



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 16.6.2004
COM (2004) 429 végleges

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI
PARLAMENTNEK**

a bűnüldözési ügynökségek információhoz való hozzáféréseinek növeléséről

TARTALOMJEGYZÉK

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK A BŰNÜLDÖZÉSI ÜGYNÖKSÉGEK INFORMÁCIÓHOZ TÖRTÉNŐ HOZZÁFÉRÉSÉNEK NÖVELESÉRŐL	3
I. FEJEZET– BEVEZETŐ, OKFEJTÉS ÉS POLITIKAI KERET	3
II. FEJEZET – AZ ADATOKHOZ VALÓ JOBB HOZZÁFÉRÉSRŐL ÉS A HÍRSZERZÉS- ALAPÚ BŰNÜLDÖZÉS MEGVALÓSÍTÁSÁRÓL AZ EU SZINTJÉN.....	5
2.1. Stratégiai célkitűzések.....	5
2.2. Az adatokhoz és információhoz való hatékony hozzáférés, illetve az adat- és információgyűjtés, -tárolás, -elemzés és -csere legfontosabb elemei	6
2.2.1. A bűnüldözési hatóságok általi azonos adathozzáférés elve.....	6
2.2.2. A hozzáférési feltételek felmérése	7
2.2.3. Adatgyűjtés	7
2.2.4. Adatcsere és -feldolgozás.....	8
2.2.5. Kutatás.....	9
2.3. A hatékony hírszerzés-alapú bűnüldözési képességek fő elemei az Unió szintjén.....	9
2.4. A bizalom kiépítése.....	11
III. FEJEZET – AZ EHHEZ A KÖZLEMÉNYHEZ KAPCSOLÓDÓ JOGALKOTÁSI KEZDEMÉNYEZÉSEK	12

BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK

a bűnüldözési ügynökségek információhoz való hozzáféréseinek növeléséről (AZ EU TÁJÉKOZTATÁSI POLITIKÁJA)

I. FEJEZET– BEVEZETŐ, OKFEJTÉS ÉS POLITIKAI KERET

Áttekintés

Az Európai Tanács terrorizmusról szóló nyilatkozata¹ utasítja a Tanácsot, hogy vizsgáljon meg jogalkotási intézkedéseket abból a célból, hogy egyszerűsítsék az információk és bűnüldözési operatív információk cseréjét a tagállamok bűnüldözési hatóságai között. Felkérték a Bizottságot, hogy tegyen javaslatokat az Európai Tanács júniusi ülésén a személyes információk cseréjére és az utasinformációk felhasználására vonatkozóan a terrorizmus elleni küzdelem céljából. A bizottsági javaslatoknak olyan rendelkezéseket kell tartalmazniuk, amelyek lehetővé teszik a nemzeti bűnüldözési ügynökségek számára az európai információs rendszerekhez való hozzáférést.

Ez a közlemény az első hozzájárulás a Bizottságtól válaszul a Tanács kérésére.

Ebben a közleményben a Bizottság megállapítja azokat az elemeket, amelyek elengedhetetlenek a tagállamok bűnüldözési hatóságai közötti szabad információáramlás az eddigiekhez képest strukturáltabb megvalósításához. Léteznek akadályok az információ szabad áramlása előtt, amely arra késztette többek között a Tanácsot, hogy a kölcsönös értékelések harmadik fordulóját szentelje „az információk és bűnüldözési operatív információk az Europol és a tagállamok, illetve az egyes tagállamok közötti cseréje” vizsgálatának. Az információ csoportosítása és az információs csatornákra vonatkozó egyértelmű politika hiánya akadályozza az információcserét. A tagállamok közötti adatcserét akadályozó jogi, technikai és gyakorlati problémák tovább nehezítik az arra irányuló erőfeszítéseket, hogy megszüntessék a jelenlegi helyzetet, azaz az információ megosztását a különböző nemzetek minisztériumai között. Annak érdekében, hogy pontosabb képet kapjunk ezekről az akadályokról, a Bizottság azt a javaslatot nyújtotta be, hogy összegyűjti az információhoz való hozzáférésre vonatkozó feltételeket, ugyanakkor széles körű és nyitott konzultációt folytat az összes érdekelt féllel, többek között az Európai Adatvédelmi Biztossal. A közlemény további célja, hogy eszközöket biztosítson a nagyobb fenyegetést jelentő események, például terrorcselekmények, megvalósulásának elkerülésére azzal, hogy EU-szinten bevezeti a hírszerzés-alapú bűnüldözés fogalmát. A közlemény egy programot bocsát rendelkezésre, amely tartalmazza, miként valósíthatók meg Ezek a célok, és jogszabályokat jelöl meg az egyes jogi nehézségek megszüntetésére. E közlemény középpontjában a szükséges és vonatkozó információkhoz való hozzáférés javítása, valamint az EU-szintű, hírszerzés-alapú bűnüldözés bevezetéséhez kapcsolódó átfogó fogalmak pontosítása áll.

Ez a két tényező alkotja az Európai Unió bűnüldözésre vonatkozó tájékoztatási politikájának építőelemeit. Az ezeken a területeken végrehajtott közös fellépések elősegítik a szabadság, a

¹ Az Európai Tanács 2004. március 25-i nyilatkozata a *terrorizmus elleni küzdelemről*.

biztonság és az igazságosság térségének fokozatos létrehozását, ahol a személyek szabad mozgása továbbra is biztosított olyan, az Unió egészét érintő kihívások ellenére, mint amit a terrorizmus, és a szervezett bűnözés és a súlyos bűncselekmények egyéb formái jelentenek. A bűnüldözési tevékenységek hatékonyságának alapját az emberi jogok és az alapvető szabadságok figyelembevételének kell képezni, amelyeket nemzetközi, európai és a tagállamok által alkalmazott közös alkotmányos hagyományok védelmeznek. Ezen kívül, e politika kidolgozása mellett a Bizottság biztosítja a közösségi jogszabályok és politikák megfelelő figyelembevételét. Különösen, egy ilyen politika nem okozhat jogi bizonytalanságot, vagy váratlan gazdasági terheket az ipar számára.

A Bizottság felszólítja a tagállamokat és az érintett feleket arra, hogy vegyenek részt a következő határozott együttműködésekben.

Először, meg kell tenni az arra irányuló elengedhetetlen lépéseket, hogy hozzáférhetővé váljanak a szükséges és vonatkozó információk az EU bűnüldözési hatóságai számára abból a célból, hogy megakadályozzák és leküzdjék a terrorizmust, és a szervezett bűnözés és a súlyos bűncselekmények egyéb formáit, illetve az ezek által jelentett fenyegetést. E tekintetben nem szabad elfelejteni, hogy gyakran az olyan bűnügyi tevékenység, amely látszólag nem tartozik „a szervezett bűnözés vagy a súlyos bűncselekmények” közé, azokhoz vezethet vagy kapcsolódik.

Másodszor, magas minőségű, uniós bűnüldözési operatív információkat kell előállítani és felhasználni. Az e folyamat eredményeképpen rendelkezésre álló információ politikai szinten segítséget nyújt abban, hogy összehangolt módon alakítsák ki az uniós bűnüldözési prioritásokat, illetve abban, hogy a bűnüldözési hatóságok hatékonyan fellépjenek azon bűncselekmények és a fenyegetések ellen, amelyek veszélyeztetik polgáraink életét, testi épségét és biztonságát.

Harmadszor, erősíteni kell a bizalmat a bűnüldözési szolgálatok között. Egy közös feltételrendszer bevezetése például az adatrendszerekhez való hozzáférésre vonatkozóan, valamint a know-how megosztása hozzájárul ahhoz, hogy létrejöjjön egy közös tájékoztatási politikai platform, különösen azáltal, hogy megszüntetik az információk és a bűnüldözési operatív információk hatékony megosztása előtt álló akadályokat.

Az Európai Unió bűnüldözésre vonatkozó tájékoztatási politikáját számos megfontolás vezérli. Ezek mind kapcsolódnak ahhoz az egyre növekvő tudathoz, hogy az Unió sebezhetőnek bizonyul például az olyan terrorcselekmények jelentette fenyegetésekkel szemben, amelyek célpontjában az Unió összefüggő hálózatoktól való függősége áll; továbbá kapcsolódnak az illetékes hatóságok közötti megnövekedett információáramlás iránti igényhez, az új technológiákból és tudásalapú képességekből származó előnyökhöz a bűnüldözési tevékenységek eredményességének javítása, illetve az adatvédelem, -biztonság és a kapcsolódó ellenőrzési és felügyeleti mechanizmusok erősítése tekintetében.

Ez a közlemény növelni kívánja az információcserét az összes bűnüldözési hatóság között, azaz nemcsak a rendőri hatóságok, hanem a vámhatóságok, pénzügyi hírszerzési egységek között is, illetve fokozni kívánja a bírósági és az ügyészégi szervek, és minden egyéb állami szerv közötti együttműködést, amelyek részt vesznek a biztonsági fenyegetések és bűncselekmények korai felderítésétől az ítélelhozatalig, és az elkövetők megbüntetéséig tartó folyamatban. Vitathatatlan az állami biztonsági szervek és hírszerzési ügynökségek alapvető szerepe. Az Európai Unió bűnüldözésre vonatkozó tájékoztatási politikája előtt álló számos, egymáshoz kapcsolódó kihívást a következő bekezdések tartalmazzák.

Végül, figyelembe kell venni a külső dimenziót is, mivel az általunk kitűzött cél, a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni küzdelem nemzetközi fellépést igényel. Más országok kidolgozták, vagy a jövőben kidolgozhatják a saját bűnüldözésre vonatkozó tájékoztatási politikájukat, és már láttunk olyan eseteket, amikor az ilyen politikák hatással voltak az EU polgáira és gazdasági szereplőire. Viszonossági kérdések is felmerülhetnek. Továbbá, különleges fórumokon többoldalú megoldásokat kell találni. Pontosan fel kell mérni, hogy milyen hatással lenne az uniós politika a harmadik országok polgáira; a cél annak biztosítása, hogy az ezekkel az országokkal folytatott bűnüldözési együttműködés ne károsodjon, és állampolgáraik jogait megkülönböztetés nélkül tiszteletben tartsák.

Ez a politika először elérhetővé teszi a szükséges és vonatkozó adatokat és információkat a bűnüldözési hatóságok számára, abból a célból, hogy megakadályozzák és leküzdjék a terrorizmust, és a szervezett bűnözés és a súlyos bűncselekmények egyéb formáit, illetve az ezek által jelentett fenyegetést². Másodsor, segíti a magas minőségű bűnügyi hírszerzési információk előállítását és felhasználását az Unió szintjén, a politikai döntéshozás és a bűnüldözési hatóságok támogatása céljából az e bűncselekmények elleni hatékony küzdelemben. Harmadsor, támogatja a bizalom kiépítését az illetékes szervek között. E politika kidolgozása során szintén figyelembe kell venni egyéb közösségi politikákat és közösségi jogi eszközöket; e politikára különösen jellemző az alapvető jogok teljes mértékű tiszteletben tartása.

A tájékoztatási politika a következőket veszi figyelembe:

- A **biztonsági** kihívás szükségszerűen megköveteli az eddig nem látott mértékű közös és összehangolt cselekvést; az érintett felek a nemzeti bűnüldözési hatóságok, a nemzeti kormányok, az európai végrehajtó és törvényhozó szervek és az egyéb európai- és nemzetközi-szintű szervek.
- Az **emberi jogi** kihívás azt jelenti, hogy egyrészt meg kell találni a kellő egyensúlyt a nagyfokú adatvédelem és az egyéb alapvető jogok megfelelő tiszteletben tartása között, másrészt eredményesen kell felhasználni a bűnüldözési információkat, hogy védelmezzék a legfontosabb állami érdekeket, mint például a nemzetbiztonságot, illetve a bűnmegelőzés, a bűncselekmények felderítése és a vádemelés céljából.
- A **technológia** tekintetében, olyan kompatibilis információs rendszerekre van szükség, amelyeket megfelelő adatvédelmi rendszer óv a jogtalan hozzáféréstől, beleértve az adatfeldolgozás ellenőrzését és felügyeletét és a nyomozás ellenőrzését. Az információs technológiák bűncselekmények elleni felvértezése felfedi a bűnügyi tevékenységek gyengeségeit és a kínálkozó lehetőségeket, és az adatelemzést, mint például a kockázatelemzést és a kockázatok jellemzését állítja a középpontba.
- A hatékony **együttműködés** elősegítése érdekében, az információk gyűjtésére, tárolására, elemzésére és cseréjére vonatkozó közös szabványok döntően támogatják a bizalom kiépítést az illetékes hatóságok között, úgy nemzeti, mint uniós szinten.
- Egy többlépcsős megközelítés **megvalósítása** szükségessé teszi a hosszú távú együttműködést.

² E közlemény alkalmazásában az „adatok” vagy „információk” szavak jelentése: „adatok, információk és bűnüldözési operatív információk”, kivéve, ha másképpen jelzik.

II. FEJEZET – AZ ADATOKHOZ VALÓ JOBB HOZZÁFÉRÉSRŐL ÉS A HÍRSZERZÉS-ALAPÚ BÜNÜLDÖZÉS MEGVALÓSÍTÁSÁRÓL AZ EU SZINTJÉN

2.1. Stratégiai célkitűzések

E közlemény célja, hogy létrehozza az EU bűnüldözésre vonatkozó tájékoztatási politikáját, amely hozzájárul az EU-Szerződés 29. cikkében meghatározott célkitűzések megvalósításához azáltal, hogy pontosabb információkat bocsát rendelkezésre a **meglévő bűnüldözési együttműködés** biztonságos csatornáin keresztül, valamint biztosítja az alapokat egy **hatékony, hírszerzés-alapú bűnüldözés megvalósításához** helyi, nemzeti és európai szinten, mindezt alátámasztva a szükséges **bizalom kiépítésével**. A politikai terv jogi, műszaki és szervezeti cselekvéseket foglal magában, amelyek együttesen keretet biztosítanak a bűnüldözési hatóságok számára az együttműködéshez, azzal a céllal, hogy megkönnyítsék a bűnüldözéshez kapcsolódó adatokhoz való hozzáférést, illetve ezek feldolgozását, és bűnüldözési operatív információk előállítását.

Közelebbről megvizsgálva a tájékoztatási politikát, a tervezett eredmények a következők:

- az információhoz való hozzáférés javítása, hogy hatékonyabbá tegyék a bűnüldözési tevékenységet, illetve bűnüldözési operatív információkat állítsanak elő;
- annak biztosítása, hogy a nem bűnüldözési célokból létrehozott vonatkozó adatok az adott kitűzött törvényes cél megvalósításához megfelelő, szükséges és arányos ideig rendelkezésre állnak³;
- a közös horizontális előírások létrehozása, vagy, már létező horizontális előírások esetén, ezek hatékony alkalmazásának előmozdítása az adathozzáférés, elszámolás, az információ titkossága, megbízhatósága tekintetében, továbbá az adatbiztonság és -védelem, és a nemzeti és nemzetközi adatbázisokra vonatkozó együttműködtethetőségi előírások tekintetében;
- elfogadott formátumok létrehozása az operatív bűnüldözési információk számára, ami segíti a politikai és az operatív döntéshozást, és támogatja pl. a bűnügyi hálózatok, a bűncselekmények általi fenyegetettség, a kockázatok és jellemzéseik elemzésére vonatkozó egyenértékű módszerek kifejlesztését és alkalmazását, amelyeket tovább támogatnak gazdasági kárfelmérések;
- alap biztosítása az információk Unió-szintű gyűjtésének és elemzésének kiemelt kezeléséhez, és ezt követően a legmegfelelőbb cselekvések kiválasztásához abból a célból, hogy megakadályozzák és leküzdjék a terrorizmust, és a szervezett bűnözés és a súlyos bűncselekmények egyéb formáit, illetve az ezek által jelentett fenyegetést, a megállapított prioritásokon belül;
- az együttműködésen alapuló és koordinált bűnüldözési fellépések segítése azzal a céllal, hogy hatékonyan és a megfelelő módon megakadályozzák, kivizsgálják, vagy megzavarják a terrorizmushoz, és a szervezett bűnözés és a súlyos bűncselekmények egyéb formáihoz kapcsolódó tevékenységeket.

³ Az IB Tanács 2004. áprilisi ülésén négy tagállam által előterjesztett jogalkotási javaslat az adatok visszatartásáról. A Bizottság nyílt konzultációt tervez a kérdés tekintetében.

Az adatokhoz, információkhoz és az operatív bűnüldözési információkhoz való fokozott hozzáférés támogatja a bűnüldözést valamennyi tagállamban és európai szinten is, azzal a céllal, hogy megakadályozzák és leküzdjék a terrorizmust, és a szervezett bűnözés és a súlyos bűncselekmények egyéb formáit, illetve az ezek által jelentett fenyegetést. További hozzáadott érték jelenik meg, ha az adatokat módszeresen elemzik, hogy ezzel első osztályú operatív bűnüldözési információkat állítsanak elő. Az EU hírszerzés-alapú bűnüldözésének támogatására minimumszabályokat kell megállapítani a nemzeti bűnügyi hírszerzési rendszerek tekintetében, amely lehetővé teszi a fenyegetések összeegyeztethető felmérését európai szinten.

2.2. Az adatokhoz és információhoz való hatékony hozzáférés, illetve az adat- és információgyűjtés, -tárolás, -elemzés és -csere legfontosabb elemei

2.2.1. A bűnüldözési hatóságok általi azonos adathozzáférés elve

A bűnüldözési politika első fő célkitűzése a bűnüldözési szolgálatok, beleértve az EUROPOLT-t és az EUROJUST-ot, közötti szabad információáramlás létrehozása. A bűnüldözési hatóságok jelenleg a nemzeti szinten hozzáférhető adatbázisokat használhatják. A más tagállamok bűnüldözési szolgálatai által birtokolt információkhoz való hozzáférés nehézségekbe ütközik, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy ezekhez az információkhoz nem lehet hozzáférni.

A tájékoztatási politika célja, hogy ezeket az információkat a gyakorlatban hozzáférhetővé tegye valamennyi uniós bűnüldözési hatóság számára, beleértve az EUROPOLT-t és az EUROJUST-ot, hogy segítséget nyújtsanak a feladataik végrehajtásában, a jogállamiság elvével összhangban.

Az előző fejezetben ismertetett nehézségek ellensúlyozása céljából a tájékoztatási politika bevezeti az „**adatokhoz való azonos hozzáférés jogának**” elvét. Ez azonos hozzáférési jogot biztosít az adatokhoz és adatbázisokhoz az uniós bűnüldözési hatóságok és tisztviselők számára más uniós tagállamokban, az adott tagállam bűnüldözési hatóságaira vonatkozó feltételeknek megfelelően. Ebből a jogból adódik az a kötelezettség, hogy a nemzeti bűnüldözéssel foglalkozó tisztviselők számára biztosított feltételeknek megfelelő hozzáférést kell biztosítani más tagállamok bűnüldözéssel foglalkozó tisztviselői számára.

Ez elkötelezettséget jelent a tagállamok részéről abban a tekintetben, hogy egy uniós modellnek megfelelően cselekedjenek, amely olyan kérdéseket foglal magában, mint például a közös módszertanon alapuló fenyegetésvértékelés összehangolása és a fenyegetésvértékelés módszeres támogatása a sebezhetőséget vizsgáló ágazati tanulmányok készítésével.

Az azonos hozzáférés elve értelmében:

- az Unió és polgárainak védelme közös felelősséget jelent;
- a tagállamok kölcsönösen függenek egymástól a bűnüldözés terén, ahol a cél az, hogy megakadályozzák és leküzdjék a terrorizmust, és a szervezett bűnözés és a súlyos bűncselekmények egyéb formáit, illetve az ezek által jelentett fenyegetést;
- egy tagállam bűnüldözési hatóságai hasonló feladatokat látnak el és azonos információkat igényelnek, mint a többi tagállam bűnüldözési hatóságai;

- a bűnüldözési hatóságok jogszerűen cselekszenek, amikor a feladataik végrehajtása során és az adatvédelemre és -biztonságra vonatkozó közös szabályok által kijelölt határokon belül adatokhoz jutnak hozzá, vagy lekérdezési adatbázisokat használnak.

Elvi kérdés, hogy az azonos hozzáférés elve nem mérsékelheti a meglévő kölcsönös jogsegély eszközeinek hatékonyságát. Bármilyen lehetséges jogi hatást gondosan elemezni kell.

Közös szabályokon, ezen belül az adatvédelmen és -biztonságon alapuló átlátható és egyenes feltételeket kell megállapítani a szükséges és vonatkozó információkhoz való hozzáférésre vonatkozóan valamennyi uniós bűnüldözési hatóság számára. A tagállamok felelősek e feltételek alkalmazásáért. Létre kell hozni egy rendszert a végrehajtás ellenőrzésére azt követően, hogy azonosították az információhoz való hozzáférésre vonatkozó feltételeket az e feltételek összegyűjtésére irányuló feladat során (lásd a 2.2.2. pontot).

A bűnüldözési hatóságok közötti információcsere előtt álló fő akadályokat csak akkor lehet hatékonyan kezelni, ha a tagállamok határozott kötelezettséget vállalnak arra, hogy konkrét intézkedéseket tesznek az Európai Bűnügyi Hírszerzési Modell létrehozására (lásd a 2.3. pontot).

Az európai tájékoztatási politika célja, hogy bevezesse a szükséges és vonatkozó információkhoz való azonos hozzáférési jog elvét az EU bűnüldözési hatóságai számára. A Bizottság a tagállamokkal megvizsgálja, milyen akadályok léteznek, és erre alapozva felméri, hogy mennyire helyénvaló az EU-szinten történő bevezetéshez kapcsolódó jogalkotási javaslat benyújtása a Tanácshoz és az Európai Parlamenthez.

2.2.2. A hozzáférési feltételek felmérése

A Bizottság javaslatot nyújtott be, hogy a rendelkezésre álló információk és a tagállamok által ebből a célból rendelkezésre bocsátott információk alapján teljes körű felmérést hajtson végre a következő elemek meghatározása céljából:

- mely adatok vagy adatbázisok érthetők el a bűnüldözési hatóságok számára a tagállamokban, és melyek férhetők hozzá külföldön, beleértve az index-adatbázisokat (*tartalom*);
- mi az adatbázis célja (*a cél meghatározása*);
- milyen bűnüldözési hatóságnak van hozzáférése az adatokhoz (*felhasználók*);
- milyen feltételekkel férhetnek hozzá ezek a hatóságok az említett adatokhoz és adatbázisokhoz (*hozzáférési protokoll*);
- melyek az említett adatokhoz és adatbázisokhoz való hozzáférés műszaki feltételei (*műszaki protokoll*);
- milyen gyakori a hozzáférés ezekhez az adatokhoz vagy adatbázisokhoz (*vonatkozás*);
- melyek azok az adatok vagy adatbázisok, amelyek jelentőséggel bírnak a bűnüldözési hatóságok számára, de nem hozzáférhetők; melyek az alkalmazandó adatvédelmi rendelkezések (*a szükségletek felmérése*)

A Bizottság szándékában áll, hogy:

- ***2004 végéig felmérést hajtson végre abból a célból, hogy azonosítsa a bűnüldözési hatóságok által történő, adatokhoz és adatbázisokhoz való hozzáférés hatókörét, szükségleteit és korlátjait.***
- ***felmérést végez a jogi rendelkezésekről és feltételekről, beleértve a bűnüldözéshez (nem) kapcsolódó adatokhoz való hozzáférés IT-megoldásait, és az adatvédelemre és adatbiztonsági rendelkezésekre vonatkozó eljárásokat.***

2.2.3. Adatgyűjtés

A bűnüldözési hatóságok az EU-ban eltérő megközelítéseket alkalmaznak az adatok és információk gyűjtésére és csoportosítására. Jelenleg nem létezik egyetlen fórum sem a különböző információforrások titkosságának besorolására.

Az első és legfontosabb információforrás a bűnüldözési szervek által végzett adatgyűjtés. A nem bűnüldözési célra gyűjtött adatokhoz való hozzáférés más politikához tartozik. Széles körű és nyitott konzultációt igényel valamennyi érdekelt fél részéről, tekintettel a szereplőket, a felhasználókat, illetve a közösségi jogot és politikákat érintő lehetséges implikációkra.

A különböző hozzáférési kiváltságokat kezelő rendszer, mint például a *minősített információkhoz való hozzáférés engedélyezésére vonatkozó közös európai szabályok*, amely a felhasználói hozzáférési adatok közös rendszere a számos hozzáférési jog kezelésére, és a jogosult felhasználókat regisztráló jóváhagyott módszer biztosítaná az alapot a hozzáférések hatékony kezeléséhez. A felhasználói adatok szintén felhasználhatók az adatokhoz való hozzáférés és az adatok feldolgozásának rendszeres követésére és ellenőrzésére; az említett adatokat naplóállományokban és eseménynapló-rendszerekben tárolhatják.

A Bizottság felméréseket kíván végezni az adatgyűjtésre vonatkozó minimumszabályokhoz kapcsolódó jogalkotási és nem jogalkotási kezdeményezések kidolgozásának támogatására; közös eljárási szabályok az adatok titkosságának és megbízhatóságának minősítésére; közös szabályok a minősített információkhoz való hozzáférés engedélyezésére, és felhasználói hozzáférési adatok.

A Bizottság további konzultációkat és multidiszciplináris munkaértekezleteket szervez a szervezett bűnözés megelőzéséről szóló uniós fórumon, abból a célból, hogy megvitassák a köz- és a magánszféra együttműködéseit, különösen a nem bűnüldözési célból gyűjtött adatokhoz való hozzáférés tekintetében.

2.2.4. Adatcsere és -feldolgozás

Az adatokhoz és az adatbázisokhoz az azonos hozzáférés elve alapján történő hozzáférés különböző módjai mellett létezik egy másik lehetőség is a meglévő adatokhoz és adatbázisokhoz való hozzáférés megkönnyítésére: a hálózatba szervezés vagy központi adatbázisok létrehozása. Ebben az összefüggésben az Európai Tanács⁴ felkérte a Bizottságot, hogy „nyújtson be javaslatokat az európai adatbázisok (SISII, VIS és EURODAC) közötti fokozott kölcsönös működtethetőségre vonatkozóan, abból a célból, hogy kiaknázzák a bennük rejlő hozzáadott értéket az adott jogi és műszaki kereteiken belül a terrorizmus megakadályozása és az ellene folytatott küzdelem terén”⁵. A fokozott interoperabilitásnak kellő mértékben figyelembe kell vennie az adatvédelmi törvények vonatkozó rendelkezéseit.

⁴ Az Európai Tanács 2004. március 25-i nyilatkozata a terrorizmus elleni küzdelemről

⁵ Külön bizottsági közlemény készül erről a témáról

A Bizottság fenntartja azt a nézetet, hogy az egyetlen megvalósítható lehetőség a jövőre nézve az, ha kölcsönösen működtethető és összekapcsolt uniós rendszereket hoznak létre. Egy fogalmilag átfogó IT-struktúra, amely egyesíti a nemzeti, az európai és a nemzetközi kölcsönös kapcsolatokat, hosszú távon jelentős megtakarítást, együttműködést és politikai lehetőségeket kínál, mind a bűnügyi hírszerzés terén, mind a kialakulóban lévő Európai Biztonsági Stratégia szélesebb összefüggésében.

Egy lépcsőzetes megközelítést kell kigondolni, amely összehangolt adatkódoló formátumok és a különböző rendszerekre vonatkozó hozzáférési szabályok megállapításán alapul. Az Európai Bizottság által az érintettekkel folytatott első konzultációk⁶ már számos olyan témát azonosítottak, amelyek akadályt jelenthetnek az információ megosztása tekintetében. Ezek különöse a következők hiányát jelentik:

- közös szabályok és feltételek az adatfeldolgozáshoz;
- közös adathozzáférési szabályok;
- összeegyeztethető bűnüldözési meghatározások és statisztikák;
- a bűnüldözési szervek által alkalmazott IT-technológiák összeegyeztethetősége;
- együttműködő bűnüldözési kultúrák a szervezeti kereteken kívül;
- a közszféra és a magánszféra szereplői közötti együttműködés;
- a közös adatvédelmi szabályok ismerete és a közös adatbiztonsági keret hiánya.

A Bizottság egy közlemény benyújtását tervezi azzal a céllal, hogy hatékony módszereket találjon azon fő akadályok megszüntetésére, amelyek gátolják az adatok megosztását és amelyeket indokolt esetben jogalkotási kezdeményezésekkel támogatnak.

2.2.5. Kutatás

A jelenlegi európai kutatási program az információk, kommunikációs rendszerek és infrastruktúrák biztonságával foglalkozik. A Bizottság úgy vélte, hogy szükség van az Európai Biztonsági Kutatási Program előkészítésének meggyorsítására abból a célból, hogy növeljék az európai polgárok biztonságát a biztonsági kutatásra vonatkozó előkészítő cselekvés⁷ elindításával. A „biztonsági kutatásra vonatkozó előkészítő cselekvés”, amelyet a 2004–2006-ig tartó időszakra határoztak meg (65 millió euró költségvetéssel), a 2007-ben életbe lépő, átfogó Európai Biztonsági Kutatási Program tekintetében támogatná és finanszírozná a program alapjait előkészítő tevékenységeket.

A terrorizmus és a szervezett bűnözés aggasztja leginkább az európai polgárokat (az uniós polgárok 80%-a a terrorizmust és a szervezett bűnözést tartja a két legnagyobb fenyegetésnek). Jelenleg a bűnügyi hírszerzési rendszerekhez vagy a bűnüldözéshez kapcsolódó kutatási tevékenységeket nem fedik megfelelően kutatási programok. Ezért a meglévő programokon túl egyedi kutatási cselekvéseket kell meghatározni. Ezen kívül a kutatási tevékenységek társfinanszírozása szintén lehetséges az AGIS-programban.

- ***Biztonságos és bizalmas kommunikációs csatornákra irányuló kutatás támogatása az AGIS-programon keresztül;***
- ***Szabályok kidolgozásának kezdeményezése a biztonságos információcserére vonatkozóan, különösen bűnüldözési hatóságok által, és ezek között;***

⁶ A szervezett bűnözés megakadályozásáról tartott fórum találkozóirol szóló dublini nyilatkozat és végkövetkeztetés.

⁷ COM (2004) 72 végleges.

- *Egyedi kutatások indítása az európai bűnügyi hírszerzési rendszerek bevezetése és alkalmazása tekintetében, beleértve a kapcsolódó közös szabályokat a metaadatok, a biztonságos adatcsere, a megerősített adatvédelmi eszközök, automatizált elemzés, fenyegetés-, kockázatelemzés és -jellemzés tekintetében.*

2.3. A hatékony hírszerzés-alapú bűnüldözési képességek fő elemei az Unió szintjén

A tájékoztatási politika második fő célkitűzése az, hogy lépéseket javasoljon egy uniós hírszerzés-alapú bűnüldözés kialakítására. A bűnügyi hírszerzés segíti az illetékes hatóságokat a stratégiai vagy operatív feladataik elvégzésében, abból a célból, hogy megakadályozzák és leküzdjék a terrorizmust, és a szervezett bűnözés és a súlyos bűncselekmények egyéb formáit, illetve az ezek által jelentett fenyegetést⁸. Az Európai Bűnügyi Hírszerzési Modell bevezetése hatékonytá tenné a hírszerzés-alapú bűnüldözést, és lehetővé válna a fokozott együttműködés. Olyan kérdéseket foglalna magában, mint például a fenyegetésvértékelés összehangolása egy közös módszertan alapján, a fenyegetésvértékelés rendszeres támogatása ágazati sebezhetőségi tanulmányokkal és a szükséges pénzügyi és emberi erőforrások elosztása.

Az EU bűnüldözésre vonatkozó tájékoztatási politikájának célja, hogy a **szükséges információt egy uniós bűnügyi hírszerzési hálózat rendelkezésére bocsássa** első osztályú bűnüldözési operatív információk előállítására céljából, amelyek felhasználásával időszakosan uniós stratégiai és operatív értékelések készülnek. Az Europol Tájékoztatási Rendszer rendelkezésre állása szintén fontos szerepet játszik majd egy ilyen uniós hírszerzési képesség kifejlesztésében.

Az ezt követően felvázolt lépéseknek olyan helyzetet kell eredményezniük, ahol a stratégiai értékelések készen rendelkezésre állnak a döntéshozók számára, hogy felülvizsgálják a bűnüldözési prioritásokat amilyen gyakran csak szükséges. Továbbá, operatív értékelések is rendelkezésre állnak majd a rendőrségi munkacsoport vezetői (CPTF) számára, és a rendelkezésre álló legjobb taktikai információkat nyújtják abból a célból, hogy megakadályozzák és leküzdjék a terrorizmust, és a szervezett bűnözés és a súlyos bűncselekmények egyéb formáit, illetve az ezek által jelentett fenyegetést, a Tanács által megállapított prioritásoknak megfelelően.

Jelenleg az uniós bűnüldözési hatóságoknak nem ad iránymutatást olyan bűnügyi hírszerzés, amely az Unió egészének biztonságát szem előtt tartja. Ma sürgető szükség van az Unió polgárainak megvédésére új biztonsági kockázatok és fenyegetések ellen. Ezért feltétlenül szükséges, hogy gyorsan rendelkezésre álljanak az EU stratégiai és operatív felmérései. A bűnüldözési operatív információk cseréjére szintén vonatkozik a jogállamiság elve, és az egyének alapvető jogainak tiszteletben tartása.

Ezért a következő kétlépcsős megközelítést tervezték meg:

- Rövid távon, a tagállamok bűnügyi hírszerzési szolgálatai havonta találkoznak, lehetőleg az Europol védnöksége alatt, hogy megvitassák nemzeti stratégiai és operatív értékeléseiket. Az Europolnak biztosítani kell minden lehetséges operatív bűnüldözési

⁸ A bűnügyi hírszerzést stratégiai és operatív (vagy taktikai) hírszerzésre osztották fel. A stratégiai hírszerzés tájékoztatást nyújt arról, hogy mely fenyegetésekre vagy bűncselekményekre kell összpontosítani, a stratégiai hírszerzés pedig taktikai iránymutatást biztosít arra vonatkozóan, *hogyan* lehet ezeket legjobban leküzdni, illetve fontosságuk szerint besorolni.

információt. Az így kapott operatív bűnüldözési információkat egybe kell vetni, és ezekből például évente kétszer uniós stratégiai értékelést és havonta uniós operatív felmérést kell készíteni. Az uniós stratégiai felmérések lehetővé tennék a Tanács számára, hogy bűnüldözési prioritásokat állapítson meg. A CPTF feladata, hogy az operatív értékeléseket eljuttassa az operatív szintre a nemzeti bűnüldözési közösségen belül.

Ez az első lépésben olyan információkból merítene, amelyekhez a tagállamok bűnügyi hírszerzése és az Europol jogosan hozzáfér a hatályos jogszabályok értelmében és a rendelkezése álló vizsgálati eszközök felhasználásával.

- Hosszabb távon a nemzeti bűnügyi hírszerzési hatóságok elkezdhetik az operatív bűnüldözési információk előállítását szabványos vizsgálati eszközök felhasználásával, az Unióban rendelkezésre álló, vonatkozó bűnüldözési adatok alapján.

Megnövekedne az Europol jelentősége, mivel az adatok és az eljárások európaibbak lennének. Ez a legkiválóbb minőségű bűnüldözési operatív információkat eredményezné, mivel ezek fokozottan szabványosítottak, következésképpen könnyebben érthetőek lennének. Az Europol, a Tanács és a CPTF közötti kapcsolatokat hozzá kell igazítani a változó körülményekhez. Akkor az Unió olyan helyzetben lesz, hogy bűnüldözési partnerként megjelenhet a nemzetközi szinten a saját egyedi jellegzetességeivel és értékeivel.

A Bizottság tervezi, hogy tanulmányozza az ahhoz szükséges lépéseket, hogy létrehozzanak egy rendszert egy megbízható bűnüldözési hírszerzési értékelés kellő időben történő elkészítéséhez, és 2005 végéig jelentést nyújtsanak be a Tanácsnak.

A prioritásokat a Tanács állapítja meg a Bűnügyi Hírszerzési Csoport által kidolgozott stratégiai értékelés alapján. Az ilyen operatív értékelésnek tartalmaznia kell azt a lehetőséget, hogy bizonyos eredmények szülessenek, például letartóztatások, bűncselekményekből származó vagyontárgyak lefoglalása vagy elkobása, vagy kitartó erőfeszítések egy bűnbanda megzavarására.

A közösen alkalmazott hírszerzési módszereknek olyan formát kell adni, hogy ne csak általános EU-szinten legyenek alkalmazhatók, hanem egyes nemzeteken átnyúló vagy regionális kérdésekben is (pl.: a balti-tengeri munkacsoport a szervezett bűnözés ellen). A Bizottságnak és az Europolnak egy tanulmányt kell elvégeznie a tagállamok bűnügyi hírszerzési szervei által alkalmazott különböző módszerek tekintetében, és 2005 végéig javaslatot kell benyújtaniuk a bűnügyi hírszerzésre vonatkozó európai vizsgálati módszertanra. Ehhez kapcsolódva, a CEPOL-t felkérhetik arra, hogy képzési tervet állapítson meg abból a célból, hogy a bűnügyi elemzőket megtanítsák e módszerek használatára, és a felső vezetést pedig arra, hogyan használhatják fel legjobban az operatív értékelést. A széles körben alkalmazott vizsgálati módszereknek⁹ olyan eredményekkel kell szolgálniuk, amelyek felhasználhatók uniós stratégiai és operatív értékelések készítéséhez.

– ***E közlemény elképzeléseit úgy támogathatja a Tanács, hogy megteszi a megfelelő lépéseket a végrehajtás érdekében.***

⁹ A módszerek a következő területek vizsgálatát jelentik: eredmények, bűnügyi minták, bűnügyi piacok, bűnügyi hálózatok, kockázatok (magában irányítási eszközként alkalmazzák), célok jellemzése („profiling”), bűnügyi üzleti jellemzések, és demográfiai és társadalmi irányvonalak.

- *Az Europol védnöksége alatt a tagállamok bűnügyi hírszerzési egységeinek képviselőinek nemzeti stratégiai és operatív értékeléseket kell összeállítaniuk.*
- *A Tanács felkérheti a tagállamokat arra, hogy bűnüldözési operatív információkat bocsássonak az Europol rendelkezésére, és felhatalmazzák az Europol egy átfogó fenyegetésvértékelés kidolgozására. A vám- és határellenőrző hatóságokat utasíthatják arra, hogy koordinálják az Europollal a bűnüldözési operatív információik előállítását.*
- *Közös bűnügyi statisztikai meghatározásokat és jelentési szabályokat kell kidolgozni*
- *Közös vizsgálati módszereket kell kidolgozni a bűnüldözési operatív információk előállítására az Unió szintjén, lehetőleg az Europol védnöksége alatt.*

2.4. A bizalom kiépítése

A tájékoztatási politika harmadik fő célkitűzése az, hogy hozzájáruljon a bizalom kiépítéséhez az európai bűnüldözési hatóságok, tisztviselők és partnerek között azáltal, hogy egy közös értékeken, szabályokon és politikai orientáción alapuló közös platformot hoz létre.

A közös szabályok bevezetése elengedhetetlen ahhoz, hogy egy bizalmon alapuló környezet alakuljon ki az információgyűjtéshez, az információhoz való hozzáféréshez és az információcseréhez (lásd a 2.2. pontot). Az adatokhoz való hozzáférés és az adatfeldolgozás közös szabályai, és a fenyegetéshez, a kockázatokhoz és azok jellemzéséhez kapcsolódó összeegyeztethető módszertanok elengedhetetlen alapjaivá válnak az információ és a bűnüldözési operatív információk hatékony megosztásának, mind stratégiai, mind operatív szinten. Ezek az intézkedések csak akkor válnak hatékonyvá, ha folyamatos politikai támogatás biztosítja egy **közös bűnüldözési tér** megvalósítását az EU-ban, olyan összehasonlítható bűnügyi hírszerzési rendszerek alapján, amelyek együtt egy fogalmilag egységes európai bűnügyi hírszerzési modellt alkotnak.

Ennek megfelelően formális és informális munkakapcsolatokat kell kidolgozni abból a célból, hogy a rendszert működésbe hozzák. A bűnüldözési személyzet olyan irányú képzése, hogy azonos fogalmaik legyenek a bűnügyi hírszerzésről, hozzájárul e szempontok fejlesztéséhez. A CEPOL-nak kiemelt szerepe van ebben az összefüggésben, különösen azáltal, hogy:

- rendszeres képzési kurzusokat szervez a lehetséges jövőbeni politikai döntéshozók és felsővezetők számára;
- tantervmodellt dolgoz ki a középvezetők nemzeti szinten történő képzésére az európai bűnügyi hírszerzési ügyek terén;
- olyan képzési intézkedéseket hajt végre, amelyek az uniós tájékoztatási politika valamennyi eleméhez kapcsolódnak.

Egyéb intézkedések támogatnák a hálózatba szervezésre irányuló erőfeszítéseket, beleértve azokat, amelyek már olyan meglévő eszközökön alapulnak, mint például a közös értékelések, az AGIS-programban végrehajtott, átgondolt projektek vagy olyan tevékenységek, amelyeket a szervezett bűnözés megakadályozásáról szóló fórum védnöksége alatt hajtották végre.

Végül, a nemzeti adatvédelmi hatóságokra megfelelő figyelmet kell fordítani, mivel ezek hozzájárulnak a szükséges biztosítékok megállapításához a jogállamiság támogatása érdekében, és hatékony demokratikus ellenőrzést írnak elő.

A bizalom építését célzó intézkedések és technikák alapvető fontosságúak (közös szabályok és módszertanok). A Bizottság 2005 végéig javaslatok benyújtását tervezi.

Ezzel párhuzamosan a Tanács felkérheti a CEPOL-t, hogy kezdeményezze egy közös tanterv kidolgozását a hírszerzési tisztviselők képzésére.

III. FEJEZET – AZ EHHEZ A KÖZLEMÉNYHEZ KAPCSOLÓDÓ JOGALKOTÁSI KEZDEMÉNYEZÉSEK

A Bizottság folytatja a politika kidolgozását, beleértve a jogalkotási kezdeményezéseket a személyes adatok védelmének kapcsolódó területein a harmadik pillérben, és az utasinformációk felhasználását, az utóbbit összhangban a Bizottság 2003. decemberi közleményében¹⁰ megállapított elvekkel.

Az adatvédelemről szóló kerethatározatra vonatkozó javaslat közös szabályokat állapít meg az Európai Unióról szóló szerződés VI. címe értelmében kicserélt személyes adatok feldolgozására vonatkozóan, abból a célból, hogy lehetővé tegye a hozzáférést a rendőrség és az igazságügyi hatóságok számára valamennyi vonatkozó bűnüldözési adathoz, az alapvető jogokkal összhangban. E kerethatározatnak egységes, általános adatvédelmi keretet kell nyújtani az arra irányuló együttműködés céljából, hogy megakadályozzák, felderítsék, kivizsgálják a bűncselekményeket és a biztonsági fenyegetéseket, és vádat emeljenek. A határozat egy keretet állapít meg az EU-szinten elfogadott különböző jogi aktusokban meghatározott pontosabb rendelkezések tekintetében, tovább csökkenti a gyakorlati különbségeket egyrészt a tagállamok közötti információcserében, másrészt a tagállamok és harmadik országok között, valamint az alapvető jogok védelmét biztosító mechanizmust is tartalmaz.

¹⁰ COM (2003) 826 végleges, 2003.12.16., a légiutas-névjegyzék (PNR) adatainak átviteléről. Globális EU-megközelítés.