmas, kurās apvienotas izpildvaras, parlamentārās, tiesu (izmantojot *ex ante* apstiprinājumu) un ekspertu struktūras. Tomēr starp tām nav nevienas no valstīm, kurās ir ieviests tiesiskais regulējums, kas atļautu signālu izlūkdatu vākšanu.
- Uzraudzība var būt iedarbīga arī tad, ja tā neietver visu četru veidu uzraudzības mehānismus. Šādu uzraudzību var panākt, ja izraudzītās struktūras cita citu papildina un tās visas kopā veido stabilu sistēmu, kas var novērtēt, vai izlūkdienu mandāts tiek īstenots atbilstoši. To var panākt, ja uzraudzības pilnvaras aptver visas izlūkdienu darbības jomas. Tomēr, ja pats mandāts ir neskaidrs vai nepilnīgi izstrādāts, uzraudzības struktūras nevar neko ietekmēt.
- Ir svarīgi, lai uzraudzības struktūrām būtu piekļuve informācijai un dokumentiem. Lai arī izlūkdienu iegūtā informācija ir sensitīva un ar aizsardzības pasākumiem ir jāgarantē tās attiecīga apstrādāšana, uzraudzības struktūras nevar pildīt savus pienākumus, kamēr tām nav piekļuves visai būtiskajai informācijai. Tomēr parasti situācija ir pretēja.

Parlamentārā uzraudzība

Parlamentārā uzraudzība ir būtiska, ņemot vērā to, ka parlamenta pienākums ir saukt pie atbildības valdību. Parlaments kā likumdevējs ir atbildīgs par skaidru, saprotamu tiesību aktu pieņemšanu, ar kuriem izveido izlūkdienu un nosaka to struktūru, īpašās pilnvaras un ierobežojumus. Tāpat parlaments ir atbildīgs par izlūkdienu budžeta apstiprināšanu un dažās dalībvalstīs tas arī pārbauda, vai dienu darbības ir saskaņā ar tiesisko regulējumu.

- FRA konstatējumi liecina, ka parlamentārā uzraudzība tiek veikta 24 dalībvalstīs un 21 no šīm valstīm izlūkdienu uzraudzība ir uzticēta īpašām parlamentārajām komitejām. Dažas dalībvalstīs ir izveidojušas vienu parlamentāru komiteju, kas strādā ar dažādiem drošības un izlūkošanas dienestiem, savukārt citās valstīs ir izveidotas vairākas komitejas, kas strādā ar katru dienu atsevišķi.
- Nevienā dalībvalstī parlamentārajai komitejai nav piešķirta neierobežota piekļuve izlūkošanas informācijai.
- Dažādām dalībvalstu parlamentārajām komitejām ir atšķirīgi mandāti — lielākoties tām ir piešķirtas tradicionālas uzraudzības pilnvaras saistībā ar tiesību aktiem, budžetu un informācijas saņemšanu par dienu darbību, taču dažas no šīm komitejām var izskatīt sūdzības, pieņemt saistošus lēmumus par izlūkdienu un piedalīties novērošanas pasākumu apstiprināšanā.
- Ja ir runa par parlamentāro komiteju pilnvarām sākt izmeklēšanu, lielākajā daļā valstu tiesību akti ļauj šīm komitejām lūgt informāciju no izlūkdienu vai izpildvaras, bet ne pieprasīt to.



Ekspertu uzraudzība

Ekspertu uzraudzība ir īpaši vērtīga, jo tādējādi privātpersonas, kuras pārzina attiecīgo jomu, var veltīt laiku konkrētajam jautājumam un neatkarīgi no politiskās pārliecības pārbaudīt izlūkdienestu darbības. Eiropas Padomes cilvēktiesību komisārs uzskata, ka eksperti bieži ir tie, kuri var vislabāk veikt drošības un izlūkošanas dienestu darbības ikdienas uzraudzību.

- Lai gan parlamentārā uzraudzība ir būtiska, ir jāiesaistās arī citām uzraudzības struktūrām, jo īpaši, stabilām ekspertu struktūrām, kas var uzraudzīt operatīvās darbības, tostarp personas datu vākšanu, apmaiņu un izmantošanu, kā arī tiesību uz privāto dzīvi aizsardzību.
- Visā ES 15 dalībvalstīs ir izveidojušas vienu vai vairākas ekspertu struktūras, kas nodarbojas tikai ar izlūkdienestu uzraudzību. To kompetencē ir novērošanas pasākumu autorizēšana, sūdzību izskatīšana, dokumentu un informācijas pieprasīšana no izlūkdienestiem un konsultāciju sniegšana izpildvarai un/vai parlamentam. Lai iespēju robežās palielinātu šo struktūru potenciālu, tām jānodrošina pietiekama neatkarība un jāpiešķir atbilstoši resursi un pilnvaras.
- Dažās dalībvalstīs novērošanas pasākumu autorizēšanā nepiedalās neviena iestāde, kas ir neatkarīga no izlūkdienestiem un izpildvaras.
- Dalībvalstīs, kurās novērošanas pasākumus autorizē neatkarīga struktūra, selektīvas novērošanas veikšanai parasti ir jāsaņem tiesas apstiprinājums, bet ekspertu struktūru apstiprinājums ir otrs biežāk izmantotais risinājums. Attiecībā uz signālu izlūkdatu vākšanas uzraudzību nav vienotas pieejas.
- Ekspertu struktūrām nenoliedzami ir nepieciešama izpratne par novērošanas tiesiskajiem aspektiem, tomēr liela nozīme ir arī tehniskajai kompetencei. Dažās dalībvalstīs to nodrošina, iekļaujot šajās struktūrās ekspertus, kuri pārstāv dažādas jomas, tostarp informācijas un komunikācijas tehnoloģiju (IKT) jomu. Citas valstis ļoti paļaujas uz sadarbību starp esošajiem vai bijušajiem tiesnešiem un parlamentāriešiem.

ES dalībvalstīs datu aizsardzības iestādēm (DAI), kas ir specializētas struktūras, kuru uzdevums ir garantēt privātumu un datu aizsardzību, ir paredzēta svarīga funkcija personas datu aizsardzībā. Šī funkcija ir paredzēta ES primārajos un sekundārajos tiesību aktos. Tomēr ekspertu struktūrām, kas ir specializējušās izlūkdienestu uzraudzībā, neapšaubāmi ir atzīta kompetence privātuma un datu aizsardzības jautājumos izlūkošanas jomā.

- *FRA* konstatējumi liecina, ka, salīdzinot ar citām datu apstrādes darbībām un publiskā un privātā sektora datu pārziņiem, septiņās dalībvalstīs DAI attiecībā uz izlūkdienestiem ir tādas pašas pilnvaras kā attiecībā uz visiem pārējiem datu pārziņiem. DAI nav kompetences attiecībā uz izlūkdienestiem 12 dalībvalstīs, un deviņās dalībvalstīs to pilnvaras ir ierobežotas.

- Dalībvalstīs, kurās DAI ir dalīta kompetence ar citām ekspertu uzraudzības struktūrām, sadarbības trūkuma dēļ starp šīm iestādēm var rasties nepilnības, kam par iemeslu ir pienākumu sadrumstalotība. Dalībvalstīs, kurās DAI nav kompetences attiecībā uz izlūkdienestiem, par privātuma un datu aizsardzības garantiju pienācīgu piemērošanu ir atbildīga uzraudzības struktūra.

- Agrākā *FRA* veiktā izpēte par piekļuvi tiesiskās aizsardzības līdzekļiem datu aizsardzības jomā atklāj, ka ir jāuzlabo DAI rīcībspēja. Tas ir svarīgi, ja ņem vērā nozīmi, kāda DAI varētu būt izlūkdienestu pārraudzībā.

Tiesiskās aizsardzības līdzekļi

Saskaņā ar piemērojamajiem starptautiskajiem standartiem ikvienam, kuram ir radušās aizdomas, ka ir pārkāptas viņa tiesības uz privātumu vai datu aizsardzību, jābūt iespējai šo situāciju labot. Tiesības uz efektīvu tiesisko aizsardzību, kas ļauj privātpersonām tiesību pārkāpuma gadījumā vērsties pēc tiesiskās aizsardzības, ir būtisks tiesiskuma īstenošanas elements. Tiesiskajai aizsardzībai jābūt efektīvai gan praksē, gan tiesību aktos.

Kā liecina iepriekšēji *FRA* ziņojumi par piekļuvi tiesiskās aizsardzības līdzekļiem datu aizsardzības jomā un par iespēju vērsties tiesas iestādēs, personām, kuru tiesības uz privātumu un datu aizsardzību ir pārkāptas, ir pieejamas vairākas iespējas, kā saņemt tiesisko aizsardzību. Ņemot vērā praktiskos sarežģījumus saistībā ar piekļuvi vispārējām tiesām, novērošanas jomā būtiska nozīme tiesiskajā aizsardzībā ir ārpustiesas struktūrām. Visās 28 ES dalībvalstīs šādas ārpustiesas struktūras ietver ekspertu (tostarp DAI), izpildvaras un parlamentārās struktūras, kā arī tiesībsarga iestādes. Dažās dalībvalstīs ir diezgan daudz ārpustiesas struktūru, kas pilda tiesiskās aizsardzības funkcijas novērošanas jomā, tomēr to skaits jāaplūko turpmāk izklāstīto konstatējumu kontekstā.

Tiesiskās aizsardzības sistēmas sarežģītība un datu apjoms, ko iegūst izlūkdienesti, veicot *SIGINT*, neveicina efektīvu tiesiskās aizsardzības līdzekļu ieviešanu. Vēršanos pēc tiesiskās aizsardzības apgrūtina dažādu tiesiskās aizsardzības gūšanas iespēju sadrumstalotība un nodalījums. Savāktie dati liecina, ka

kopš Snoudena atklājumiem valsts līmenī ir iztīrīta tikai neliela daļa lietu, kurās tiek apstrīdēta novērošanas prakse.

Pienākums informēt un piekļuves tiesības

Personas tiesības būt informētai un tiesības uz piekļuvi informācijai ir būtiskas, ja persona jābrīdina par novērošanas pasākumiem un jāsāk korektīva darbība. Eiropas Cilvēktiesību tiesa (ECT) gan ir atzinusi, ka pamatotos gadījumos šīs tiesības var ierobežot (sk. ECT 1978. gada 6. septembra spriedumu lietā *Klass u. c. pret Vāciju*, prasības pieteikums Nr. 5029/71). *FRA* konstatējumi liecina, ka ar izlūkdienu darbu saistītā slepenība patiešām ierobežo šīs tiesības. Vēl viens faktors ir ar *SIGINT* starpniecību savāktu datu apjoms salīdzinājumā ar to, kas tiek iegūts, izmantojot tradicionālākas novērošanas metodes.

- Astoņās dalībvalstīs pienākums informēt un piekļuves tiesības nemaz nav noteiktas tiesību aktos. Spēkā ir noteikumi par klasificētiem dokumentiem vai oficiāliem noslēpumiem. Pārējo 20 dalībvalstu tiesību aktos ir paredzēts pienākums informēt un piekļuves tiesības, atsevišķos gadījumos pat norādot konkrētus termiņus, tomēr pastāv ierobežojumi. Šo ierobežojumu pamatā ir dažādi iemesli, piemēram, valsts drošība, valsts intereses vai attiecīgā novērošanas pasākuma mērķis.
- Tikai divās dalībvalstīs eksistē īpaši noteikumi par pienākumu informēt signālu izlūkošanas kontekstā — vienā privātpersonas netiek informētas, ja izmantotie selektori nav tieši saistīti ar attiecīgo personu, otrā privātpersona netiek informēta, ja iegūtie personas dati tiek dzēsti uzreiz pēc to iegūšanas un netiek turpmāk apstrādāti.
- Uzraudzības struktūras 10 ES dalībvalstīs, tostarp sešas valsts DAJ, pārskata ierobežojumus, kas noteikti attiecībā uz tiesībām būt informētam un uz tiesībām piekļūt informācijai, pārbaudot, vai norādītais apdraudējums valsts drošībai ir pamatots, un/vai netieši īstenojot privātpersonas piekļuves tiesības. Pēdējā no iepriekš minētajiem gadījumiem struktūras izvērtē, vai var piešķirt piekļuvi datiem vai arī atteikšanās to darīt ir juridiski pamatota, kā arī pēta datu apstrādes likumību. Vienā dalībvalstī ir nepieciešams tiesas rīkojums, kas apliecina, ka informēšana apdraudētu izmeklēšanu vai ka pastāv citi pretargumenti.

- Divās citās dalībvalstīs tiesības uz piekļuvi informācijai netiek piešķirtas vispār. Tiesību aktos gan ir paredzētas tiesības, kas nodrošina tādu pašu iznākumu, t. i., privātpersona var pieprasīt, lai uzraudzības struktūra pārbauda, vai šīs personas dati nav pakļauti nelikumīgai novērošanai.
- Dažās dalībvalstīs uzraudzības struktūra, kas ir iesaistīta netiešā privātpersonas tiesību īstenošanā attiecībā uz piekļuves pieprasīšanu datiem, datu apstrādi ne apstiprina, ne noliedz. Atbildes parasti aprobežojas ar paziņojumu, ka sūdzība ir apstrādāta un/vai pārbaudīta.

Tiesiskās aizsardzības līdzekļi

Visās dalībvalstīs privātpersonām ir nodrošināta iespēja tiesās iesniegt sūdzību par privātuma pārkāpumiem neatkarīgi no tā, vai šie pārkāpumi ir notikuši selektīvas novērošanas vai signālu izlūkošanas rezultātā. Tiesās privātpersonas var sūdzēties par iejaukšanos viņu privātajā dzīvē, tostarp, apstrīdēt pārraudzības struktūras lēmumus attiecībā uz šo personu iesniegtām sūdzībām par privātuma pārkāpumiem. Tās arī privātpersonām nodrošina iespēju lūgt piemērot tiesiskās aizsardzības līdzekļus, tostarp novērošanas jomā.

- Tomēr iepriekšējos *FRA* pētījumos tika konstatēts, ka tiesnešu specializācijas trūkums datu aizsardzības jautājumos ir nopietns šķērslis, kas apgrūtina efektīvu tiesiskās aizsardzību ar datu aizsardzību saistītu pārkāpumu gadījumā. Šis konstatējums ir būtisks novērošanas jomā, kurā nozīmīga ir ne vien ar izlūkošanu saistītās slepenības ievērošana, bet arī atbilstoša kompetence, piemēram, IKT vai izlūkošanas jautājumos.
- Tikai divas dalībvalstīs ir mazinājušas šo specializācijas trūkumu attiecībā uz tiesiskās aizsardzības līdzekļiem, piesaistot tiesnešus/tribunālus, kuriem ir nepieciešamās zināšanas, lai lemtu par (bieži vien) tehniskiem jautājumiem, kā arī atļauja piekļūt slepeniem materiāliem.



Ārpus tiesiskās aizsardzības līdzekļi

Ārpus tiesiskās aizsardzības iespējas privātpersonām parasti ir pieejamākas nekā tiesiskie mehānismi, jo procesuālie noteikumi nav tik stingri, sūdzību iesniegšanas izmaksas ir mazākas un to izskatīšana norit ātrāk. *FRA* iepriekš gūtie pierādījumi apliecina iepriekš minēto, jo īpaši, saistībā ar datu aizsardzību – vairāk sūdzību tiek iesniegtas valstu DAI, un tikai nedaudzas tiek izskatītas tiesā. Tomēr nav daudz ārpus tiesiskās aizsardzības struktūru (vēl bez DAI), kas darbotos datu aizsardzības jomā, un daudzām no tām ir tikai ierobežotas pilnvaras attiecībā uz tiesiskās aizsardzības nodrošināšanu.

- Par sūdzību izskatīšanu atbildīgās uzraudzības struktūras (tostarp DAI) lielākajā daļā dalībvalstu ir neatkarīgas iestādes.
- Ja izpildvaras uzraudzības struktūra ir pilnvarota gan nodrošināt tiesiskās aizsardzību, gan pieprasīt novērošanu, tās neatkarība kļūst apšaubāma. Parlamentārām un ekspertu uzraudzības struktūrām ir autonomāka administratīvā struktūra, taču autonomija negarantē efektīvu tiesiskās aizsardzību, ja trūkst pietiekamas zināšanu bāzes. Uzraudzības struktūru locekļu izraudzīšanās process un to vieta administratīvajā hierārijā arī ir būtiski aspekti, kas jāņem vērā, vērtējot struktūras neatkarību.
- DAI 13 ES dalībvalstīs ir pilnvarotas izskatīt privātpersonu sūdzības un pieņemt saistošus lēmumus. Tomēr trijās no šīm valstīm ir ierobežota piekļuve datnēm un telpām. Piecās dalībvalstīs ir spēkā papildu prasības, paredzot, ka DAI vadītājam vai loceklim ir jāatrodas izlūkdienesta telpās pārbaužu laikā.
- Piecas no septiņām dalībvalstīm, kas savām ekspertu uzraudzības struktūrām (kas nav DAI) uztic konkrētas pilnvaras saistībā ar tiesiskās aizsardzības nodrošināšanu, to dara, atļaujot šīm struktūrām pieņemt saistošus lēmumus. Divās ES dalībvalstīs izpildvaras uzraudzības struktūra arī ir pilnvarota nodrošināt tiesisko aizsardzību. Parlamentārās komitejas četrās dalībvalstīs ir tiesīgas uz klausīt privātpersonu sūdzības, taču tikai viena var tās risināt ar saistošu lēmumu palīdzību.
- Tiesībsarga iestādes, kas pastāv visās 28 ES dalībvalstīs, lielākoties risina administratīvas kļūmes, nevis novērošanas jautājumus pēc būtības. Tikai vienā dalībvalstī tiesībsarga iestāde saskaņā ar attiecīgiem tiesību aktiem izlūkošanas jomā ir pilnvarota nodrošināt tiesisko aizsardzību. Turklāt tiesībsarga iestāžu pilnvaras var būt samērā ierobežotas un lietas izskatīšana parasti nenoslēdzas ar saistošu, īstenojamu spriedumu, bet gan ar nesaistošiem ieteikumiem, kuru mērķis ir atrisināt esošo situāciju un sniegt norādes tālākai rīcībai. Tas, protams, ietekmē to tiesiskās aizsardzības līdzekļu efektivitāti, ko šīs iestādes var nodrošināt.
- Kā citus elementus, kas var atvieglot privātpersonas piekļuvi tiesiskās aizsardzības līdzekļiem, var minēt atvieglotus noteikumus attiecībā uz pierādīšanas pienākumu un kolektīvām prasībām, kā arī iedarbīgu ziņotāju aizsardzību. Eiropas Padomes Parlamentārā asambleja uzskata, ka ziņošana ir visiedarbīgākais līdzeklis, lai panāktu noteikto novērošanas ierobežojumu ieviešanu.

Secinājumi

Ziņojumā, kas veltīts ierobežotas ES kompetences jomai, izceltas atšķirības starp dalībvalstīm attiecībā uz izlūkdienestu struktūru un to, kā tie pilda savus pamatuzdevumus.

Veicot novērošanas pasākumus, nereti tiek pārkāptas privātpersonu tiesības. Tā kā šie pasākumi ir slepeni, privātpersonām nākas zināmā mērā paļauties uz publiskā sektora iestāžu uzticamību, jo šīm iestādēm savukārt ir pienākums aizsargāt privātpersonu pamattiesības. Lai panāktu, ka sabiedrības uzticība tās izlūkdienestam ir vēlamajā līmenī, ir jānodrošina pārskatatbildība. Skaidri un saprotami tiesību akti, stabili uzraudzības mehānismi, atbilstoši kontroles mehānismi un efektīvi tiesiskās aizsardzības līdzekļi ir tikai daži no elementiem, kam ir būtiska nozīme šādas pārskatatbildības sasniegšanā, un to nenoliedzami ir grūti nodrošināt, ņemot vērā slepenību, kādā darbojas izlūkdienesti. Skaidru un saprotamu tiesību aktu un stabilu uzraudzības mehānismu ieviešana un uzturēšana dalībvalstu līmenī ir tikai pirmais solis ceļā uz pārskatāmu un pamattiesībām

atbilstošu sistēmu, un sarežģījumi, kas rodas šajā procesā, liek noprast, ka joprojām pastāv šķēršļi.

Reakcija uz Snoudena atklājumiem norāda uz nepieciešamību pielāgot un uzlabot attiecīgo tiesisko regulējumu ES un visās tās dalībvalstīs. *FRA* veiktā izpēte liecina, ka jau ir veiktas vairākas tiesiskās reformas. Izlūkdienestu darbību reglamentējošo satvaru funkcionēšanas un likumības periodiskiem novērtējumiem jāklūst par uzraudzības sistēmu neatņemamu sastāvdaļu. Ne mazāk svarīgs ir jautājums, kādas turpmākas reformas būtu jāveic tiesiskajā regulējumā, lai novērstu atbilstīgas uzraudzības trūkumu. Turklāt, veicot reformas ES dalībvalstīs, ir jāņem vērā jaunākie tehnoloģiskie sasniegumi, lai nodrošinātu, ka uzraudzības mehānismos tiek izmantoti nepieciešamie rīki un ekspertu zināšanas. Visu iepriekš minēto punktu izpilde neapšaubāmi nav vienkārša, taču tas ievērojami atvieglotu sarežģīto uzdevumu — aizsargāt drošību, vienlaikus garantējot pamattiesību ievērošanu.





Sabiedrības aizsardzība pret drošības apdraudējumiem un pamattiesību aizsardzība ir jomas, starp kurām ir grūti panākt līdzsvaru. Brutālie teroristu uzbrukumi un inovācijas tehnoloģiju jomā, kas ļauj novērot lielu saziņas datu apjomu, šo jautājumu ir vēl vairāk sarežģījuši, radot bažas, ka tiesības uz privātumu un datu aizsardzību tiek pārkāptas valsts drošības labad. Snoudena atklājumi par plašu un neselektīvu novērošanu lika skaidri noprast, ka attiecībā uz šīm tiesībām ir nepieciešamas pastiprinātas garantijas.

Šajā ziņojumā, kas izstrādāts pēc Eiropas Parlamenta aicinājuma veikt rūpīgu izpēti par pamattiesību aizsardzību novērošanas kontekstā, izklāstīts un analizēts ES dalībvalstīs spēkā esošais tiesiskais regulējums novērošanas jomā. Galvenā uzmanība šajā ziņojumā pievērsta tā sauktajai "masveida novērošanai", un tajā aplūkoti arī ES valstīs ieviestie uzraudzības mehānismi, ieskicēts par novērošanas pasākumu uzraudzību atbildīgo struktūru darbs un izklāstīti tiesiskās aizsardzības līdzekļi, kas pieejami privātpersonām, kuras vēlas apstrīdēt šos izlūkošanas pasākumus. Šajā ziņojumā uzskatāmi parādīti sarežģītie apsvērumi, ar kuriem šajā procesā nākas saskarties, un tādējādi uzsvērts, cik sarežģīti var būt atbalstīt prioritātes, kas bieži tiek uzskatītas par konkurējošām, kā arī papildināta aizsāktā diskusija par to, kā tās veiksmīgāk līdzsvarot.

Papildu informācija

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

Sk. arī citas ar šo jomu saistītas FRA publikācijas:

- FRA, Eiropas Padome, *Rokasgrāmata par Eiropas tiesību aktiem datu aizsardzības jomā*, Eiropas Savienības Publikāciju birojs, Luksemburga, 2014, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/handbook-european-data-protection-law> (pieejama ES valodās);
- FRA, *Access to data protection remedies in EU Member States* (Piekluve tiesiskās aizsardzības līdzekļiem datu aizsardzības jomā ES dalībvalstīs), Eiropas Savienības Publikāciju birojs, Luksemburga, 2014, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/access-data-protection-remedies-eu-member-states>, un ziņojuma kopsavilkums <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/access-data-protection-remedies-eu-member-states-summary> (pieejams ES valodās);

Pārskats par FRA darbu datu aizsardzības jomā pieejams: <http://fra.europa.eu/en/theme/information-society-privacy-and-data-protection>.



Publikāciju birojs

FRA - EIROPAS SAVIENĪBAS PAMATTIESĪBU AĢENTŪRA

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vīne – Austrija
Tālrunis: +43 158030-0 – Fakss: +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 978-92-9491-020-2, doi:10.2811/100210
PDF: ISBN 978-92-9491-037-0, doi:10.2811/26392

© Eiropas Savienības Pamattiesību aģentūra, 2015. gads
Foto: © Shutterstock