



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, 16.6.2004
COM (2004) 429 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY EUROPEJSKIEJ I PARLAMENTU
EUROPEJSKIEGO**

Poprawa dostępu do informacji dla agencji odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa

SPIS TREŚCI

KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY EUROPEJSKIEJ I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO. POPRAWA DOSTĘPU DO INFORMACJI DLA AGENCJI ODPOWIEDZIALNYCH ZA EGZEKWOWANIE PRAWA	3
ROZDZIAŁ I– WSTĘP, PRZESŁANKI I KONTEKST POLITYCZNY	3
ROZDZIAŁ II – POPRAWA DOSTĘPU DO DANYCH ORAZ WPROWADZENIE EGZEKWOWANIA PRAWA W OPARCIU O DONIESIENIA WYWIADOWCZE NA SZCZEBLU UE	6
2.1. Cele strategiczne	6
2.2. Podstawowe elementy skutecznego dostępu do danych oraz skutecznego zbierania, przechowywania, analizy i wymiany danych i informacji.....	7
2.2.1. Zasada równego dostępu do danych wszystkich agencji odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa	7
2.2.2. Zakres warunków dostępu do danych i informacji	9
2.2.3. Zbieranie danych.....	9
2.2.4. Wymiana i przetwarzanie danych	10
2.2.5. Prace badawcze	11
2.3. Podstawowe elementy warunkujące efektywność modelu egzekwowania prawa w oparciu o doniesienia wywiadowcze na szczeblu UE.....	11
2.4. Budowanie zaufania	14
ROZDZIAŁ III – INICJATYWY USTAWODAWCZE POWIĄZANE Z NINIEJSZYM KOMUNIKATEM	15

**KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY EUROPEJSKIEJ I PARLAMENTU
EUROPEJSKIEGO. POPRAWA DOSTĘPU DO INFORMACJI DLA AGENCJI
ODPOWIEDZIALNYCH ZA EGZEKWOWANIE PRAWA**

(POLITYKA INFORMACYJNA UE)

ROZDZIAŁ I – WSTĘP, PRZESŁANKI I KONTEKST POLITYCZNY

Zarys

Deklaracja Rady Europejskiej w sprawie terroryzmu¹ zaleca, aby Rada dokonała przeglądu środków prawnych w celu uproszczenia procesu wymiany informacji i doniesień wywiadowczych pomiędzy agencjami państw członkowskich odpowiedzialnymi za egzekwowanie prawa. Jednocześnie wzywa ona Komisję do przedstawienia na czerwcowym szczycie Rady, propozycji dotyczących procesu wymiany danych osobowych oraz wykorzystania informacji o osobach podróżujących w ramach walki z terroryzmem. Propozycje Komisji powinny zawierać również zapisy przewidujące dostęp krajowych agencji odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa do europejskich systemów informacyjnych.

Niniejszy komunikat stanowi pierwszy z serii dokumentów Komisji stanowiących odpowiedź na wniosek Rady.

W komunikacie, Komisja przedstawia zagadnienia mające kluczowe znaczenie dla procesu swobodnego przepływu informacji pomiędzy agencjami państw członkowskich odpowiedzialnymi za egzekwowanie prawa, tak aby przebiegał on w sposób bardziej zorganizowany, niż miało to miejsce dotychczas. W chwili obecnej istnieją przeszkody utrudniające swobodny przepływ informacji, skutkiem czego *inter alia*, Rada zobowiązana jest poświęcić trzecią rundę wzajemnych ocen na sprawdzenie, w jaki sposób przebiega “wymiana informacji i doniesień wywiadowczych pomiędzy, odpowiednio, Europolem i państwami członkowskimi oraz samymi państwami członkowskimi”. Wymianę informacji utrudnia zarówno ich podział, jak i brak przejrzystej polityki w zakresie kanałów informacyjnych. Do problemów natury prawnej, technicznej i praktycznej, stanowiących przeszkodę w wymianie informacji pomiędzy państwami członkowskimi, dochodzi problem przewyciężenia podziału informacji pomiędzy poszczególnymi ministerstwami w obrębie jednego kraju. Aby uzyskać dokładniejszy obraz czynników utrudniających swobodny przepływ informacji, Komisja proponuje podjęcie pełnej inwentaryzacji warunków dostępu do informacji, jak również przeprowadzenie szerokich i otwartych konsultacji ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, a mianowicie z Europejskim Generalnym Inspektorem Ochrony Danych. Niniejszy komunikat ma również na celu ustanowienie środków, które pozwolą uniknąć podstawowych zagrożeń, takich jak terroryzm, a mianowicie koncepcji egzekwowania prawa w oparciu o doniesienia wywiadowcze na szczeblu UE. Dokument zawiera również program wykonawczy oraz przedstawia projekty aktów prawnych, dzięki którym można będzie wyeliminować konkretne problemy natury prawnej. Komunikat poświęcony jest przede wszystkim poprawie dostępu do niezbędnych i istotnych informacji,

¹ Rada Europejska z 25 marca 2004 *Deklaracja Rady w sprawie zwalczania terroryzmu*.

ponadto omawia ogólne koncepcje związane z wprowadzeniem egzekwowania prawa w oparciu o doniesienia wywiadowcze na szczeblu UE, w następstwie czego Unia przyjmie na siebie nową rolę na arenie międzynarodowej.

Powyższe dwa zagadnienia stanowią podstawę Polityki Informacyjnej UE w zakresie Egzekwowania Prawa. Wspólne działanie w wyżej wymienionych obszarach przyczyni się do umocnienia obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w którym zapewniony będzie swobodny przepływ osób, w obliczu nowych wyzwań dla bezpieczeństwa Unii jako całości, jakie pociągają za sobą terroryzm i inne poważne formy przestępczości, w tym przestępczość zorganizowana. Efektywność działań mających na celu egzekwowanie prawa powinna być nierozdzielnie związana z przestrzeganiem praw człowieka i podstawowych wolności, w zakresie ustalonym przez tradycję międzynarodową, europejską i konstytucyjną wspólną dla wszystkich państw członkowskich. Ponadto, przy tworzeniu w/w polityki, Komisja odpowiednio uwzględni prawo i polityki Wspólnoty. Co najważniejsze, polityka ta nie przyczyni się do stworzenia stanu niepewności prawnej oraz nie nałoży obciążeń ekonomicznych na jakiegokolwiek branżę przemysłu.

Komisja wzywa państwa członkowskie i zaangażowane strony do włączenia się w następujące wspólne działania, oznaczone w tekście pogrubioną czcionką.

Po pierwsze, należy podjąć wszelkie wymagane kroki zmierzające do udostępnienia niezbędnych i istotnych danych i informacji organom unijnym odpowiedzialnym za egzekwowanie prawa UE w celu zapobiegania i zwalczania terroryzmu oraz innych poważnych form przestępczości, w tym przestępczości zorganizowanej, jak również walki z zagrożeniami będącymi wynikiem takiej działalności. W związku z tym należy mieć na uwadze, iż często działalność przestępcza, której, wydawałoby się, nie można zaliczyć do kategorii „przestępczość poważna lub zorganizowana”, może z łatwością do niej prowadzić lub być z nią powiązana.

Po drugie, należy stworzyć i wykorzystywać unijny system kryminalnych doniesień wywiadowczych wysokiej jakości. Uzyskane tą drogą informacje ułatwią przebieg procesów na poziomie politycznym, a konkretnie wyznaczanie unijnych priorytetów pozwalających na spójne egzekwowanie prawa. Jednocześnie pozwoli to organom odpowiedzialnym za egzekwowanie prawa na skuteczną konfrontację z przypadkami działalności przestępczej i zagrożeniami, które mogą narazić na niebezpieczeństwo życie obywateli, ich integralność fizyczną i bezpieczeństwo.

Po trzecie, należy zwiększyć poziom zaufania pomiędzy służbami odpowiedzialnymi za egzekwowanie prawa. Ujednolicenie zasad, na przykład odnośnie dostępu do systemów danych, oraz wymiana wiedzy specjalistycznej przyczynią się do utworzenia wspólnej platformy polityki informacyjnej, szczególnie poprzez usunięcie obiektywnych przeszkód w zakresie efektywnej wymiany informacji i doniesień wywiadowczych.

Polityka Informacyjna UE w zakresie egzekwowania prawa zależna jest od wielu czynników. Związane są one m.in. ze wzrostem świadomości zagrożenia Unii terroryzmem, tym większego, im większy jest poziom jej wewnętrznej integracji. Do czynników tych zaliczyć można również potrzebę usprawnienia przepływu informacji pomiędzy właściwymi organami oraz poprawę egzekwowania prawa poprzez wykorzystanie nowych technologii i zdobytej wiedzy. Pozwoli to jednocześnie na zwiększenie poziomu ochrony danych, ich bezpieczeństwa oraz ulepszenie związanych z tym mechanizmów monitoringu i nadzoru.

Celem niniejszego komunikatu jest poprawa wymiany informacji pomiędzy wszystkimi organami odpowiedzialnymi za egzekwowanie prawa *tj.* nie tylko pomiędzy organami policji, ale także pomiędzy organami celnymi, jednostkami wywiadu finansowego, jak również na linii: organy sądowe – organy ścigania, i pomiędzy wszelkimi innymi organami administracji publicznej, które uczestniczą w całości procesu: od wczesnego wykrycia zagrożenia lub popełnionego przestępstwa, aż do momentu skazania i ukarania sprawców. Fundamentalną rolę odgrywają tu służby bezpieczeństwa i agencje wywiadowcze działające na poziomie krajowym. Wielość *wzajemnie powiązanych* wyzwań, z jakimi chce się zmierzyć Polityka Informacyjna UE w zakresie Egzekwowania Prawa przedstawiono w paragrafach poniżej.

Z uwagi na międzynarodowy charakter terroryzmu i przestępczości zorganizowanej, w działaniach podejmowanych na szczeblu unijnym, należy również uwzględnić wymiar zewnętrzny sytuacji. Poszczególne kraje rozwinęły już, lub mogą rozwinąć w przyszłości wewnętrzną Politykę Informacyjną w zakresie Egzekwowania Prawa. Już w przeszłości zdarzało się, że taka wewnętrzna polityka miała wpływ na obywateli całej Unii oraz na przedsiębiorców działających na jej terenie. Obecnie może dojść do sytuacji odwrotnej. Konieczne będzie wówczas wypracowanie rozwiązań wielostronnych w ramach wyspecjalizowanych forum, przy jednoczesnym uwzględnieniu wpływu Polityki Informacyjnej UE na obywateli państw trzecich. Dzięki temu z kolei, nie ucierpi współpraca w zakresie egzekwowania prawa z tymi krajami, i co więcej, prawa wszystkich obywateli będą respektowane w sposób jednolity.

Przyjęta polityka umożliwi w pierwszej kolejności dostęp do niezbędnych i istotnych danych oraz informacji organom odpowiedzialnym za egzekwowanie prawa w celu zapobiegania i zwalczania terroryzmu i innych poważnych form przestępczości, w tym przestępczości zorganizowanej, jak również walki z zagrożeniami będącymi wynikiem takiej działalności². Po drugie polityka ta, wpłynie pozytywnie na zbieranie i wykorzystanie na szczeblu unijnym kryminalnych doniesień wywiadowczych wysokiej jakości, przydatnych w procesie podejmowania decyzji politycznych oraz wspomagających organy odpowiedzialne za egzekwowanie prawa w konfrontacji z takimi rodzajami działalności przestępczej. Po trzecie, polityka ta umożliwi zbudowanie wzajemnego zaufania pomiędzy właściwymi służbami. Przy tworzeniu tej polityki, zostaną również uwzględnione polityki wspólnotowe oraz instrumenty prawne Wspólnoty. Będzie ona również w pełni respektować prawa podstawowe.

Polityka Informacyjna musi uwzględniać następujące elementy:

- Względę **bezpieczeństwa**, które sprawiają, że absolutnie konieczne jest podjęcie wspólnego i spójnego działania na bezprecedensową skalę; stronami zainteresowanymi są tu krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie prawa, rządy państw, instytucje wykonawcze i sądowe na szczeblu europejskim oraz inne ciała na szczeblu krajowym i międzynarodowym.
- Względę związane z przestrzeganiem **praw człowieka** oznaczające, że należy w odpowiedni sposób wyważyć, z jednej strony, kwestię szeroko zakrojonej ochrony danych i należytego poszanowania podstawowych praw, z drugiej strony zaś, efektywne

² W niniejszym Komunikacie określenia “dane” oraz “informacje” używane są, o ile nie stwierdzono inaczej, w odniesieniu do “danych, informacji i doniesień wywiadowczych”, zaś określenie „doniesienia wywiadowcze” odnosi się do „kryminalnych doniesień wywiadowczych”.

wykorzystanie informacji związanych z egzekwowaniem prawa w obronie podstawowych interesów publicznych, w tym bezpieczeństwa narodowego, oraz w celu zapobiegania, wykrywania i ścigania przestępstw.

- Odnosnie **technologii**, istnieje zapotrzebowanie na kompatybilne systemy informacyjne, zabezpieczone przed dostępem osób niepowołanych, zapewniające odpowiedni poziom ochrony danych, obejmujące monitoring i nadzór nad przetwarzaniem danych oraz kontrolę nad prowadzonymi dochodzeniami. Wykorzystanie technologii informacyjnych w procesie dowodowym powinno pomóc w identyfikacji istniejących niedociągnięć oraz zredukować możliwości prowadzenia działań przestępczych, dzięki skoncentrowaniu na analizie danych, na przykład na ocenie ryzyka i profilowaniu.
- W celu zwiększenia skuteczności **współpracy** należy wypracować wspólne standardy w zakresie zbierania, przechowywania, wymiany i analizy danych. Zwiększy to w sposób istotny poziom zaufania pomiędzy właściwymi służbami, zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym.
- **Wdrożenie** wielofazowego podejścia wymagać będzie podjęcia wspólnych działań – długoterminowych, o stałym charakterze.

ROZDZIAŁ II – POPRAWA DOSTĘPU DO DANYCH ORAZ WPROWADZENIE EGZEKWOWANIA PRAWA W OPARCIU O DONIESIENIA WYWIADOWCZE NA SZCZEBLU UE.

2.1. Cele strategiczne

Celem niniejszego Komunikatu jest ustanowienie takiej Polityki Informacyjnej UE w zakresie egzekwowania prawa, która przyczyni się do realizacji celów określonych w Art. 29 TUE poprzez zapewnienie przepływu informacji lepszej jakości, bezpiecznymi kanałami. Będzie to miało miejsce zarówno w ramach **istniejącej współpracy w zakresie egzekwowania prawa**, jak i w celu wypracowania modelu skutecznego egzekwowania prawa w oparciu o doniesienia wywiadowcze, na poziomie lokalnym, krajowym i wspólnotowym, przy jednoczesnym **budowaniu** koniecznego **zaufania**. Plan polityki obejmuje działania prawne techniczne i organizacyjne, które w sumie stworzą organom odpowiedzialnym za egzekwowanie prawa ramy współpracy pozwalające usprawnić dostęp do danych istotnych dla ich działalności oraz pozwolą tym organom na generowanie kryminalnych donesień wywiadowczych.

W bardziej szczegółowym zakresie, zamierzone skutki Polityki Informacyjnej przedstawiają się następująco:

- Optymalizacja dostępu do informacji w celu skoncentrowania działań związanych z egzekwowaniem prawa oraz w celu generowania donesień wywiadowczych,

- Zapewnienie, że odpowiednie dane zebrane dla celów egzekwowania prawa będą dostępne tak długo jak będzie to właściwe, niezbędne i odpowiednie dla osiągnięcia prawnie uzasadnionych celów³,
- Ustalenie standardów horyzontalnych, a jeśli takie istnieją, promowanie ich efektywnego wykorzystania w zakresie dostępu do danych oraz ich udostępniania, a także poufności informacji, ich wiarygodności, bezpieczeństwa i ochrony oraz promowanie standardów międzyoperacyjnych odnośnie krajowych i międzynarodowych baz danych,
- Ustanowienie uzgodnionych formatów doniesień wywiadowczych, które ułatwią proces podejmowania decyzji politycznych i operacyjnych, a także pomogą w rozwijaniu i wykorzystywaniu odpowiednich metod analizy np. analizy sieci przestępczych, zagrożeń przestępczością, ryzyka i profilów, które na dalszym etapie zostaną uzupełnione o oceny negatywnego wpływu na gospodarkę,
- Zapewnienie podstaw do ustalenia hierarchii w obrębie zbioru danych na szczeblu unijnym, a następnie do wyboru najlepszego sposobu działania w zakresie zapobiegania i walki z terroryzmem oraz z innymi formami poważnej przestępczości, w tym przestępczości zorganizowanej, jak również walki z zagrożeniami będącymi wynikiem takiej działalności, w ramach ustalonych priorytetów,
- Udzielenie wsparcia wspólnemu i skoordynowanemu działaniu na rzecz egzekwowania prawa, w tym na rzecz zapobiegania, badania, i przerywania w sposób skuteczny i właściwy działań terrorystycznych i innych działań związanych z poważną przestępczością, w tym z przestępczością zorganizowaną.

Ułatwienie dostępu do danych, informacji i doniesień wywiadowczych przyczyni się do poprawy egzekwowania prawa zarówno w poszczególnych państwach członkowskich, jak i na poziomie Wspólnoty, w celu zapobiegania i zwalczania terroryzmu i innych poważnych form przestępczości, w tym przestępczości zorganizowanej, jak również walki z zagrożeniami będącymi wynikiem takiej działalności. Wartość dodana zostanie stworzona, jeśli dane będą analizowane metodycznie, skutkiem czego otrzymane zostaną kryminalne doniesienia wywiadowcze pierwszej kategorii. W celu wsparcia tworzonego systemu egzekwowania prawa opartego o doniesienia wywiadowcze, należy przyjąć minimalne standardy dotyczące krajowych systemów kryminalnych doniesień wywiadowczych, co pozwoli na dokonywanie kompatybilnych ocen zagrożenia na szczeblu europejskim.

2.2. Podstawowe elementy skutecznego dostępu do danych oraz skutecznego zbierania, przechowywania, analizy i wymiany danych i informacji

2.2.1. Zasada równego dostępu do danych wszystkich agencji odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa

Pierwszym z głównych celów Polityki Informacyjnej w zakresie Egzekwowania Prawa jest zapewnienie swobodnego przepływu informacji pomiędzy służbami odpowiedzialnymi za egzekwowanie prawa, w tym pomiędzy EUROPOLEM i EUROJUSTEM. W chwili obecnej, organy odpowiedzialne za egzekwowanie prawa mogą przeszukiwać bazy danych dostępne na poziomie krajowym. Jednocześnie dostęp do informacji będących w posiadaniu służb

³ Propozycja legislacyjna dotycząca przechowywania danych została przedłożona przez cztery państwa członkowskie podczas spotkania Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w kwietniu 2004. Komisja przewiduje przeprowadzenie w tej kwestii otwartych konsultacji.

odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa w innych państwach członkowskich jest utrudniony, a w praktyce często niemożliwy.

Polityka informacyjna ma na celu praktyczne udostępnienie takich informacji wszystkim organom odpowiedzialnym za egzekwowanie prawa na szczeblu UE, w tym EUROPOŁOWI i EURJUSTOWI, co ma im pomóc w wykonywaniu przypisanych funkcji zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Zasada, zgodnie z którą Polityka Informacyjna ma zrekompensować problemy omówione w poprzednim rozdziale to **“prawo równego dostępu do danych”**. Dzięki niej, organom i funkcjonariuszom odpowiedzialnym za egzekwowanie prawa na szczeblu Wspólnoty zostaną zagwarantowane równe prawa w zakresie dostępu do danych i baz danych na terenie poszczególnych państw członkowskich UE na warunkach porównywalnych z dostępem krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa.

Oznacza to zobligowanie państw członkowskich do działania w obrębie unijnego modelu, obejmującego m.in. synchronizację oceny zagrożenia w oparciu o wspólną metodologię, systematycznie wspieraną przez studia wrażliwości sektorowej.

W zasadzie równego traktowania uznaje się, że:

- zapewnienie bezpieczeństwa Unii i jej obywatelom jest wspólnym obowiązkiem,
- państwa członkowskie są od siebie zależne, jeśli chodzi o egzekwowanie prawa w obszarze zapobiegania i walki z terroryzmem i innymi formami poważnej przestępczości, w tym przestępczości zorganizowanej, włączając w to walkę z zagrożeniami będącymi wynikiem takiej działalności,
- organy odpowiedzialne za egzekwowanie prawa w danym państwie członkowskim mają do wykonania podobne zadania oraz podobne zapotrzebowanie informacyjne, jak ich odpowiednie organy w innych państwach członkowskich,
- organy odpowiedzialne za egzekwowanie prawa, w trakcie wykonywania swoich obowiązków i w ramach wspólnych standardów dotyczących ochrony danych i bezpieczeństwa danych, uzyskując dostęp do danych lub przeszukując bazy danych, będą działać zgodnie z obowiązującym prawem.

Z założenia, prawo równego dostępu nie powinno przyczynić się do zmniejszenia skuteczności istniejących instrumentów wzajemnej pomocy prawnej. Wszelkie ewentualne skutki prawne wynikające z w/w prawa zostaną dokładnie przeanalizowane.

Jasne i proste warunki dostępu do niezbędnych i istotnych informacji obowiązujące wszystkie organy odpowiedzialne za egzekwowanie prawa na szczeblu europejskim powinny zostać określone w oparciu o wspólne standardy, w tym standardy odnoszące się do ochrony i bezpieczeństwa danych. Za wdrożenie tych warunków odpowiedzialne będą państwa członkowskie. System monitorowania implementacji tych warunków zostanie opracowany po zidentyfikowaniu istniejących warunków dostępu w toku inwentaryzacji (zobacz paragraf 2.2.2).

Główne przeszkody w zakresie wymiany informacji pomiędzy organami odpowiedzialnymi za egzekwowanie prawa można przewyżyczyć jedynie dzięki zaangażowaniu państw członkowskich, zdecydowanych na podjęcie odpowiednich środków w celu stworzenia Europejskiego Modelu Kryminalnych Doniesień Wywiadowczych (zobacz paragraf 2.3).

Europejska Polityka Informacyjna ma na celu wprowadzenie prawa równego dostępu do niezbędnych oraz istotnych danych i informacji dla organów odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa na szczeblu UE. Komisja, wraz z państwami członkowskimi zidentyfikuje istniejące przeszkody i, na tej podstawie, oceni stosowność przedłożenia Radzie i Parlamentowi propozycji legislacyjnych odnoszących się do wprowadzenia zasady na szczeblu Wspólnoty.

2.2.2. Zakres warunków dostępu do danych i informacji

Komisja proponuje, w oparciu o informacje udostępnione w tym celu przez państwa członkowskie, przeprowadzenie pełnej inwentaryzacji warunków dostępu, w wyniku, czego zostaną rozstrzygnięte następujące kwestie:

- które wewnętrzne dane lub bazy danych są dostępne dla organów odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa w państwach członkowskich, a które dostępne są poza granicami kraju; dotyczy także baz indeksowych (*zawartość*),
- jaki jest powód istnienia bazy danych (*definicja celu*),
- jakiego rodzaju organ odpowiedzialny za egzekwowanie prawa posiada dostęp do zgromadzonych danych (*użytkownicy*),
- na jakich warunkach dane i bazy danych udostępniane są w/w organom (*protokół dostępu*),
- jakie są wymogi techniczne dostępu do tych danych i baz danych (*protokoły techniczne*),
- jak często istnieje zapotrzebowanie na dostęp do poszczególnych danych i baz danych (*znaczenie*),
- które dane lub bazy danych pozostają w obszarze zainteresowania organów odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa, ale są dla nich niedostępne; jakie zapisy dotyczące ochrony danych mają zastosowanie (*określanie zakresu potrzeb*).

Komisja ma zamiar:

- ***do końca 2004 rozpocząć inwentaryzację mającą na celu ustalenie zakresu dostępu do danych i baz danych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa, oraz ustalenie istniejących w tym względzie potrzeb i ograniczeń.***
- ***rozpocząć prace nad opracowaniem dotyczącym zapisów prawnych i warunków (w tym rozwiązań informatycznych) odnoszących się do dostępu do danych związanych/nie związanych z egzekwowaniem prawa oraz procedur odnoszących się do ochrony danych i przepisów bezpieczeństwa danych.***

2.2.3. Zbieranie danych

Organy odpowiedzialne za egzekwowanie prawa na terenie UE mają różne podejście do zbierania i klasyfikowania danych i informacji. W chwili obecnej nie istnieje jedno ciało odpowiedzialne za klasyfikację źródeł danych pod względem stopnia ich poufności.

Pierwszym i najważniejszym źródłem informacji są dane zbierane przez organy administracyjne odpowiedzialne za egzekwowanie prawa. Problem natury politycznej stanowi jednak dostęp do danych, które zbierane są w celach innych niż egzekwowanie prawa. Aby go

rozwiązać, uwzględniając jednocześnie możliwe skutki dla osób pracujących z tymi danymi i wykorzystujących je oraz dla praw i polityk Wspólnoty, wymagane jest przeprowadzenie szerokich i otwartych konsultacji ze wszystkimi zainteresowanymi stronami.

Podstawę skutecznego zarządzania dostępem do danych stanowić będzie system obejmujący różnorodne uprawnienia dostępowe, które zawarte są m.in. we wspólnych *Europejskich standardach autoryzacji dostępu do informacji tajnych*, połączonym systemie *profilów dostępu użytkowników* (mającym na celu administrowanie licznymi prawami dostępu) oraz w metodzie uwierzytelnionej rejestracji autoryzowanych użytkowników (por. *konta użytkowników*). Profile użytkowników mogłyby być wykorzystywane również do systematycznego monitorowania i kontroli dostępu, a wyniki tych procesów mogłyby być z kolei, przechowywane w *plikach logowania* oraz w systemach *dzienników nadzoru*.

Komisja zamierza rozpocząć prace nad opracowaniami, które pomogą w rozwoju inicjatyw ustawodawczych i pozaustawodawczych związanych z minimalnymi standardami odnośnie zbierania danych; nad wspólnymi standardami proceduralnymi odnośnie klasyfikacji i wiarygodności danych; nad wspólnymi standardami odnośnie autoryzacji dostępu do tajnych informacji, dotyczącymi profilów dostępu użytkownika.

Ponadto, w celu omówienia partnerstw publiczno-prywatnych, w szczególności w zakresie dostępu do danych zebranych w celach innych niż egzekwowanie prawa, Komisja przeprowadzi, w ramach Forum UE ds. Zapobiegania Przestępczości Zorganizowanej, konsultacje i warsztaty multidyscyplinarne.

2.2.4. Wymiana i przetwarzanie danych

Poza wypracowaniem różnych metod dostępu do danych i baz danych w oparciu o zasadę równego dostępu, możliwy jest również inny wariant działania, zwiększający dostępność danych i baz danych, a mianowicie połączenie ich w jedną sieć lub utworzenie centralnych baz danych. W tym kontekście Rada Europejska⁴ zwróciła się do Komisji o “przedkładanie propozycji mających na celu poprawę współdziałania europejskich baz danych (SISII, VIS oraz EURODAC), aby można było wykorzystać tworzoną przez nie wartość dodaną, w ramach ich struktury prawnej i technicznej, w obszarze zapobiegania i walki z terroryzmem”⁵. Zwiększony poziom współdziałania musi jednak uwzględniać mające zastosowanie zapisy prawne dotyczące ochrony danych.

Komisja jest zdania, że jedynym realnym wariantem na przyszłość jest budowa współdziałających i wzajemnie powiązanych unijnych systemów informacyjnych. Wszechstronna architektura informatyczna wiążąca w jedną całość powiązania krajowe, europejskie i międzynarodowe pozwoli, w dłuższym okresie czasu, uzyskać znaczne oszczędności, osiągnąć efekt synergii, a także stworzy możliwości polityczne zarówno w obszarze kryminalnych doniesień wywiadowczych, jak i w szerszym kontekście zmieniającej się Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa.

Opracowanie podejścia fazowego powinno opierać się na zharmonizowanych formatach kodowania danych oraz ujednoliconych zasadach dostępu do różnych systemów. W wyniku wstępnych konsultacji z zainteresowanymi stronami przeprowadzonych przez Komisję

⁴ Rada Europejska z 25 marca 2004 *Deklaracja w sprawie zwalczania terroryzmu*.

⁵ Na ten temat przygotowany zostanie odrębny Komunikat Komisji.

Europejską⁶ zidentyfikowano trudności, które mogą pojawić się w związku z wymianą informacji.

Trudności te mogą pojawić się w szczególności w związku z:

- wspólnymi standardami i warunkami przetwarzania danych,
- wspólnymi standardami dostępu do danych,
- kompatybilnymi definicjami przestępstw oraz kompatybilnymi statystykami przestępczości,
- kompatybilnymi technologiami informatycznymi wykorzystywanymi przez organy administracyjne odpowiedzialne za egzekwowanie prawa,
- wspólnymi kulturami egzekwowania prawa w sferze pozainstytucjonalnej;
- współpracą pomiędzy aktorami sektora publicznego i prywatnego,
- znajomością wspólnych zasad dotyczących ochrony danych i brakiem jednolitej struktury bezpieczeństwa danych.

Komisja przewiduje przedłożenie komunikatu, poświęconego skutecznym sposobom likwidacji głównych trudności w zakresie wymiany danych, a w dalszym etapie przedstawienie konkretnych inicjatyw ustawodawczych.

2.2.5. Prace badawcze

W chwili obecnej trwają programy badawcze dotyczące bezpieczeństwa informacji, systemów komunikacji i infrastruktury. Komisja uwzględniła już potrzebę przyspieszenia prac nad Europejskim Programem Badawczym dotyczącym bezpieczeństwa, mającym na celu zwiększenie bezpieczeństwa obywateli Unii przez wdrożenie Działania Przygotowawczego na rzecz badań nad bezpieczeństwem⁷. „Działanie przygotowawcze na rzecz badań nad bezpieczeństwem” określone na lata 2004-2006 (z budżetem 65 milionów €) będzie wspierać i finansować działania przygotowujące wdrożenie wszechstronnego Europejskiego Programu Badań nad Bezpieczeństwem, który rozpocznie się w roku 2007.

Terroryzm i przestępczość zorganizowaną uznaje się za główny przedmiot obaw obywateli europejskich (80% obywateli Unii uważa terroryzm i przestępczość zorganizowaną za największe zagrożenia). W chwili obecnej programy badawcze nie przewidują wystarczających działań badawczych związanych z systemami kryminalnych doniesień wywiadowczych lub z problemem egzekwowania prawa. Z tego względu, istnieje potrzeba zdefiniowania konkretnych działań badawczych, uzupełniających istniejące programy. Należy nadmienić, że współfinansowanie badań możliwe jest również w ramach programu AGIS.

- ***Promowanie badań odnośnie bezpiecznych i poufnych kanałów komunikacji w ramach programu AGIS,***
- ***Inicjowanie rozwoju standardów bezpiecznej wymiany informacji, szczególnie pomiędzy organami odpowiedzialnymi za egzekwowanie prawa,***
- ***Zapoczątkowanie badań skoncentrowanych na wykorzystywaniu i implementacji europejskich systemów kryminalnych doniesień wywiadowczych, w tym dotyczących powiązanych systemów meta-danych, bezpiecznej wymiany danych, narzędzi ułatwiających ochronę danych, analizy zautomatyzowanej, ocen zagrożenia i ryzyka oraz metod profilowania.***

⁶ Deklaracja z Dublina i konkluzje ze spotkań Forum ds. zapobiegania przestępczości zorganizowanej.

⁷ COM (2004) 72 fin.

2.3. Podstawowe elementy warunkujące efektywność modelu egzekwowania prawa w oparciu o doniesienia wywiadowcze na szczeblu UE

Drugi główny cel Polityki Informacyjnej zakłada zaproponowanie kroków mających na celu poczynienie postępów w egzekwowaniu prawa w oparciu o doniesienia wywiadowcze na szczeblu UE. Kryminalne doniesienia wywiadowcze pomagają kompetentnym władzom w wykonywaniu ich zadań strategicznych lub operacyjnych, w celu zapobiegania i zwalczania terroryzmu i innych poważnych form przestępczości, w tym przestępczości zorganizowanej, jak również w celu walki z zagrożeniami będącymi wynikiem takiej działalności.⁸ Wprowadzenie Europejskiego Modelu Kryminalnych Doniesień Wywiadowczych umożliwiłoby efektywne egzekwowanie prawa w oparciu o doniesienia wywiadowcze oraz umożliwiłoby podniesienie jakości wspólnych działań. Model ten obejmowałby zagadnienia takie jak synchronizacja oceny zagrożeń w oparciu o wspólną metodologię, systematyczne umacnianie systemu oceny zagrożeń poprzez prowadzenie studiów wrażliwości sektorowej oraz dokonywanie wymaganych alokacji środków finansowych oraz zasobów ludzkich.

Polityka Informacyjna UE dotycząca egzekwowania prawa ma na celu **udostępnienie niezbędnych danych dla sieci kryminalnych informacji wywiadowczych UE** dla potrzeb generowania najwyższej jakości kryminalnych doniesień wywiadowczych dotyczących UE, a w rezultacie przygotowywanie okresowych unijnych ocen strategicznych i operacyjnych. Dostęp do Systemu Informacyjnego Europolu odegra również ważną rolę w rozwoju takiego unijnego systemu doniesień wywiadowczych.

Działania przedstawione w niniejszym dokumencie powinny ułatwić decydentom dostęp do strategicznych ocen, dla potrzeb, tak częstej jak jest to wymagane, rewizji priorytetów dotyczących egzekwowania prawa. Dodatkowo, oceny operacyjne stałyby się dostępne dla Szefów Grupy Zadaniowej Policji (CPTF) zapewniając tym samym najlepszej jakości dostępną wiedzę taktyczną dla zapobiegania lub zwalczania zagrożeń lub przestępczości, w tym terroryzmu, zgodnie z priorytetami określonymi przez Radę.

W obecnej chwili, władze UE odpowiedzialne za egzekwowanie prawa, nie kierują się w swych działaniach kryminalnymi doniesieniami wywiadowczymi nakierowanymi na bezpieczeństwo UE jako całości. Obecnie istnieje pilna potrzeba ochrony obywateli UE przed nowymi ryzykami i zagrożeniami bezpieczeństwa. Dlatego też, niezbędne jest szybkie zapewnienie dostępności strategicznych i operacyjnych ocen UE. Jednocześnie, wymiana doniesień wywiadowczych powinna podlegać zasadom prawa i odbywać się z zachowaniem fundamentalnych praw jednostek.

Dlatego też, przewiduje się zastosowanie następującego dwufazowego podejścia:

- W perspektywie krótkoterminowej, służby z państw członkowskich odpowiedzialne za kryminalne doniesienia wywiadowcze powinny odbywać comiesięczne spotkania, najlepiej pod egidą Europolu, w celu przedyskutowania ich krajowych ocen strategicznych i operacyjnych. Europol powinien wnieść swój wkład udostępniając wszelkie przydatne doniesienia wywiadowcze. Zebrane doniesienia wywiadowcze powinny być zestawiane w

⁸ *Kryminalne doniesienia wywiadowcze* dzielą się na strategiczne i operacyjne (lub taktyczne). Strategiczne doniesienia wywiadowcze zapewniają wgląd w zagadnienia dotyczące tego, do *jakich* występujących zagrożeń i rodzajów przestępczości należy się odnieść, natomiast operacyjne doniesienia wywiadowcze dostarczają taktycznych wskazówek, co do *sposobu* postępowania i ustalania priorytetów działań.

celu stworzenia, np. dwa razy do roku, unijnych ocen strategicznych oraz comiesięcznych unijnych ocen operacyjnych. Unijne oceny strategiczne pozwoliłyby Radzie na określenie priorytetów dotyczących egzekwowania prawa. CPTF powinna przekazywać oceny operacyjne do poziomów operacyjnych w obrębie krajowych środowisk, w których odbywa się egzekwowanie prawa.

W początkowym etapie, powinno się to odbywać z wykorzystaniem informacji, do których służby z państw członkowskich odpowiedzialne za kryminalne doniesienia wywiadowcze oraz Europol mają legalny dostęp na podstawie aktualnie obowiązujących przepisów prawnych. Powinny być również wykorzystywane dostępne narzędzia analityczne.

- W dłuższej perspektywie czasowej, krajowe władze odpowiedzialne za kryminalne doniesienia wywiadowcze mogą rozpocząć generowanie kryminalnych doniesień wywiadowczych przy wykorzystaniu ujednoliconych narzędzi analitycznych na podstawie stosownych danych dotyczących egzekwowania prawa, dostępnych w ramach Unii.

Tym samym, znaczenie Europolu wzrosłoby, ponieważ dane i procedury nabiorą bardziej europejskiego charakteru. Skutkowałoby to tworzeniem najwyższej jakości kryminalnych doniesień wywiadowczych, które miałyby bardziej ujednolicony charakter i tym samym byłyby w szerszym zakresie zrozumiałe. Relacje pomiędzy Europolem, Radą i CPTF muszą przystosować się do zmieniających się warunków. Z chwilą osiągnięcia takiego stanu, UE będzie w stanie prezentować się na arenie międzynarodowej w charakterze partnera w zakresie egzekwowania prawa, posiadającego swój własny odrębny charakter i charakterystyki jakościowe.

Komisja planuje przeanalizowanie kroków koniecznych dla stworzenia systemu mającego za zadanie przygotowywanie wiarygodnych ocen dotyczących kryminalnych doniesień wywiadowczych w odpowiednim czasie. Komisja planuje również przedłożenie raportu Radzie do końca 2005 roku.

Priorytety zostaną opracowane przez Radę na podstawie ocen strategicznych, które są przygotowywane przez Grupę ds. Kryminalnych Doniesień Wywiadowczych. Tego rodzaju ocena operacyjna powinna zaoferować możliwość otrzymania konkretnych wyników, np. dokonywania aresztowań, zajmowania lub konfiskowania aktywów uzyskanych z działalności kryminalnej lub podejmowania wysiłków nakierowanych na rozbięcie określonej grupy przestępczej.

Powszechnie stosowane metody związane z doniesieniami wywiadowczymi powinny być ukształtowane w taki sposób, aby były odpowiednie do zastosowania nie tylko na ogólnym poziomie UE, lecz aby było możliwe również ich stosowanie w odniesieniu do konkretnych zagadnień trans-narodowych lub regionalnych (np. Siły Zadaniowe Regionu Morza Bałtyckiego ds. zorganizowanej przestępczości). Komisja oraz Europol powinny przeprowadzić badanie różnych metod stosowanych przez organy służb z państw członkowskich odpowiedzialnych za kryminalne doniesienia wywiadowcze oraz powinny zaproponować do końca 2005 roku, europejską metodologię analityczną dotyczącą kryminalnych doniesień wywiadowczych. W związku z tym, CEPOL może zostać poproszony o przygotowanie planu szkoleń mających na celu szkolenie analityków kryminalnych w stosowaniu powyższych metod, oraz szkoleń kierownictwa wyższego szczebla przygotowujących do jak najlepszego wykorzystania ocen operacyjnych.

Powszechnie stosowane metody analityczne ⁹ powinny generować wyniki, które mogą być wykorzystywane do tworzenia unijnych ocen strategicznych i operacyjnych.

- *Koncepcje zawarte w tym Komunikacie mogłyby być zatwierdzone przez Radę tak, aby można było przedsięwziąć odpowiednie środki ich implementacji.*
- *Pod egidą Europolu, reprezentanci podmiotów z państw członkowskich odpowiedzialnych za kryminalne doniesienia wywiadowcze powinni sporządzać krajowe oceny strategiczne i operacyjne.*
- *Rada mogłaby zwrócić się do krajów członkowskich o udostępnienie doniesień wywiadowczych dla Europolu, oraz mogłaby upoważnić Europol do opracowania kompleksowej oceny zagrożenia. Władze odpowiedzialne za kontrolę celną i graniczną mogłyby być poinstruowane, aby koordynować generowanie swoich doniesień wywiadowczych z Europolem.*
- *Należy opracować wspólne definicje statystyk kryminalnych oraz standardy raportowania.*
- *Należy opracować wspólne metody analiz dla generowania doniesień wywiadowczych na poziomie UE, jeżeli to możliwe pod egidą Europolu.*

2.4. Budowanie zaufania

Trzeci główny cel Polityki Informacyjnej zakłada przyczynianie się do budowania wzajemnego zaufania pomiędzy europejskimi władzami odpowiedzialnymi za egzekwowanie prawa oraz funkcjonariuszami i partnerami poprzez ustanowienie wspólnej platformy współpracy opartej na tych samych wartościach, standardach i kierunkach polityki.

Wprowadzenie wspólnych standardów ma decydujące znaczenie dla stworzenia otoczenia opartego na wzajemnym zaufaniu, gdzie odbywa się zbieranie informacji, dostęp do tych informacji oraz ich wymiana (patrz: w szczególności punkt 2.2). Wspólne standardy dotyczące dostępu oraz przetwarzania danych, jak również kompatybilne metodologie dotyczące zagrożenia, ryzyka oraz profilu ocen, staną się niezbędną podstawą efektywnej wymiany informacji i doniesień wywiadowczych na poziomach strategicznych i operacyjnych. Działania te będą skuteczne jedynie w przypadku istnienia trwałego poparcia politycznego dla wprowadzenia **wspólnej przestrzeni egzekwowania prawa** w Unii Europejskiej, opartej na kompatybilnych krajowych systemach związanych z doniesieniami wywiadowczymi. Systemy te stworzą razem konceptualnie zintegrowany europejski model kryminalnych doniesień wywiadowczych.

Stosownie do powyższego, należy rozwijać formalne i nieformalne relacje robocze w celu zapewnienia funkcjonowania systemu. Szkolenie personelu odpowiedzialnego za egzekwowanie prawa, mające na celu zbudowanie wspólnego rozumienia kryminalnych doniesień wywiadowczych przyczyni się do rozwoju tych aspektów zagadnienia. W tym kontekście CEPOL powinien odgrywać główną rolę, w szczególności poprzez:

- organizowanie regularnych kursów szkoleniowych dla przyszłych potencjalnych decydentów oraz kierowników najwyższego szczebla;

⁹ Na metody składają się analizy dotyczące wyników, trendów przestępczości, rynków przestępczych, sieci przestępczych, ryzyk (stosowane jako narzędzie zarządzające samo w sobie), profili celów (często określanych jako "profilowanie"), profili przestępczej działalności gospodarczej oraz trendów demograficznych i społecznych.

- opracowywanie modelowego planu szkoleń dla średniej kadry kierowniczej na poziomach krajowych, w zakresie spraw związanych z kryminalnymi doniesieniami wywiadowczymi;
- realizowanie działań szkoleniowych dotyczących wszystkich elementów polityki informacyjnej Unii Europejskiej.

Inne działania wzmocniłyby wysiłki zmierzające do budowania sieci wzajemnych powiązań, w tym tych opartych na już istniejących instrumentach, takich jak wzajemne oceny, projekty poświęcone konkretnym zagadnieniom w ramach programu AGIS lub działania prowadzone pod egidą Forum ds. Zapobiegania Przestępczości Zorganizowanej.

Ostatecznie, rola krajowych władz odpowiedzialnych za nadzór nad danymi powinna być uwzględniona w odpowiedni sposób, ponieważ władze te przyczyniały się będą do wypracowania koniecznych instrumentów zabezpieczających rządy prawa i zapewniających efektywną demokratyczną kontrolę.

Środki i techniki budowy zaufania mają fundamentalne znaczenie (wspólne standardy i metodologie). Komisja przewiduje, że odpowiednie propozycje będą przedstawione do końca 2005 roku.

Równolegle, Rada mogłaby zaprosić CEPOL do zapoczątkowania rozwoju wspólnego planu szkoleń dla funkcjonariuszy odpowiedzialnych za doniesienia wywiadowcze.

ROZDZIAŁ III – INICJATYWY USTAWODAWCZE POWIĄZANE Z NINIEJSZYM KOMUNIKATEM

Komisja będzie kontynuowała rozwijanie zasad polityki, w tym inicjatyw legislacyjnych w powiązanych obszarach związanych z ochroną danych osobowych w trzecim filarze oraz wykorzystywaniem informacji na temat pasażerów dla celów egzekwowania prawa. Drugie z tych zagadnień zgodne jest z zasadami przedstawionymi w komunikacie Komisji z grudnia 2003¹⁰.

Propozycja decyzji ramowej dotyczącej ochrony danych ustanowi wspólne standardy przetwarzania wymienionych danych osobowych zgodnie z Tytułem VI Traktatu o Unii Europejskiej w celu upoważnienia policji i władz sądowych do dostępu do wszelkich istotnych danych dotyczących egzekwowania prawa, zgodnie z fundamentalnymi prawami. Ta decyzja ramowa powinna zapewnić jeden, ogólny, ramowy system ochrony danych w celu prowadzenia współpracy dla zapobiegania, wykrywania, prowadzenia dochodzeń oraz sądowego ścigania przestępczości i zagrożeń dla bezpieczeństwa. Decyzja ta stworzy ramy dla bardziej konkretnych postanowień zawartych w innych instrumentach prawnych przyjętych na poziomie Unii Europejskiej, jak również w dalszym stopniu zredukuje różnice praktyczne w wymianie informacji w obrębie krajów członkowskich z jednej strony, oraz pomiędzy krajami członkowskimi i krajami trzecimi, z drugiej strony. Integralną częścią tego systemu będzie mechanizm zapewniający ochronę fundamentalnych praw.

¹⁰ COM (2003) 826 końcowa wersja z 16.12.03 dotycząca Transferu Zapisu Danych (PNR) dotyczących Nazwiska Pasażera Lotniczego. Globalne Podejście UE.