

# Sledovanie spravodajskými službami: záruky a prostriedky nápravy v oblasti základných práv v Európskej únii

## Zhrnutie

V článku 7 Charty základných práv Európskej únie sa garantuje všetkým jednotlivcom v Európskej únii (EÚ) rešpektovanie súkromného a rodinného života, a v článku 8 sa garantuje právo na ochranu ich osobných údajov. Vyžaduje sa, aby sa tieto údaje riadne spracúvali na určené účely a zaistuje sa právo každej osoby na prístup k jej osobným údajom, ako aj právo na opravu týchto údajov. Takisto sa v ňom stanovuje, že dodržiavanie súladu s týmto právom reguluje nezávislý orgán. Článkom 47 sa zabezpečuje právo na účinný prostriedok nápravy vrátane spravodlivého a verejného pojednania záležitosti v primeranej lehote.

Keď médiá po celom svete začali v júni 2013 uverejňovať tzv. Snowdenove dokumenty, na svetlo sa dostala existencia celosvetových programov sledovania spravodajskými službami. Snowdenove odhalenia neboli prvé, ktoré upozorňovali na programy rozsiahleho sledovania komunikácie, ktoré vznikli v dôsledku útokov z 11. septembra 2001. Celkový rozsah týchto odhalení je však bezprecedentný a potenciálne sa týka súkromia ľudí na celom svete. Sledovanie už nie je zamerané len na štátne alebo obchodné tajomstvá, ale umožňuje odpočúvanie komunikácií ľudí vo veľkom rozsahu. Zasahuje tak do práva na rešpektovanie súkromného a rodinného života jednotlivcov, ako aj práva na ochranu súkromia a osobných údajov – pričom tieto práva sú chránené na úrovni EÚ Chartou základných práv Európskej únie (ďalej len „charta“). EÚ a jej členské štáty sú povinné tieto práva chrániť, a to aj v súvislosti so sledovaním, a poskytnúť obetiam prostriedky nápravy na účel napadnutia nezákonného sledovania.

„Také masové a nediferencované sledovanie je samo osebe neprimerané a predstavuje neodôvodnený zásah do práv zaručených článkami 7 a 8 Charty.“

(SDEÚ, vec C-362/14, Maximilian Schrems/komisár pre ochranu údajov, stanovisko generálneho advokáta, 23. septembra 2015)

Tieto odhalenia vyvolali množstvo reakcií. V spravodajskej komunite, najmä medzi špecializovanými orgánmi zodpovednými za dohľad nad spravodajskými službami, sa v špecializovaných vyšetrovaniach a osobitných správach o Snowdenových odhaleniach bližšie skúmali ich dôsledky. Inštitúcie EÚ reagovali ostro. Európska komisia, Rada Európskej únie, ako aj Európsky parlament informovali o odhaleniach a vyjadrili obavy týkajúce sa programov hromadného sledovania, žiadali od orgánov Spojených štátov objasnenie a pracovali na obnovení dôvery vo vzťahoch USA – EÚ. Aj keď je priskoro na posudzovanie úplného vplyvu Snowdenových odhalení, vo vyšetrovaniach v niektorých členských štátoch EÚ, ktoré po nich nasledovali, sa dospelo k záveru, že si ich vnútroštátne právne rámce vyžadujú reformy. Na túto skutočnosť sa ďalej upozornilo v uznesení Európskeho parlamentu z marca 2014 o programe sledovania Národnej bezpečnostnej agentúry Spojených štátov amerických, orgánoch sledovania v jednotlivých členských štátoch a ich vplyve na základné práva občanov EÚ a na transatlantickú spoluprácu v oblasti spravodlivosti a vnútorných vecí (2013/2188(INI), P7\_TA (2014)0230), ktorým sa začal Európsky habeas corpus v digitálnej oblasti.

„Snowdenove odhalenia nám umožnili reagovať. Dúfam, že tieto reakcie premeníme v niečo pozitívne, čo sa prenesie do ďalšieho funkčného obdobia Parlamentu - listinu práv na ochranu údajov, na ktorú budeme môcť byť všetci hrdí.“

(Claude Moraes, poslanec EP, spravodajca pre vyšetrovanie EP vo veci NSA, tlačová správa, 12. marca 2014)

# Mapovanie právnych rámcov členských štátov EÚ v súvislosti so sledovaním

V apríli 2014 vyzval Európsky parlament Agentúru Európskej únie pre základné práva (FRA), „aby začala dôkladné preskúmanie v oblasti ochrany základných práv v súvislosti so sledovaním“. FRA teda zmapovala právne rámce 28 členských štátov EÚ v súvislosti so sledovaním a poskytla prehľad existujúcich noriem v oblasti základných práv. Zamerala sa na mechanizmy dohľadu a prostriedky nápravy, ktoré sú k dispozícii jednotlivcom, ktorí namietajú porušenie práva na súkromie.

V právnom výskume FRA sa neskúmajú postupy sledovania ako také. Skúma sa, ako súčasné právne rámce umožňujú používanie týchto postupov, a skúma sa veľmi dôležitá úloha, ktorú plnia špecializované orgány vzkonávajúce dohľad nad prácou spravodajských služieb. Okrem toho sa analyzuje, v akom rozsahu príslušné záruky ochrany súkromia a údajov v 28 členských štátoch EÚ.

Spravodajské služby majú zahraničný mandát a sú zamerané na vonkajšie hrozby, zatiaľ čo bezpečnostné služby majú vnútroštátny mandát a sú zamerané na vnútorné hrozby. V správe FRA sa používa pojem spravodajské služby na označenie oboch typov.

Toto zhrnutie obsahuje hlavné zistenia z výskumu FRA, ktoré sú v plnom znení uverejnené v správe s názvom *Sledovanie spravodajskými službami: záruky a prostriedky nápravy v oblasti základných práv v EÚ – Mapovanie právnych rámcov členských štátov* (Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU – Mapping Member States' legal frameworks) (pozri Ďalšie informácie).

## Zber údajov a rozsah

Na účel tohto výskumu preskúmala FRA právne rámce týkajúce sa sledovania v 28 členských štátoch EÚ a analyzovala zákony a príslušné normy v oblasti základných práv s cieľom predložiť porovnávaciu analýzu právnej situácie v oblasti sledovania v celej EÚ.

Na základe sekundárneho výskumu zhromaždila FRA postredníctvom odpovedí FRANET-u - multidisciplinárnej výskumnej siete agentúry - údaje

a informácie vo všetkých 28 členských štátoch EÚ. Ďalšie informácie boli zozbierané výmenami s kľúčovými partnermi vrátane niekoľkých národných styčných úradníkov FRA v členských štátoch, špecializovaných orgánov a jednotlivých odborníkov. Zistenia čerpajú aj z existujúcich správ a publikácií zameraných na podporu národných zákonodarcov v zostavovaní právnych rámcov pre spravodajské služby a demokratický dohľad nad nimi.

Druhá sociálno-právna správa so stanoviskami FRA založená na empirickom výskume bude uverejnená neskôr a obohatí tu predložené zistenia.

## Záruky v oblasti základných práv a právo EÚ

*„Neprijemnou pravdou je, že používanie technológie hromadného sledovania znamená úplnú stratu práva na súkromie pri komunikácii cez internet.“*

(Organizácia Spojených národov (OSN), *Osobitný spravodajca na podporu a ochranu ľudských práv a základných slobôd v boji proti terorizmu* (2014), štvrtá výročná správa predložená Valnému zhromaždeniu, A/69/397, 23. septembra 2014)

Všetky členské štáty EÚ sú viazané minimálnymi medzinárodnými normami ľudských práv vypracovanými Organizáciou spojených národov (OSN), ktoré sú všeobecne aplikovateľné, ako napríklad uznesenie Výboru pre ľudské práva o práve na súkromie v digitálnom veku (dokument A/HRC/28/L.27, 24. marca 2015). Rôzne odborné a zmluvné orgány

OSN odsúdili po Snowdenových odhaleniach praktiky hromadného sledovania. V normách Rady Európy vrátane judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ESLP) sa takisto stanovujú minimálne normy. Okrem toho sa na túto oblasť vzťahuje aj právo EÚ tak, ako ho vykladá Súdny dvor Európskej únie (SDEÚ). Nakoniec, v oblasti, v ktorej má priamu aplikáciu len obmedzené množstvo medzinárodných predpisov – okrem existujúcich medzinárodných právnych predpisov o ľudských právach – sú dôležité aj samoregulačné opatrenia a nezáväzná nástroje (tzv. soft law).

Správa je zameraná na právo na súkromie a právo na ochranu údajov, ktoré sú zakotvené v článkoch 7 a 8

charty. Právo na ochranu údajov je takisto zakotvené v ďalšom primárnom ale i sekundárnom práve EÚ, čím sa zabezpečuje, že v ich danom rozsahu pôsobnosti sa spracovanie osobných údajov vykonáva zákonne a len v rozsahu nevyhnutnom na dosiahnutie legitímne sledovaného cieľa. Tieto práva platia pre všetky osoby bez ohľadu na to, či sú občanmi EÚ alebo štátnymi príslušníkmi tretích krajín. Podľa článku 52 ods. 1 charty musí byť každé obmedzenie tohto práva nevyhnutné a primerané, presne spĺňať ciele všeobecného záujmu uznané Úniou, byť stanovené zákonom a rešpektovať jeho podstatu.

Napriek existencii medzinárodných usmernení neexistuje jednotné chápanie tzv. národnej bezpečnosti v rámci EÚ. Tento pojem nie je podrobnejšie vymedzený v právnych predpisoch EÚ, ani v judikatúre SDEÚ, aj keď SDEÚ uviedol, že výnimky zo základných práv musia byť interpretované úzko a musia byť opodstatnené.

Toto nejasné vymedzenie národnej bezpečnosti má dôsledky na uplatniteľnosť práva EÚ. V článku 4 ods. 2 Zmluvy o Európskej únii sa uvádza, že „národná bezpečnosť zostáva vo výlučnej zodpovednosti každého členského štátu“. Neznamená to, že vyňatie národnej bezpečnosti z právomoci EÚ spôsobuje úplnú neuplatniteľnosť práva EÚ. Výklad národnej bezpečnosti na úrovni členských štátov a spôsob, ktorým sa vykonávajú programy sledovania, môžu posudzovať inštitúcie EÚ, najmä SDEÚ.

## Typy sledovania: ciele a neciele

Vo výskume FRA sa skúma, ako je v právnych rámcoch členských štátov EÚ upravené ciele a neciele sledovanie.

Holandský výbor pre dohľad nad spravodajskými a bezpečnostnými službami (CTIVD) vymedzuje ciele a neciele sledovanie takto:

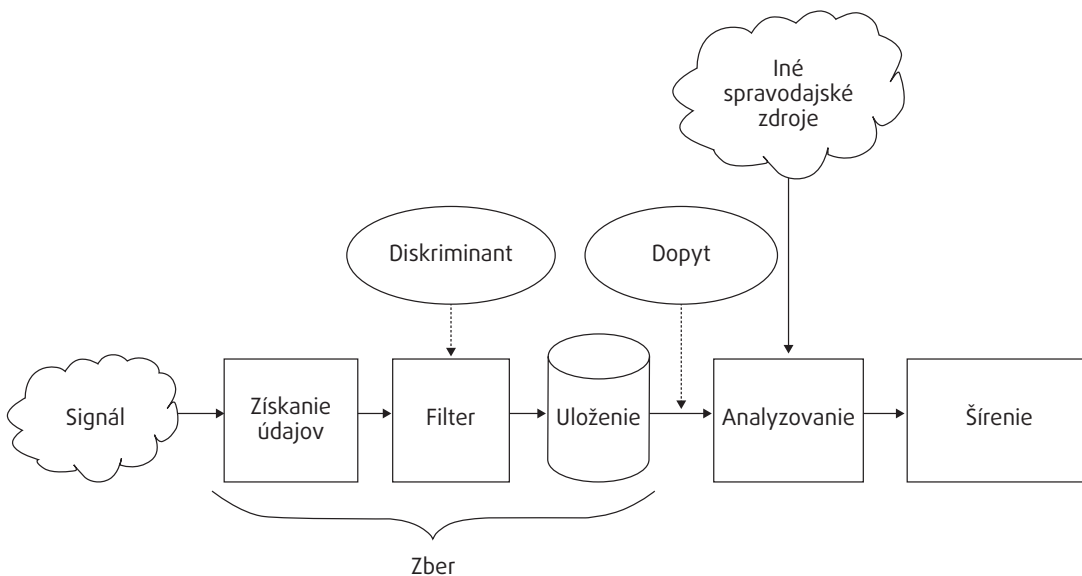
- ciele odpočúvanie sa týka „[od]počúvania, v ktorom osobu, organizáciu alebo technickú vlastnosť, na ktoré je namierený zber údajov, možno určiť vopred“,
- neciele odpočúvanie sa týka „[od]počúvania, v ktorom osobu, organizáciu alebo technickú vlastnosť, na ktoré je namierený zber údajov, nemožno určiť vopred“.

CTIVD, *Výročná správa 2013 – 2014*, Haag, 31. marca 2014, s. 45 – 46.

Celkový rozsah údajov zhromažďovaných prostredníctvom odhalených programov sledovania – ako je PRISM, Xkeyscore a Upstream – vyvolal rozsiahle reakcie. Hromadné sledovanie (často chápané ako neciele) predstavuje zhromažďovanie veľmi odlišných objemov údajov ako v prípade metód tradičného, tajného (cieľového) sledovania, ako je odpočúvanie telefonických hovorov, ktoré je založené na predchádzajúcom podozrení konkrétneho jednotlivca alebo organizácie. Táto tradičná metóda sledovania prevažuje v a je uznaná právnymi predpismi členských štátov EÚ. Hromadné sledovanie ako také nie je v prevažnej väčšine právnych rámcov členských štátov EÚ upravené alebo sa v nich ani len neuvádza. Len málo členských štátov EÚ má podrobnú právnu úpravu týkajúcu sa signálneho spravodajstva (spravodajstvo využívajúce sledovanie elektronickými prostriedkami – SIGINT), čo je všeobecný pojem používaný na opísanie zachytávania signálov z rôznych zdrojov spravodajskými službami. Vo výskume FRA sa v celej jej analýze používa pojem signálne spravodajstvo.

SIGINT pochádza z vojenského spravodajstva. Týka sa automatického zhromažďovania informácií prostredníctvom odpočúvania a zberu digitálnych údajov v súvislosti so spravodajskou činnosťou. Obrázok znázorňuje, že zhromaždené signály sa filtrujú s použitím diskriminantov alebo selektorov – súboru parametrov zaradených do filtrovacieho procesu, a to buď vopred alebo dynamicky, na účel vymedzenia kritérií, pomocou ktorých sa určí, ktoré údaje treba ukladať s cieľom získať relevantné informácie (napríklad „všetky e-mailové adresy použité v komunikácii s Jemenom“).

Obrázok: Konceptný model signálneho spravodajstva



Zdroj: Spojené štáty, Národná rada pre výskum (2015), s. 28

Národná rada národných akadémií USA označila signálne spravodajstvo za pojem zahŕňajúci akékoľvek údaje uložené v elektronickom zariadení. Benátska komisia používa SIGINT ako kolektívny pojem pre prostriedky a spôsoby zachytávania a analyzovania rádiových (vrátane komunikácie prostredníctvom satelitu a mobilného telefónu) a káblových komunikácií.

Z analýzy FRA týkajúcej sa právnych rámcov upravujúcich metódy sledovania spravodajskými službami vyplýva, že v právnych predpisoch piatich členských štátov EÚ (Francúzsko, Nemecko, Holandsko,

Švédsko a Spojené kráľovstvo) sú podrobne uvedené podmienky, za ktorých sa povoľuje používanie cieľeného aj necieľeného sledovania, ako je signálne spravodajstvo. V právnych predpisoch iných členských štátov sa tieto podmienky nespresňujú dostatočne, čo bráni právnej analýze konkrétnych postupov zhromažďovania informácií prostredníctvom signálneho spravodajstva. Aj keď sa v zákonoch v týchto krajinách konkrétne neuvádza SIGINT, netnamená to, že sa nemôže vykonávať, ale vzhľadom na to, že postup v týchto krajinách je upravený len v neverejných predpisoch, analýza príslušných právnych rámcov neobjasní túto problematiku.

## Hlavné zistenia

### Právne predpisy o spravodajských službách a sledovaní

#### Ciel' a štruktúra spravodajských služieb

Hlavným cieľom spravodajských služieb v demokratickej spoločnosti je ochrana národnej bezpečnosti a základných hodnôt otvorenej spoločnosti

s použitím nástrojov na získanie a vyhodnocovanie tajných spravodajských informácií. Organizácia spravodajského spoločenstva je v jednotlivých členských štátoch EÚ úzko spojená s historickým vývojom konkrétnej krajiny a nemusí sa nevyhnutne riadiť normami v oblasti základných práv. V dôsledku toho sú spravodajské služby v rámci EÚ zriadené veľmi rozmanitými spôsobmi. V niektorých členských štátoch vykonávajú prácu dve spravodajské služby, zatiaľ čo v iných je poverených päť alebo šesť služieb.

- Takmer všetky členské štáty EÚ majú zriadené aspoň dva rôzne orgány spravodajských služieb, jeden pre civilné a druhý pre vojenské záležitosti (vojenskými spravodajskými službami sa táto správa nezaobera). Civilné spravodajské služby sú všeobecne podriadené ministerstvám vnútra a niekedy taktiež premiérovi alebo prezidentovi.
- V niektorých členských štátoch sú civilné služby ďalej rozčlenené na jednu službu s vnútroštátnym mandátom a druhú so zahraničným mandátom. Okrem toho niektoré členské štáty zverili spravodajskú činnosť útvarom špecializujúcim sa na konkrétnu hrozbu, ako je organizovaný zločin, korupcia alebo boj proti terorizmu.

## Ochrana národnej bezpečnosti

Vo výskume FRA sa skúma pojem národnej bezpečnosti v súvislosti s mandátom spravodajských služieb a opatreniami týkajúcimi sa sledovania, ktoré môžu vykonávať. Zistenia znovu odhalujú veľkú rozmanitosť medzi členskými štátmi EÚ.

- Prvotným cieľom spravodajských služieb je chrániť národnú bezpečnosť, ale tento pojem nie je v členských štátoch EÚ harmonizovaný. Rozsah národnej bezpečnosti je zriedka vymedzený a niekedy sa používajú podobné pojmy. Iné členské štáty vôbec nepoužívajú pojem národná bezpečnosť a namiesto toho používajú pojmy vnútorná bezpečnosť a/alebo vonkajšia bezpečnosť, alebo bezpečnosť štátu.
- Rozsah úloh spravodajských služieb (t. j. ich mandát) nie je v členských štátoch EÚ rovnaký. Okrem tradičnejších oblastí zahŕňajú mandáty niektorých spravodajských služieb organizovanú trestnú činnosť a počítačovú trestnú činnosť. Tieto pojmy nie sú harmonicky vymedzené.

## Právna úprava sledovania

Hranica medzi úlohami orgánov presadzovania práva a úlohami spravodajských služieb nie je vždy jasná. Každé rozšírenie úloh musí byť náležite odôvodnené ako nevyhnutné na ochranu štátu, čo predstavuje základný dôvod zriadenia spravodajských služieb.

- V právnych rámcoch väčšiny členských štátov sa reguluje len ciele sledovanie, a to buď jednotlivcov, alebo vymedzených skupín/organizácií. Okrem riešenia cieľového sledovania päť členských štátov ustanovilo podrobné zákony o podmienkach používania signálneho spravodajstva.
- Z pohľadu príslušných noriem v oblasti základných práv chýbajú národným poriadkom jasné

vymedzenia označujúce kategórie osôb a rozsah činností, ktoré môžu byť predmetom zberu spravodajských informácií.

- Spravodajské služby sú regulované zákonom vo veľkej väčšine členských štátov (26 z 28). Právnymi predpismi sa upravuje organizácia a fungovanie spravodajských služieb krajín. V ústave jedného členského štátu sa spravodajským službám zakazuje vykonávať sledovanie. V inom členskom štáte prebieha proces zavádzania legislatívy, ktorou sa budú upravovať postupy sledovania jeho spravodajskými službami.
- Z analýzy FRA vyplýva, že právny základ, ktorý vytyčuje mandáty a právomoci vnútroštátnych spravodajských služieb v členských štátoch EÚ, je v škále od jediného právneho aktu, ktorým sa spravuje organizácia a nástroje národných služieb, po zložitú rámce skladajúce sa z niekoľkých zákonov a vyhlášok upravujúcich konkrétne aspekty ich mandátu, organizácie, právomoci alebo nástrojov.
- Väčšina členských štátov organizuje prácu spravodajských služieb v dvoch zákonoch: jedným upravuje mandát a organizáciu služby a druhým nástroje a podmienky ich používania.
- Väčšina členských štátov EÚ (23 z 28) má spravodajské služby oddelené od orgánov presadzovania práva. Dva členské štáty nedávno upustili od systémov, v ktorých spravodajské služby patrili k polícii alebo podobným orgánom presadzovania práva.

## Dohľad nad spravodajskými službami

Analýza FRA sa zoberá mechanizmami zodpovednosti v kontexte sledovania spravodajskými službami. Je v nej najmä opísané, aké mechanizmy dohľadu členské štáty EÚ zaviedli. Dohľad je prostriedok na zabezpečenie verejnej zodpovednosti za rozhodnutia a kroky spravodajských služieb. Podľa odborníkov je cieľom dohľadu zabrániť zneužívaniu moci, legitimizovať používanie zasahujúcich právomocí a dosiahnuť lepší výsledok po hodnotení konkrétnych opatrení. Správy Benátskej komisie a iné akademické štúdie sa všeobecne zhodujú na tom, že dohľad by mal byť kombináciou:

- výkonnej moci,
- parlamentného dohľadu,
- činnosti odborných orgánov,
- súdneho preskúmania.

## Výkonná moc a koordinácia medzi orgánmi dohľadu

Výkonná zložka moci môže riadiť spravodajské služby rôznymi spôsobmi: stanovovaním ich strategických politík a priorit alebo usmernení, menovaním a/alebo určovaním vrcholového vedenia služby, tvorbou rozpočtu, o ktorom bude nakoniec hlasovať parlament, alebo schvaľovaním spolupráce s inými službami. Výkonná moc v niektorých členských štátoch takisto plní veľmi dôležitú úlohu pri povolení sledovania.

Účinný dohľad si vyžaduje správnu koordináciu medzi rôznymi orgánmi dohľadu, aby sa zabezpečilo pokrytie každého aspektu práce spravodajských služieb. Ak orgány dohľadu nemajú jasné, komplexné poznatky o práci celej vnútroštátnej spravodajskej služby, vzniknú medzery v dohľade a obmedzí sa účinnosť systému dohľadu ako celku.

- Rozmanitosť medzi členskými štátmi EÚ z hľadiska politiky a právnych systémov sa premietla do veľkej rozmanitosti orgánov, ktoré dohliadajú nad spravodajskými službami. Členské štáty EÚ majú veľmi odlišné systémy dohľadu. Aj keď je možné čerpať osvedčené postupy zo zavedených systémov, jednotlivým oblastiam by prospela právna reforma ktorá by so sebou priniesla zvýšenie právomoci orgánov dohľadu.
- Rôzne orgány dohľadu majú pridelenú veľkú škálu právomocí a líši sa aj rozsah, v ktorom môžu tieto právomoci vykonávať.
- Sedem členských štátov má systémy dohľadu, v ktorých sa spája výkonná moc, parlament, súdna moc (prostredníctvom schvaľovania *ex ante*) a odborné orgány. Nie je však medzi nimi žiadna z krajín, ktoré majú právne rámce umožňujúce zhromažďovanie informácií prostredníctvom signálneho spravodajstva.
- Účinný dohľad si nevyhnutne nevyžaduje všetky štyri typy mechanizmov dohľadu. Takýto dohľad možno dosiahnuť, pokiaľ sa zavedené orgány navzájom dopĺňajú a ako celok tvoria silný systém schopný posúdiť, či sa mandát spravodajských služieb vykonáva správne. Toto sa udeje, ak budú právomoci dohľadu pokrývať všetky oblasti činnosti spravodajskej služby. Ak je však samotný mandát nejasný alebo nedostatočne rozvinutý, orgány dohľadu nebudú schopné uplatňovať svoj vplyv.

- Veľmi dôležitý je prístup k informáciám a dokumentom zo strany orgánov dohľadu. Aj keď sú informácie zhromažďované spravodajskými službami citlivé a pomocou záruk sa dosiahne to, že sa s nimi bude zaobchádzať zodpovedajúcim spôsobom, orgány dohľadu nemôžu vykonávať svoje úlohy bez toho, aby najskôr mali prístup ku všetkým relevantným informáciám. Zdá sa však, že opak je pravidlom.

## Parlamentný dohľad

Parlamentný dohľad je dôležitý vzhľadom na zodpovednosť parlamentu brať na zodpovednosť vládu. Parlament je ako zákonodarný orgán zodpovedný za prijímanie jasnej, dostupnej legislatívy zriaďujúcej spravodajské služby a stanovujúcej ich organizáciu, osobitné právomoci a obmedzenia. Je takisto zodpovedný za schvaľovanie rozpočtu spravodajských služieb a v niektorých členských štátoch kontroluje, či sú ich operácie v súlade s právnym rámcom.

- Zo zistení FRA vyplýva, že v 24 členských štátoch EÚ existuje parlamentný dohľad. V 21 z nich dohliadajú nad spravodajskými službami osobitné parlamentné výbory. Niektoré členské štáty zriadili jeden parlamentný výbor zaoberajúci sa rôznymi bezpečnostnými a spravodajskými službami, zatiaľ čo iné vytvorili rôzne výbory, aby sa zaoberali týmito službami jednotlivo.
- Žiadnemu parlamentnému výboru členského štátu nie je udelený neobmedzený prístup ku spravodajským informáciám.
- Parlamentné výbory v členských štátoch majú odlišné mandáty: väčšina má tradičné právomoci dohľadu súvisiace s legislatívou, rozpočtom a prijímaním informácií o funkcii služieb, pričom vybraných pár môže riešiť sťažnosti, prijímať záväzné rozhodnutia o spravodajských službách alebo pomáhať v schvaľovaní opatrení týkajúcich sa sledovania.
- Z hľadiska právomoci parlamentných výborov iniciovať vyšetrovania majú zo zákona vo väčšine krajín tieto orgány právomoc požiadať spravodajské služby alebo výkonnú moc o informácie, ale nemôžu ich vyžadovať.

## Odborný dohľad

Odborný dohľad je mimoriadne prínosný, pretože umožňuje jednotlivcom oboznámeným s danou problematikou a nezávislých od politických tlakov, čas venovať sa konkrétnemu problému a teda skúmať činnosti spravodajských služieb. Podľa komisaára pre ľudské práva Rady Európy majú často najlepšie možnosti vykonávať každodenný dohľad nad činnosťou bezpečnostnej a spravodajskej služby.

- Aj keď je parlamentný dohľad veľmi dôležitý, musí byť doplnený inými orgánmi dohľadu, najmä silnými odbornými orgánmi, ktoré môžu dohliadať nad operačnou činnosťou vrátane zberu, výmeny a používania osobných údajov, ako aj ochrany práva na súkromný život.
- V rámci EÚ má 15 členských štátov zriadený jeden alebo viac odborných orgánov, ktoré sa venujú výhradne dohľadu nad spravodajskými službami. Ich právomoci zahŕňajú schvaľovanie opatrení týkajúcich sa sledovania, vyšetrovanie sťažností, požadovanie dokumentov a informácií od spravodajských služieb a poskytovanie poradenstva výkonnej moci a/alebo parlamentu. Musí im byť udelená primeraná nezávislosť, zdroje a právomoci, aby sa maximalizoval ich potenciál.
- V niektorých členských štátoch povolenie opatrení týkajúcich sa sledovania nezahŕňa inštitúcie, ktoré sú nezávislé od spravodajských služieb a výkonnej moci.
- V členských štátoch, ktoré majú nezávislý orgán na schvaľovanie opatrení týkajúcich sa sledovania, si cieľené sledovanie väčšinou vyžaduje súdne schválenie, pričom schválenie prostredníctvom odborných orgánov je iným uprednostňovaným riešením. Neexistuje spoločný prístup k problematike dohľadu nad zberom informácií signálnym spravodajstvom.
- Je neodmysliteľné, aby mali odborné orgány poznatky o právnych aspektoch sledovania, musia však byť aj technicky spôsobilé. Niektoré členské štáty to zabezpečujú zapojením odborníkov z rôznych oblastí vrátane informačných a komunikačných technológií (IKT). Iné sa výrazne spoliehajú na kombináciu súčasných alebo bývalých sudcov a poslancov parlamentu.

V členských štátoch EÚ bola orgánom na ochranu údajov, čo sú špecializované orgány poverené ochranou súkromia a údajov, pridelená základná úloha v ochrane osobných údajov. Táto úloha je zakotvená v primárnom a sekundárnom práve EÚ. Odborné

orgány špecializované na dohľad nad spravodajskými službami však bez pochyby disponujú odbornými znalosťami v ochrane súkromia a údajov v oblasti spravodajských služieb.

- Zo zistení FRA vyplýva, že v porovnaní s inými činnosťami spracovania údajov a správcami údajov verejného a súkromného sektora majú orgány na ochranu údajov v siedmich členských štátoch rovnaké právomoci voči spravodajským službám ako voči všetkým ostatným správcam údajov. V 12 členských štátoch nemajú orgány na ochranu údajov žiadnu právomoc nad spravodajskými službami a v deviatich sú ich právomoci obmedzené.
- V členských štátoch, v ktorých sa orgány na ochranu údajov a iné odborné orgány dohľadu delia o právomoc, môže nedostatočná spolupráca medzi nimi spôsobiť nedostatky vyplývajúce z neucelených povinností. V členských štátoch, v ktorých orgány na ochranu údajov nemajú právomoc voči spravodajským službám, je orgán dohľadu zodpovedný za zabezpečenie toho, že sa náležite uplatňujú ochranné opatrenia týkajúce sa súkromia a ochrany údajov.
- V predchádzajúcom výskume FRA v oblasti prístupu k prostriedkom nápravy týkajúcim sa ochrany údajov je identifikovaná potreba zlepšiť kapacitu orgánov na ochranu údajov. Je to dôležité z hľadiska úlohy, ktorú by orgány na ochranu údajov mohli plniť v dohľadaní nad spravodajskými službami.

## Prostriedky nápravy

Podľa príslušných medzinárodných noriem každý, kto sa domnieva, že sa stal obeťou porušenia práva na ochranu súkromia alebo údajov, musí mať príležitosť domáhať sa nápravy situácie. Právo na účinný prostriedok nápravy, ktorý umožňuje jednotlivcom žiadať o nápravu porušenia jeho práv, predstavuje základnú zložku prístupu k spravodlivosti. Prostriedok nápravy musí byť „účinný“ v praxi a zo zákona.

Ako vyplýva z predchádzajúcich správ FRA o prístupe k prostriedkom nápravy v oblasti ochrany údajov a prístupe k spravodlivosti, obetiam porušenia súkromia a ochrany údajov je k dispozícii niekoľko možností nápravy. Vzhľadom na praktické ťažkosti v prístupe ku všeobecným súdom plnia v oblasti sledovania mimosúdne orgány dôležitú nápravnú úlohu. K mimosúdny orgánom v 28 členských štátoch EÚ patria odborné (vrátane orgánov na ochranu údajov), výkonné a parlamentné orgány, ako aj inštitúcie

ombudsmana. V niektorých členských štátoch je počet mimosúdnych orgánov poskytujúcich nápravu v oblasti sledovania pomerne slubný, ale toto číslo treba vnímať vo svetle nasledujúcich zistení.

Inštitucionálna komplexnosť rozličných prostriedkov nápravy, rovnako ako aj množstvo údajov zhromaždených spravodajskými službami vykonávajúcimi SIGINT, nezjednodušuje implementáciu účinných prostriedkov nápravy. Fragmentácia a delenie rôznych možností nápravy spôsobili, že je zložité domôcť sa prostriedkov nápravy. Zo zhromaždených údajov vyplýva, že od Snowdenových odhalení sa na vnútroštátnej úrovni rozhodlo len o nízkom počte prípadov napádajúcich postupy sledovania.

## Povinnosť informovať a právo na prístup

Právo byť informovaný a mať prístup k informáciám je veľmi dôležité na účel upozornenia jednotlivcov na opatrenia týkajúce sa sledovania a začatia nápravného konania. Európsky súd pre ľudské práva (ESLP) však uznal, že tieto práva môžu byť opodstatnene obmedzené (pozri ESLP, *Klass a ostatní/Nemecko*, č. 5029/71, 6. septembra 1978). Zo zistení FRA vyplýva, že utajenie obklopujúce prácu spravodajských služieb skutočne obmedzuje tieto práva. Ďalším faktorom je veľký objem údajov zhromažďovaných cez SIGINT v porovnaní s tradičnejšími formami sledovania.

- V ôsmich členských štátoch nie sú povinnosť informovať a právo na prístup vôbec stanovené zákonom, uplatňujú sa pravidlá o tajných dokumentoch alebo služobnom tajomstve. V ostatných 20 členských štátoch sa v právnych predpisoch stanovuje povinnosť informovať a právo na prístup, v niektorých prípadoch podmienené konkrétnymi lehotami, aj keď s obmedzeniami. Tieto obmedzenia zahŕňajú rôzne príčiny, ako je národná bezpečnosť, štátne záujmy alebo účel samotného opatrenia sledovania.
- Len dva členské štáty majú osobitné ustanovenia o povinnosti informovať v kontexte signálnych spravodajstva. V jednom nie sú jednotlivci informovaní, ak sa používajú selektory, ktoré nie sú priamo priraditeľné k jednotlivcovi. V druhom nie je jednotlivec informovaný, ak sú získané osobné údaje ihneď po zbere vymazané a ďalej sa nespracúvajú.
- Orgány dohľadu 10 členských štátov EÚ vrátane šiestich národných orgánov na ochranu údajov preskúmajú omedzenia práva byť informovaný

a práva na prístup k informáciám tak, že kontrolujú, či je predmetné ohrozenie národnej bezpečnosti odôvodnené a/alebo vykonávaním práva jednotlivca na prístup nepriamo. V takom prípade orgány posúdia, či môže byť udelený prístup k informáciám, alebo či je jeho zamietnutie oprávnené, a takisto skúmajú zákonnosť spracúvania údajov. V jednom členskom štáte sa vyžaduje súdny príkaz, ktorým sa potvrdzuje, že informovaním by sa ohrozilo vyšetrovanie alebo že existujú proti tomu iné argumenty.

- Ďalšie dva členské štáty neudelujú právo na prístup k informáciám ako také. V zákone sa však stanovuje právo, ktoré prináša rovnaký výsledok: jednotlivec môže požiadať orgán dohľadu, aby skontroloval, či sú jeho údaje predmetom nezákonného sledovania.
- V niektorých členských štátoch orgán dohľadu zapojený do nepriameho vykonávania práva jednotlivca požadovať prístup k údajom spracúvanie údajov nepotvrdzuje ani nepopiera. Odpovede sú zvyčajne obmedzené na uvedenie toho, že sťažnosť bola spracovaná a/alebo skontrolovaná.

## Súdne prostriedky nápravy

Každý členský štát poskytuje jednotlivcom príležitosť sťažovať sa na porušenie súkromia prostredníctvom súdov bez ohľadu na to, či k nemu došlo z dôvodu cieleného alebo necieleného sledovania. Súdny poskytuje jednotlivcom možnosť sťažovať sa na zasahovanie do ich súkromia vrátane možnosti napadnúť rozhodnutia orgánov dohľadu týkajúcich sa ich sťažností na porušenie súkromia. Poskytujú jednotlivcom aj príležitosť žiadať nápravu – a to aj v oblasti sledovania.

- V predchádzajúcom výskume FRA však bola zistená nedostatočná špecializácia sudcov v oblasti ochrany údajov ako závažná prekážka účinnej nápravy porušení ochrany údajov. Toto zistenie je relevantné pre sledovanie, v ktorom sú okrem nevyhnutnej utajovanosti spojenej so spravodajskou činnosťou dôležité relevantné odborné znalosti v IKT alebo napríklad v spravodajskej činnosti.
- Len dva členské štáty zmiernili nedostatočnú špecializáciu, pokiaľ ide o prostriedky nápravy, zapojením súdov/tribunálov, ktorí majú k dispozícii nevyhnutné znalosti na rozhodnutie o (často) technických veciach a majú povolený prístup k tajným materiálom.



## Mimosúdne prostriedky nápravy

Mimosúdne možnosti sú pre jednotlivcov zvyčajne dostupnejšie ako súdne mechanizmy, pretože procesné pravidlá sú menej prísne, podávanie sťažností je menej nákladné a konania sú rýchlejšie. Predchádzajúce zistenia FRA to potvrdzujú, najmä v súvislosti s ochranou údajov, keďže viac sťažností je spravídla podaných pred orgánmi na ochranu údajov a len pár sťažovateľov sa rozhodne pre súdne konanie. Počet mimosúdnych orgánov – iných než orgánov na ochranu údajov – ktoré údajne pôsobia v oblasti ochrany údajov, je však nízky a mnohé mimosúdne orgány majú len obmedzenú právomoc poskytovať prostriedky nápravy.

- Orgány dohľadu (vrátane orgánov na ochranu údajov) zodpovedné za riešenie sťažností sú vo veľkej väčšine členských štátov nezávislé inštitúcie.
  - V prípade, že má výkonný orgán dohľadu právomoc pokyťovať nápravu, vzniká otázka nezávislosti, keď má zároveň právomoc vyžadovať sledovanie. Parlamentné a odborné orgány dohľadu majú autonómnejšie administratívne štruktúry, autonómia však nezaručuje účinný prostriedok nápravy, pokiaľ nie je podložená aj dostatočnými znalosťami. Spôsob menovania členov orgánov dohľadu a aké je ich miesto v administratívnej hierarchii, sú tiež dôležitými aspektami, ktoré treba zohľadniť pri posudzovaní nezávislosti orgánu.
  - Orgány na ochranu údajov v 13 členských štátoch EÚ majú právomoc skúmať jednotlivé sťažnosti a vydávať záväzné rozhodnutia. V troch z nich je však právomoc pristupovať ku spisom a do priestorov obmedzená. V piatich členských štátoch sa uplatňujú ďalšie požiadavky, akou je
- nutná prítomnosť vedúceho alebo člena orgánu na ochranu údajov počas inšpekcií v priestoroch spravodajskej služby.
  - Päť zo siedmich členských štátov, ktoré udeľujú svojim odborným orgánom dohľadu (iným než orgánom na ochranu údajov) osobitné právomoci pokyťovať nápravu, tak činí umožnením toho, aby tieto orgány vydávali záväzné rozhodnutia. V dvoch členských štátoch EÚ má výkonný orgán dohľadu aj právomoci pokyťovať nápravu. Parlamentné výbory v štyroch členských štátoch sú oprávnené vypočuť jednotlivé sťažnosti, ale len jeden z nich ich môže riešiť záväznými rozhodnutiami.
  - Inštitúcie ombudsmana, ktoré existujú vo všetkých 28 členských štátoch EÚ, sa väčšinou zaoberajú administratívnymi zlyhaniami, nie skutkovou podstatou sledovania. Len jeden členský štát poskytuje inštitúcii ombudsmana právomoci pokyťovať nápravu prostredníctvom príslušného zákona o spravodajských informáciách. Okrem toho môžu byť právomoci inštitúcií ombudsmana dosť obmedzené a konania sa zvyčajne končia nezáväznými odporúčaniami, ktorých cieľom je náprava vecí a usmernenie budúcich úkonov, nie záväzné, vykonateľné rozhodnutie. Toto má evidentne vplyv na účinnosť prostriedkov nápravy, ktoré môžu poskytovať.
  - K ďalším prvkom, ktoré môžu zjednodušiť prístup jednotlivca k prostriedkom nápravy, sú voľnejšie pravidlá týkajúce sa dôkazného bremena a hromadnej žaloby, ako aj účinnej ochrany oznamovateľa (whistleblowera). Parlamentné zhromaždenie Rady Európy považuje oznamovanie (whistleblowing) za najúčinnější nástroj na presadzovanie obmedzení, ktoré sa aplikujú na sledovanie.

## Závery

Správa sa týka oblasti s obmedzenou právomocou EÚ a poukazuje sa v nej na rozmanitosť spôsobov organizácie a výkonu základných úloh spravodajskými službami medzi členskými štátmi.

Sledovania výrazne zasahujú do práv jednotlivcov. Vzhľadom na tajnú povahu sú jednotlivci nútení dôverovať verejným orgánom, ktoré sú zase povinné chrániť základné práva jednotlivcov. Dosiahnutie úrovne dôvery, ktorú by spoločnosť mala mať voči spravodajským službám, si vyžaduje zodpovednosť. Jasná a dostupná právna úprava, silné mechanizmy dohľadu, riadne kontrolné mechanizmy a účinné prostriedky nápravy sú len niektoré z prvkov nevyhnutných na dosiahnutie tohto druhu zodpovednosti, čo bez pochyby zostáva zložité z dôvodu utajenia, v ktorom spravodajské služby pôsobia. Zavedenie a udržanie jasnej a dostupnej právnej úpravy a silných mechanizmov dohľadu na úrovni členských štátov predstavuje len prvý krok smerom k transparentnému systému v súlade so základnými právami – ťažkosti v tomto procese naznačujú, že prekážky pretrvávajú.

Reakcie na Snowdenove odhalenia upriamili pozornosť na potrebu prispôsobiť a posilniť príslušné právne rámce v EÚ a v jej členských štátoch. Z výskumu FRA vyplýva, že sa uskutočnilo niekoľko právnych reforiem. Pravidelné hodnotenia fungovania a legitímnosti rámcov, ktorými sa riadi činnosť spravodajských služieb, sa musí stať neoddeliteľnou súčasťou systémov dohľadu. Kľúčovou otázkou je takisto to, ako treba ďalej reformovať právne rámce tak, aby sa vyriešil chýbajúci primeraný dohľad. Okrem toho je potrebné, aby sa v reformách v členských štátoch EÚ zohľadnil nedávny technologický vývoj s cieľom zabezpečiť, aby mechanizmy dohľadu mali k dispozícii potrebné nástroje a odborné znalosti. Dosahovanie tohto všetkého je určite náročné, ale nevyhnutné na výkon zložitej úlohy spočívajúcej v ochrane bezpečnosti pri súčasnom zabezpečení ochrany základných práv.







Ochrana verejnosti pred bezpečnostnými hrozbami a ochrana základných práv si vyžaduje citlivú rovnováhu. Brutálne teroristické útoky a technologické inovácie umožňujúce rozsiahle monitorovanie komunikačných údajov vec ešte skomplikovali, pričom vyvolali obavy týkajúce sa porušenia práva na súkromie a na ochranu údajov v mene ochrany národnej bezpečnosti. Snowdenove odhalenia, ktoré odkryli rozsiahle a nediferencované úsilie v oblasti sledovania po celom svete, objasnili, že sú potrebné lepšie záruky na ochranu týchto práv.

Táto správa vypracovaná v reakcii na výzvu Európskeho parlamentu na dôkladný výskum v oblasti ochrany základných práv v súvislosti so sledovaním, mapuje a analyzuje právne rámce v členských štátoch EÚ upravujúce sledovanie. Je zameraná na tzv. hromadné sledovanie, ale sú v nej opísané aj mechanizmy dohľadu nad sledovaním a predstavené prostriedky nápravy, ktoré majú k dispozícii jednotlivci snažiaci sa o napadnutie takejto spravodajskej činnosti. Poukázaním na zložitosť tejto problematiky upozorňuje táto správa na to, aké náročné môže byť riešenie toho, čo je často vnímané ako konkurenčné priority, a prispieva sa k prebiehajúcej debате o tom, ako ich čo najlepšie zladit'.

## Ďalšie informácie:

Celú správu FRA – *Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU – Mapping Member States' legal frameworks* (Sledovanie spravodajskými službami: záruky a prostriedky nápravy v oblasti ľudských práv v EÚ – Mapovanie právnych rámcov členských štátov) nájdete na adrese <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/surveillance-intelligence-services>

Pozri aj iné publikácie FRA v tejto oblasti:

- FRA a Rada Európy (2014), *Príručka o európskom práve v oblasti ochrany údajov*, Luxemburg, Úrad pre publikácie, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/handbook-european-data-protection-law> (k dispozícii v jazykoch EÚ)
- FRA (2014), *Access to data protection remedies in EU Member States* (Prístup k prostriedkom nápravy v členských štátoch EÚ), Luxemburg, Úrad pre publikácie, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/access-data-protection-remedies-eu-member-states> a zhrnutie správy <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/access-data-protection-remedies-eu-member-states-summary> (k dispozícii v rôznych jazykoch)

Prehľad činností FRA v oblasti ochrany údajov nájdete na adrese: <http://fra.europa.eu/en/theme/information-society-privacy-and-data-protection>



Úrad pre publikácie

## FRA – AGENTÚRA EURÓPSKEJ ÚNIE PRE ZÁKLADNÉ PRÁVA

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Viedeň – Rakúsko  
Tel.: +43 158030-0 – Fax: +43 158030-699  
[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu) – [info@fra.europa.eu](mailto: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](https://twitter.com/EURightsAgency)



© Agentúra Európskej únie pre základné práva, 2015  
Fotografie: © Shutterstock

Print: ISBN 978-92-9491-041-7, doi:10.2811/77543  
PDF: ISBN 978-92-9491-038-7, doi:10.2811/213508