



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 16.6.2004
COM(2004) 429 v konečném znění

SDĚLENÍ KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU

]Zlepšování přístupu k informacím pro orgány zajišťující průchod zákona

OBSAH

SDĚLENÍ KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU O ZLEPŠOVÁNÍ PŘÍSTUPU K INFORMACÍM PRO ORGÁNY PROSAZUJÍCÍ PRŮCHOD ZÁKONA	3
KAPITOLA I – ÚVOD, ZDŮVODNĚNÍ A POLITICKÉ SOUVISLOSTI	3
KAPITOLA II – ZLEPŠOVÁNÍ PŘÍSTUPU K ÚDAJŮM A ZAVÁDĚNÍ ZPRAVODAJSKÉHO PŘÍSTUPU K PROSAZOVÁNÍ PRŮCHODU ZÁKONA NA ÚROVNI EU	5
2.1. Strategické cíle	5
2.2. Stěžejní prvky efektivního přístupu k údajům a informacím a k jejich shromažďování, ukládání a uchovávání, analýze a výměně	6
2.2.1. Zásada rovnosti orgánů zajišťujících průchod zákona při přístupu k údajům	6
2.2.2. Stanovení rozsahu podmínek přístupu	7
2.2.3. Shromažďování údajů	7
2.2.4. Výměna a zpracování údajů	8
2.2.5. Výzkum	9
2.3. Stěžejní prvky zajištění účinné kapacity pro prosazování průchodu zákona na základě zpravodajských informací na úrovni EU.....	9
2.4. Budování důvěry	11
KAPITOLA III – LEGISLATIVNÍ INICIATIVY PROPOJENÉ S TÍMTO SDĚLENÍM	12

SDĚLENÍ KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU O ZLEPŠOVÁNÍ PŘÍSTUPU K INFORMACÍM PRO ORGÁNY PROSAZUJÍCÍ PRŮCHOD ZÁKONA (INFORMAČNÍ POLITIKA EU)

KAPITOLA I – ÚVOD, ZDŮVODNĚNÍ A POLITICKÉ SOUVISLOSTI

Přehled

Prohlášení Evropské rady o terorismu¹ ukládá Radě, aby prošetřila legislativní opatření zaměřená na zjednodušení výměny informací a tajných zpráv mezi orgány členských států, které zajišťují průchod zákona. Komise se žádá, aby červnovému zasedání Evropské rady předložila návrhy ohledně výměny osobních údajů a ohledně využívání údajů o cestujících pro účely boje s terorismem. Návrhy Komise by rovněž měly obsahovat opatření, která by orgánům, jež v jednotlivých státech prosazují průchod zákona, umožnily přístup do celoevropských informačních systémů.

Toto Sdělení je prvním příspěvkem, kterým Komise reaguje na uvedenou žádost Rady.

V tomto Sdělení Komise uvádí a objasňuje prvky, které mají kritický význam pro zajištění nerušeného oběhu informací mezi orgány členských států určenými k prosazování průchodu zákona, a to tak, aby tyto informace byly předávány strukturovaněji než tomu bylo dosud. V současné době se nerušenému oběhu informací staví do cesty překážky, což mj. přimělo Radu, aby třetí kolo vzájemných hodnocení věnovala prošetřování “výměny údajů a zpravodajských informací mezi Europolem a členskými státy a mezi členskými státy navzájem”. Výměně informací brání jejich škatulkování a absence jasné politiky, kterou by se řídilo využívání informačních kanálů. Náročnost překonávání situace, kdy v rámci daného státu jsou od sebe oddělovány informace jednotlivých resortů, dále zvyšují právní, technické a praktické problémy bránící výměně informací mezi členskými státy. Pro získání přesnějšího obrazu těchto překážek Komise navrhuje, aby se uskutečnila komplexní inventarizace podmínek, jaké platí pro přístup k informacím, jakož i aby se uskutečnily široké a otevřené konzultace se všemi zainteresovanými subjekty, jmenovitě s představitelem Evropského dohledu nad ochranou údajů. Cílem tohoto sdělení rovněž je zajistit prostředky, jimiž bude možno se vyhnout tomu, aby se v praxi projevila závažná ohrožení, ke kterým patří terorismus, a to zavedením koncepce prosazování průchodu zákona na základě zpravodajských informací na úrovni EU. Uvádí na pořad jednání způsoby, jak toho dosáhnout, a ohlašuje zákonná opatření k vyřešení konkrétních právních problémů. Hlavně je toto Sdělení zaměřeno na zlepšování přístupu k potřebným a relevantním informacím, jakož i na široce pojaté zavádění koncepcí prosazování průchodu zákona vedených na základě zpravodajských informací na úrovni EU. Bude to rovněž mít své dopady na mezinárodní úlohu, kterou EU bude schopna zastávat.

Tyto dva prvky tvoří stavební kameny informační politiky EU na poli prosazování průchodu zákona. Společná akce na těchto úsecích podpoří postupné vytváření prostoru svobody,

¹ Deklarace o boji s terorismem vydaná zasedáním Evropské rady dne 25. března 2004

bezpečnosti a práva, ve kterém volný pohyb osob zůstane zajištěn i ve střetu s novými náročnými úkoly na úseku bezpečnosti, které terorismus a jiné formy závažné a organizované trestné činnosti představují pro Unii jako celek. Účinnost činností směřujících k prosazení průchodu zákona by měla stavět na dodržování lidských práv a základních svobod, které chrání mezinárodní, evropské a ústavní tradice, které jsou členským státům společné. Navíc pak při vytváření této politiky Komise zajistí patřičné zohlednění komunitárního práva i politiky ES. Zejména by takováto politika neměla vyvolávat právní nejistotu ani by neměla přílišně zatěžovat hospodářství.

Komise vyzývá členské státy a zúčastněné subjekty, aby se angažovaly v níže uvedených smělých akcích, které by měly být vedeny společně.

Za prvé aby podnikly nezbytné kroky ke zpřístupnění potřebných a relevantních údajů a informací orgánům EU zajišťujícím průchod zákona s cílem předcházet terorismu i jiným formám závažné nebo organizované trestné činnosti a jimi působenému ohrožení a bojovat s nimi. V tomto ohledu je třeba mít na paměti, že často i trestná činnost, která zjevně nespadá do kategorie "závažné nebo organizované" trestné činnosti, k ní může vést nebo s ní může být propojena.

Za druhé aby vytvářely kvalitní zpravodajské informace EU o trestné činnosti a též jich využívaly. Znalosti, které přitom nabudou, pak na politické úrovni budou napomáhat spojenému úsilí zaměřenému na stanovení priorit EU na poli prosazování průchodu zákona, a orgánům činným při prosazování průchodu zákona budou napomáhat k tomu, aby se mohly účinně potýkat s trestnou činností a s hrozbami, které ohrožují životy, zdraví a bezpečnost našich občanů.

Za třetí aby podporovaly budování vzájemné důvěry mezi orgány činnými při zajišťování průchodu zákona. Zavedení například jednotných podmínek přístupu k systémům dat a sdílení know-how přispěje k ustavení společné platformy informační politiky zejména tím, že odstraní objektivní překážky bránící účinnému sdílení údajů a zpravodajských informací.

Informační politika EU na poli zajišťování průchodu zákona se opírá o celou řadu úvah. Ty souvisejí s rostoucím uvědomováním si zranitelnosti Evropské unie takovými hrozbami, jakými je na jedné straně například teroristická činnost nebo na druhé straně závislost Unie na propojených sítích; s potřebou vytvářet posílené toky informací mezi zodpovědnými úřady a orgány, s přínosy nových technologií a s možnostmi posilovat prosazování zákona na základě rozvoje znalostí a současně zlepšovat ochranu údajů, bezpečnost a související sledovací a dohlížecí mechanismy.

Záměrem tohoto sdělení je zlepšit výměnu informací mezi všemi úřady a orgány činnými na úseku zajišťování průchodu zákona, tj. nejen mezi policejními sbory, nýbrž rovněž mezi celními úřady, útvary pro odhalování finanční trestné činnosti, v interakci s činností soudů a státních zastupitelství i všech ostatních veřejných orgánů na tomto procesu zúčastněných, což pokrývá pole od včasného odhalování ohrožení bezpečnosti a trestných činů až po odsuzování a tresty pachatelů. Je bez diskuse, že orgány státní bezpečnosti a státní zpravodajské instituce zde sehrávají základní úlohu. Výčet velkého počtu *vzájemně propojených* náročných výzev, které informační politika EU na úseku zajišťování průchodu zákona hodlá řešit, je uveden v následujících odstavcích.

Konečně je třeba brát v úvahu, že celá tato záležitost má i svůj externí rozměr, což je dáno mezinárodní povahou výzvy, kterou terorismus a organizovaný zločin představují a se kterou

se potýkáme. Jiné země vyvinuly nebo mohou v budoucnu vyvinout svá vlastní pojetí informační politiky na poli zajišťování průchodu zákona, a již jsme zaznamenali případy, kdy tato jejich politika měla své dopady na občany EU a na podnikatelské subjekty EU. Mohou se objevit též otázky recipacity. A možná bude zapotřebí hledat multilaterální řešení na specializovaných fórech. Rovněž bude třeba patřičně vzít v úvahu dopad této politiky EU na státní příslušníky třetích zemí, aby bylo zajištěno, že jednak nedojde k poškození spolupráce s těmito zeměmi na poli zajišťování průchodu zákona a též že budou práva občanů respektována bez diskriminace.

Tato politika nejprve orgánům činným v prosazování zákonnosti zpřístupní údaje a informace, které jsou potřebné a relevantní pro předcházení terorismu a jiným formám závažné nebo organizované trestné činnosti a jimi působenému ohrožení i pro boj s nimi². Za druhé podpoří vytváření a využívání kvalitních zpravodajských informací o trestné činnosti na úrovni EU, které budou orgánům a úřadům při politických rozhodnutích a při zajišťování průchodu zákona pomáhat účinně s touto trestnou činností bojovat. Za třetí podpoří budování důvěry mezi oprávněnými službami. Při budování této politiky budou též vzaty v úvahu ostatní úseky politiky Společenství a nástroje, které má Společenství při prosazování zákonů k dispozici; zejména bude tato politika plně respektovat základní práva.

Tato informační politika musí vzít v úvahu následující prvky:

- Náročný úkol zajištění **bezpečnosti** nezbytně vyžaduje společnou a sladěnou akci bezprecedentního rozměru; jejími aktéry jsou orgány jednotlivých států činné při prosazování zákonnosti, vlády států, instituce evropské výkonné i zákonodárné moci a další orgány na evropské úrovni i v širším mezinárodním kontextu.
- Náročný úkol zajišťování **lidských práv** znamená jednak nalézt tu správnou rovnováhu mezi masivní ochranou údajů a patřičným respektem vůči jiným základním právům a jednak vysoce výkonné využívání informací spadajících do oblasti zajišťování průchodu zákona s cílem chránit zásadní veřejné zájmy jako bezpečnost státu a zajišťovat předcházení trestné činnosti i její odhalování a stíhání.
- Na úseku **technologie** je zapotřebí mít kompatibilní informační systémy chráněné proti nezákonnému přístupu a vybavené vhodnou ochranou údajů, včetně sledování a dohledu nad zpracováním dat a včetně šetření podrobovaných auditorské kontrole. Zvyšování odolnosti informačních technologií proti ovlivňování trestnou činností by mělo odhalit jejich slabiny a příležitosti pro průnik zločinných činností a mělo by soustředit pozornost na analýzu dat, například na posuzování rizik a profilování.
- Pro usnadnění účinné **spolupráce** budou uplatňovány jednotné standardy pro sběr a shromažďování údajů, jejich ukládání a uchovávání, analýzu a výměnu, které zajistí kritickou podporu procesu budování důvěry mezi pověřenými službami jak na úrovni jednotlivých států, tak i na úrovni EU.
- **Realizace** vícestupňového přístupu si nezbytně vyžádá trvalou spolupráci při uskutečňování dlouhodobých akcí.

² Pro účely tohoto Sdělení výraz "údaje" nebo "informace" označuje "údaje, informace a tajné zpravodajství", není-li uvedeno jinak; výraz "tajné zpravodajství" se vztahuje na "zpravodajské informace týkající se trestné činnosti".

KAPITOLA II – ZLEPŠOVÁNÍ PŘÍSTUPU K ÚDAJŮM A ZAVÁDĚNÍ ZPRAVODAJSKÉHO PŘÍSTUPU K PROSAZOVÁNÍ PRŮCHODU ZÁKONA NA ÚROVNI EU

2.1. Strategické cíle

Cílem tohoto Sdělení je založit informační politiku EU na úseku zajišťování průchodu zákona, která přispěje k uskutečnění cílů vymezených článkem 29 Smlouvy o Evropské unii, a to tím, že zajistí lepší informace a jejich přenos zabezpečenými kanály pro **stávající spolupráci na úseku prosazování zákonnosti** a položí **základy účinného zajišťování průchodu zákona na základě zpravodajských informací** na místní, celostátní i celoevropské úrovni, podpořené nezbytným **budováním důvěry**. Součástí tohoto plánu vytváření politiky jsou právní, technické a organizační akce, které ve svém úhrnu poskytnou orgánům činným na úseku prosazování zákonnosti určitý rámec pro spolupráci, jehož cílem bude zprostředkovávat přístup k údajům, které jsou pro zajišťování průchodu zákona relevantní, usnadňovat jejich zpracování a produkovat zpravodajské informace o trestné činnosti.

V podrobnějším pohledu má mít zamýšlená informační politika tyto výstupy:

- optimalizovat přístup k informacím s cílem podporovat stěžejní činnosti směřující k prosazování zákonnosti a též produkovat zpravodajské informace o trestné činnosti;
- zajišťovat, aby relevantní údaje produkované pro jiné účely než je zajišťování průchodu zákona byly pro tyto účely k dispozici, pokud to bude vhodné, potřebné a přiměřené sledovaným konkrétním a legitimním cílům³;
- vytvořit jednotné horizontální standardy, resp. tam, kde tyto již existují, podpořit jejich účinné využívání na úseku přístupu k údajům, vydávání povolení, utajení informací, spolehlivosti, zabezpečení a ochrany dat, jakož i uplatnit standardy interoperability pro databáze jednotlivých států a mezinárodní databáze;
- vytvořit dohodnuté formy resp. formáty zpravodajských informací na pomoc rozhodování na politické i operační úrovni a podporovat vývoj a využívání ekvivalentních postupů analýzy např. zločinných sítí, ohrožení trestnou činností, rizik a profilů, které by bylo dále podpořeno vyhodnocováním hospodářských škod;
- vytvořit základ, na kterém bude možno stanovovat priority shromažďování a analýzy informací v celé EU a následně volit takový způsob jednání, který bude nejpříhodnější pro předcházení terorismu, jiným formám závažné nebo organizované trestné činnosti a jimi vyvolaným ohrožením i pro boj s nimi v rámci stanovených priorit;
- zprostředkovávat a usnadňovat společně vedené a koordinované akce zaměřené na prosazování zákonnosti s cílem účinně a vhodnými způsoby předcházet terorismu, jiným formám závažné nebo organizované trestné činnosti a jimi vyvolaným ohrožením a tyto vyšetřovat nebo rozrušovat.

³ Legislativní návrh o uchovávání údajů předložily čtyři členské státy na zasedání Rady JHA v dubnu 2004. Komise předpokládá, že k tomuto tématu proběhnou otevřené konsultace.

Zlepšený přístup k údajům, informacím a zpravodajství podpoří prosazování zákonnosti v každém členském státě a na celoevropské úrovni, aby bylo možno předcházet terorismu, jiným formám závažné nebo organizované trestné činnosti i jimi vyvolaným ohrožením. Přidaná hodnota se ještě zvýší, budou-li prováděny metodické rozборы těchto údajů, aby z nich mohlo vznikat prvotřídní zpravodajství o trestné činnosti. Na podporu prosazování průchodu zákona vedeného na základě zpravodajských informací na úrovni EU by měly být přijaty určité minimální standardy pro zpravodajské systémy o trestné činnosti vedené v jednotlivých státech, což umožní kompatibilní vyhodnocování rizik na celoevropské úrovni.

2.2. Stěžejní prvky efektivního přístupu k údajům a informacím a k jejich shromažďování, ukládání a uchovávání, analýze a výměně

2.2.1. Zásada rovnosti orgánů zajišťujících průchod zákona při přístupu k údajům

První stěžejním cílem Informační politiky na úseku zajišťování průchodu zákona je zajistit volný pohyb informací mezi službami činnými na poli prosazování zákonnosti, včetně organizací EUROPOL a EUROJUST. V současné době mohou orgány činné na poli zajišťování průchodu zákona vyhledávat v databázích přístupných v rámci daného státu. Avšak přístup k informacím, které jsou v držení služeb činných na poli zajišťování průchodu zákona v jiných členských státech se střetává s takovými problémy, že prakticky vzato jsou tyto databáze nepřístupné.

Cílem informační politiky je tyto informace v praxi zpřístupnit všem institucím činným při prosazování zákonnosti v EU, včetně organizací EUROPOL a EUROJUST, aby jim pomáhaly při výkonu jejich funkcí a v souladu se zákonem.

Zásada, kterou tato Informační politika zavádí, aby se vyřešily problémy uvedené v předcházející kapitole, je zásada **"práva na stejný přístup k údajům"**. To by orgánům, institucím a úředníkům činným v EU na poli prosazování zákonnosti poskytlo rovnocenná práva přístupu k údajům a databázím uchovávaným v jiných členských státech EU za podmínek srovnatelných s těmi, které mají orgány a instituce činné při prosazování zákonnosti v daném členském státě. Z tohoto práva vyplývá závazek umožňovat úředníkům z jiných členských států činným při prosazování zákonnosti přístup za stejných podmínek jako úředníkům činným při prosazování zákonnosti v daném členském státě.

To v sobě zahrnuje závazek členských států postupovat v rámci modelu EU, který řeší problémy jako je synchronizace při posuzování ohrožení na základě jednotné metodiky a poskytování soustavné podpory využívání odvětvových studií zranitelnosti k posuzování ohrožení.

Podle zásady rovného přístupu se uznává, že:

- zodpovědnost za bezpečnost Unie a jejích občanů je společná,
- členské státy jsou na sobě vzájemně závislé při prosazování zákonnosti s cílem předcházet terorismu a jiným formám závažné nebo organizované trestné činnosti, bojovat s nimi a zvládat ohrožení jimi působená;
- orgány činné při prosazování zákonnosti v jednom členském státě plní podobné úkoly a mají stejnou potřebu informací jako obdobné orgány v jiných členských státech;

- orgány činné při prosazování zákonnosti postupují zákonným způsobem, jestliže si opatřují údaje nebo je vyhledávají v databázích při výkonu svých povinností a v mezích stanovených jednotnými standardy ochrany a zabezpečení údajů.

Zásadně by zmiňované právo na stejný přístup nemělo snižovat účinnost stávajících nástrojů vzájemné právní pomoci. Jakékoliv potenciální právní dopady bude třeba podrobit pečlivé analýze.

Průhledné a přímočaré podmínky přístupu k potřebným a relevantním informacím pro všechny orgány a instituce činné v EU na poli prosazování průchodu zákona by měly být vytvářeny na základě jednotných standardů, včetně standardů pro ochranu a zabezpečení údajů. Členské státy za vytvoření těchto podmínek ponесou zodpovědnost. Bude vytvořen systém sledování postupu realizace, jakmile během inventarizační akce budou vyjasněny uvedené podmínky přístupu (viz odstavec 2.2.2).

S těmi hlavními překážkami výměny informací mezi orgány a institucemi činnými na poli zajišťování průchodu zákona je možno se účinně potýkat pouze na základě pevného rozhodnutí členských států k podniknutí konkrétních opatření zaměřených na sestavení Evropského modelu zpravodajství o trestné činnosti (viz odstavec 2.3).

Cílem Evropské informační politiky je zavést zásadu práva na stejný přístup k potřebným a relevantním údajům a informacím pro všechny orgány a instituce činné v EU na poli zajišťování průchodu zákona. Komise spolu se členskými státy prošetří, jaké překážky zde existují, a na tomto základě posoudí, zda bude vhodné předložit Radě a Evropskému parlamentu legislativní návrh ohledně jejího zavedení.

2.2.2. Stanovení rozsahu podmínek přístupu

Komise navrhuje provést na základě stávajících informací a též na základě informací k tomuto účelu poskytnutých členskými státy komplexní inventarizační akci s cílem zmapovat následující prvky:

- jaké údaje resp. databáze jsou přístupné orgánům činným na poli zajišťování průchodu zákona v členských státech a k jakým je možno se dostat v zahraničí, včetně rejstříkových databází (*obsah*);
- jaký účel má dotyčná databáze (*definice účelu*);
- jaký druh orgánů činných při prosazování zákonnosti má k těmto údajům přístup (*uživatelé*);
- za jakých podmínek mají tyto orgány přístup k těmto údajům a databázím (*přístupový protokol*);
- jaké technické požadavky platí pro přístup k těmto údajům a databázím (*technické protokoly*);
- jak často se vyskytují dotazy na tyto údaje a jak často se vstupuje do těchto databází (*relevance*);
- které údaje nebo databáze jsou pro orgány činné na poli zajišťování průchodu zákona zajímavé, ale nejsou jim přístupné; jaká opatření se uplatňují na ochranu těchto údajů (*stanovení rozsahu potřeb*).

Záměrem Komise je:

- *rozběhnout zmíněnou inventarizaci do konce roku 2004, s cílem určit rozsah, potřeby a omezení platná pro přístup orgánů činných při prosazování zákonnosti k údajům a databázím.*
- *zahájit studii zaměřenou na právní ustanovení, podmínky včetně řešení IT k zajištění přístupu k údajům (ne)týkajícím se zajišťování průchodu zákona a postupy na úseku ustanovení spjatých s ochranou a zabezpečením údajů.*

2.2.3. Shromažďování údajů

Orgány činné při prosazování zákonnosti v EU využívají rozličných přístupů ke shromažďování údajů a informací a k jejich zařazování do kategorií. V současné době neexistuje žádné jediné fórum pro zařídování stupně utajení různých informačních zdrojů.

Tím prvním a nejpřednějším zdrojem informací je sběr a shromažďování údajů, které mají správy služeb činných při prosazování zákonnosti. Přístup k údajům, které nejsou shromažďovány pro účely zajišťování průchodu zákona, představuje další politický problém. Vyžaduje to široce pojaté a otevřené konsultace se všemi zainteresovanými subjekty, neboť to může mít své důsledky pro provozovatele a uživatele i pro komunitární legislativu a politiku.

Základnu pro účinné řízení přístupu by zajistil určitý systém správy všech různých přístupových privilegií, např. jednotné *Evropské standardy pro vydávání oprávnění pro přístup k utajovaným informacím*, společný systém *uživatelských přístupových profilů* pro správu četných přístupových práv a hodnověrný způsob registrace oprávněných uživatelů (srv. *uživatelské účty*). Též by bylo možno využívat uživatelských profilů pro soustavné sledování a pro kontrolu přístupu k datům a jejich zpracování, které by mohly být uchovávány v systémech *sledování přihlášených uživatelů a provedených kontrol*.

Záměrem Komise je uskutečnit studie na podporu zpracování legislativních a nelegislativních iniciativ ve vztahu k minimálním standardům, které by platily pro sběr a shromažďování dat; jednotných procedurálních standardů pro zařídování dat podle stupně utajení a spolehlivosti; společných standardů pro povolování přístupu k utajovaným informacím a uživatelských přístupových profilů.

Dále bude Komise organizovat konsultace a víceoborové semináře v rámci Fóra EU pro prevenci organizované trestné činnosti, kde by se mělo jednat o partnerstvích státních a soukromých subjektů a zejména o přístupu k údajům, které nejsou shromažďovány pro účely prosazování zákonnosti.

2.2.4. Výměna a zpracování údajů

Vedle různých způsobů přístupu k údajům a do databází na základě zásady stejného přístupu je další možností, jak zlepšovat zpřístupnění stávajících údajů a databází, jejich napojování do sítí nebo vytváření ústředních databází. V této souvislosti Evropská rada⁴ vyzvala Komisi, aby “předložila návrhy na zlepšení interoperability mezi evropskými databázemi (SISII, VIS a EURODAC) s cílem vytěžovat v rámci jejich jednotlivých právních a technických vymezení

⁴ Deklarace o boji s terorismem vydaná zasedáním Evropské rady dne 25. března 2004

jejich přidanou hodnotu pro předcházení terorismu a pro boj s ním”⁵. Zvýšená interoperabilita bude muset brát patřičné ohledy na platná právní ustanovení o ochraně údajů.

Podle názoru Komise bude do budoucna jediným schůdným řešením vytvoření interoperabilních a vzájemně propojených systémů EU. Konceptně komplexní architektura IT, která zajistí integraci propojení v rámci států, na úrovni EU i v mezinárodním měřítku, nabízí v dlouhodobém pohledu značné úspory, synergické účinky a politické příležitosti, a to jak v oblasti zpravodajství zaměřeného na trestnou činnost, tak i v širším kontextu vyvíjející se Celoevropské bezpečnostní strategie.

Měl by být formulován vícestupňový přístup založený na vytvoření harmonizovaných formátů kódování dat a přístupových formátů vhodných pro různé systémy. Při počátečních konzultacích se zúčastněnými subjekty, které vedla Evropská komise⁶, již byla zjištěna řada okolností, které mohou působit jako překážky bránící sdílení informací. Sem patří zejména nedostatky na těchto úsecích:

- společné standardy a jednotné podmínky zpracování dat;
- jednotné standardy pro zpřístupňování údajů;
- vzájemně slučitelné definice trestné činnosti a statistiky trestné činnosti;
- kompatibilní technologie IT pro využití správami pověřenými prosazováním zákonnosti;
- kultura zajišťování průchodu zákona vycházející ze spolupráce, která přesahuje hranice institucí;
- spolupráce aktérů ze státního a ze soukromého sektoru;
- povědomí o jednotných pravidlech ochrany údajů a chybějící společný rámec zabezpečení dat.

Komise předpokládá, že předloží sdělení, ve kterém bude provedeno prozkoumání účinných způsobů, jak odstraňovat klíčové překážky zbrzdňující sdílení údajů, a které podle potřeby bude podpořeno odpovídajícími legislativními iniciativami.

2.2.5. Výzkum

Současné evropské výzkumné programy řeší problém zabezpečení informací, komunikačních systémů a komunikační infrastruktury. Komise již posoudila potřebu urychlení přípravy Evropského programu bezpečnostního výzkumu pro zlepšení bezpečnosti evropských občanů rozběhnutím Přípravné akce bezpečnostního výzkumu⁷. Tato "Přípravná akce výzkumu na úseku bezpečnosti", která je určena na léta 2004-2006 (s rozpočtem 65 mil. €), by podpořila průzkumné činnosti zaměřené na komplexní Evropský program bezpečnostního výzkumu od roku 2007 a zajistila jejich financování.

Terorismus a organizovaný zločin byly rozpoznány jako dvě oblasti nejvyššího zájmu vyvolávající obavy evropských občanů (80 % občanů EU označilo terorismus a organizovaný zločin za jevy, kterých se velice obávají). Stávající výzkumné programy nedostatečně pokrývají výzkumné činnosti na úseku zpravodajských systémů zaměřených na trestnou činnost nebo prosazování zákonnosti. Proto existuje potřeba definovat vedle stávajících

⁵ Na toto téma bude připraveno samostatné sdělení Komise.

⁶ Dublinská deklarace a závěry jednání Fóra pro prevenci organizované trestné činnosti.

⁷ COM (2004) 72 v konečném znění

programů ještě konkrétní výzkumné akce. Kromě toho je možno spolufinancovat výzkumné činnosti též v rámci programu AGIS.

- *Podporovat výzkum zabezpečených a utajených komunikačních kanálů prostřednictvím programu AGIS;*
- *Iniciovat vývoj standardů zabezpečené výměny informací, zejména informací předávaných a sdílených orgány činnými při zajišťování průchodu zákona;*
- *Zahájit specifický výzkum zaměřený na využití a realizaci celoevropských systém zpravodajství o trestné činnosti, včetně souvisejících společných standardů pro meta data, zabezpečené výměny údajů, modernizované nástroje pro ochranu dat, automatizovanou analýzu, posuzování hrozeb a rizik a profilovací metody.*

2.3. Stěžejní prvky zajištění účinné kapacity pro prosazování průchodu zákona na základě zpravodajských informací na úrovni EU

Druhým stěžejním cílem Informační politiky je navrhnout kroky k zajištění vývoje koncepcí EU k prosazování průchodu zákona na základě zpravodajských informací. Zpravodajství zaměřené na trestnou činnost pomáhá pověřeným úřadům a orgánům při výkonu jejich strategických nebo operačních úkolů s cílem předcházení terorismu, jiným formám závažné nebo organizované trestné činnosti a jimi vyvolaným ohrožením i s cílem boje s nimi⁸. Zavedení Evropského modelu zpravodajství o trestné činnosti by zefektivnilo prosazování zákonnosti vedené zpravodajskými informacemi a posílilo akceschopnost na bázi spolupráce. Jeho součástí by byly otázky jako časové sladění při vyhodnocování ohrožení, vycházející z jednotné metodiky, soustavná podpora posuzování ohrožení na základě odvětvových studií zranitelnosti a přidělování potřebných finančních prostředků a lidských zdrojů.

Cílem Informační politiky EU na úseku prosazování zákonnosti je **zpřístupnit potřebné informace zpravodajské síti EU zaměřené na trestnou činnost** a vygenerovat na tomto úseku prvotřídní zpravodajské informace EU, jejichž výsledkem budou periodicky produkovaná strategická a operační hodnocení na úrovni EU. Dostupnost informačního systému Europolu též sehraje významnou úlohu při vývoji takového zpravodajské způsobilosti EU.

Dále popsané kroky by měly vést k vytvoření situace, kde strategická hodnocení budou snadno dostupná činitelům s rozhodovacími pravomocemi tak, aby bylo možno podle potřeby revidovat priority v oblasti prosazování zákonnosti. Vedle toho by tato operační hodnocení byla zpřístupněna Pracovní skupině náčelníků policejních sborů (Chiefs of Police Task Force, CPTF), kterým by poskytovala ty nejlepší dostupné taktické znalosti pro předcházení hrozbám trestné činnosti včetně terorismu nebo pro boj s ní podle toho, jaké priority Rada stanoví.

V současnosti nejsou orgány a instituce EU činné při prosazování zákonnosti vedeny zpravodajstvím o trestné činnosti, které by postihovalo bezpečnost EU jako celku. Dnes je naléhavě zapotřebí chránit občany EU před novými bezpečnostními riziky a novými druhy ohrožení. Proto je nezbytně nutné, aby rychle došlo ke zpřístupnění strategických a

⁸ Zpravodajství o trestné činnosti se dělí na strategické a operační (či taktické) zpravodajství. Strategické zpravodajství umožňuje proniknout k podstatě otázky, *jaké* hrozby a jakou trestnou činnost je třeba řešit, a operační zpravodajství poskytuje taktické návody ohledně toho, *jak* se s nimi nejlépe vypořádávat a jaké priority jim přiřazovat.

operačních hodnocení EU. Stejně pak by se výměna zpravodajských informací měla řídit zákonem a respektovat základní práva každého jedince.

Proto se počítá s následujícím dvoustupňovým přístupem:

- V krátkodobém výhledu by se kriminalistické zpravodajské služby měly setkávat jedenkrát měsíčně, možná pod záštitou Europolu, k projednávání strategických a operačních hodnocení svých zemí. Europol by měl přispívat všemi zpravodajskými informacemi, které si dokáže opatřit. Výsledné zpravodajství by mělo být shromažďováno resp. soustředováno a mělo by sloužit k pořizování strategických hodnocení EU například dvakrát za rok a operačních hodnocení EU vždy jednou za měsíc. Strategická hodnocení EU by Radě umožňovala nastavení priorit na úseku prosazování zákonnosti. Pracovní skupina náčelníků policejních sborů by měla operační hodnocení předávat níže postaveným operačním úrovním v rámci společenství orgánů a institucí zajišťujících průchod zákona vždy v dané zemi.

Ta by se v první fázi měla opírat o informace, ke kterým kriminální zpravodajství členských států a Europol mají ze zákona přístup na "podkladě současné legislativy, a měla by využívat dostupné analytické nástroje.

- V dlouhodobějším výhledu mohou orgány kriminálního zpravodajství jednotlivých států začít produkovat zprávy o trestné činnosti za použití standardizovaných analytických nástrojů na základě takových relevantních údajů o činnosti na úseku prosazování zákonnosti, kterými bude Evropská unie disponovat.

Význam Europolu by měl narůstat, neboť údaje a postupy budou "celoevropštější". To by mělo vést k produkovaní vyšší kvality zpravodajství o trestné činnosti, neboť bude probíhat standardizovaněji a tudíž bude mít zajištěno širší porozumění. Vztahy mezi Europolem, Radou a Pracovní skupinou náčelníků policejních sborů (CPTF) se budou muset přizpůsobovat měnícím se okolnostem. V té době již EU bude v situaci, kdy se dokáže prosadit na mezinárodní scéně jakožto partner osobitého charakteru a osobité kvality na úseku prosazování zákonnosti.

Komise předpokládá, že prostuduje kroky potřebné k vytvoření systému schopného včasné produkovat spolehlivá hodnocení založená na zpravodajských informacích o trestné činnosti a že předloží zprávu Radě do konce roku 2005.

Rada bude stanovovat priority na základě strategických hodnocení zpracovávaných Skupinou pro kriminální zpravodajství. Takové operační hodnocení by mělo poskytovat možnost zajišťovat specifické výstupy, např. zadržování osob, zabavování nebo propadání majetku získaného trestnou činností nebo cílené akce zaměřené na rozbití určité zločinecké skupiny.

Běžně užívané zpravodajské postupy by měly být upraveny do takové formy, aby byly vhodné pro použití nejen obecně na úrovni EU, nýbrž aby též mohly řešit specifické mezinárodní nebo regionální záležitosti (např. Pracovní skupina Baltického moře pro boj s organizovaným zločinem). Evropská komise a Europol by měly uskutečnit studii různých postupů, které ve zpravodajství zaměřeném na trestnou činnost využívají orgány členských států, a do konce roku 2005 navrhnout celoevropskou analytickou metodiku kriminálního zpravodajství. V napojení na to by bylo možno požádat CEPOL o sestavení náplně školení, kde by se analytici trestné činnosti učili těchto postupů využívat, a pracovníci vyšších stupňů řízení by se učili co nejlépe využívat operačních hodnocení. Jednotně využívané analytické

postupy⁹ by měly produkovat výsledky použitelné k sestavování strategických a operačních hodnocení EU.

- *Myšlenky obsažené v tomto Sdělení by mohla podpořit Rada tím, že podnikne vhodná opatření k jejich realizaci.*
- *Pod záštitou Europolu by představitelé agentur kriminálního zpravodajství členských států měli shromáždit strategická a operační hodnocení ze svých států.*
- *Rada by mohla členské státy vyzvat, aby zpravodajství zpřístupnilo Europolu a aby Europol pověřily vypracováním komplexního posouzení stávajících ohrožení. Orgánům celních správ a hraniční kontroly by mohla být vydána instrukce, aby produkci svého zpravodajství koordinovaly s Europolem.*
- *Měly by být rozpracovány jednotné definice statistik trestné činnosti a standardy pro podávání hlášení a zpráv.*
- *Měly by být vyvinuty společné analytické postupy určené pro produkci zpravodajství na úrovni EU, možná pod záštitou Europolu.*

2.4. Budování důvěry

Třetím klíčovým cílem Informační politiky je přispívat k budování důvěry mezi evropskými institucemi činnými na poli zajišťování průchodu zákona a mezi jejich úředníky a partnery vytvořením společné platformy sdílených hodnot, standardů a politických orientací.

Zavádění společných standardů má klíčový význam pro vytváření důvěryhodného prostředí pro sběr a shromažďování, zpřístupňování a výměny informací (viz zejména oddíl 2.2). Společné standardy pro přístup k údajům a pro zpracování dat, jakož i kompatibilní metodiky na úsecích vyhodnocování ohrožení, rizik a profilů, poskytnou nezbytnou základnu pro účinné sdílení informací a zpravodajství na strategické i na operační úrovni. Tato opatření budou účinná jen tehdy, pokud bude existovat trvalá politická podpora realizaci **jednotného prostoru prosazování zákonnosti** v celé EU, zakládající se na vzájemně slučitelných systémech kriminálního zpravodajství jednotlivých států, které společně vytvoří koncepčně sjednocený model celoevropského kriminálního zpravodajství.

Proto je třeba vybudovat formální a neformální pracovní vztahy, aby tento systém mohl fungovat. K rozvoji těchto aspektů přispěje školení pracovníků orgánů činných při prosazování zákonnosti vedené tak, aby společně a jednotně chápali kriminální zpravodajství stejným způsobem. V tomto kontextu by významnou úlohu měl sehrát CEPOL, a to zejména tím, že

- sestaví kurzy pravidelného školení pro potenciální budoucí pracovníky na rozhodovací úrovni a pro pracovníky vrcholového řízení;
- rozpracuje modelové osnovy resp. náplň školení o záležitostech celoevropského kriminálního zpravodajství na úrovni jednotlivých států pro vedoucí pracovníky střední úrovně;
- uskuteční opatření zaměřená na školení věnované všem prvkům informační politiky EU.

⁹ K těmto postupům patří analýzy na těchto úsecích: dosahované výsledky, struktury trestné činnosti, kriminální trhy, zločinecké sítě, rizika (i sama o sobě využívaná jako nástroj řízení), cílové profily (často nazývané “profilování”), profily nezákonného podnikání, a demografické a sociální trendy.

Další opatření by měla posilovat snahy o vytváření sítí, včetně těch, které využívají stávajících nástrojů jako jsou vzájemná hodnocení, účelové projekty v rámci programu AGIS nebo činnosti prováděné pod patronátem Fóra pro prevenci organizované trestné činnosti.

Konečně by měly být brány patřičné ohledy na úlohu institucí dohledu jednotlivých států nad informacemi, neboť tyto instituce přispějí k vytváření potřebných záruk na podporu dodržování práva a budou zajišťovat účinnou demokratickou kontrolu.

Opatření směřující k budování důvěry a jistoty i metody jejich provádění mají zásadní význam (jednotné standardy a metodiky). Komise hodlá předložit své návrhy do konce roku 2005.

Souběžně by Rada mohla vyzvat CEPOL k zahájení prací na sestavení jednotných osnov školení funkcionářů zpravodajských služeb.

KAPITOLA III – LEGISLATIVNÍ INICIATIVY PROPOJENÉ S TÍMTO SDĚLENÍM

Komise bude nadále rozvíjet politiku včetně legislativních iniciativ v souvisejících oblastech ochrany osobních údajů v rámci třetího pilíře a využívání informací o cestujících pro účely prosazování zákonnosti, přičemž v tomto posledním zmíněném případě bude postupováno ve shodě se zásadami vytyčenými ve Sdělení Komise z prosince 2003¹⁰.

Návrhem Rámcového rozhodnutí o ochraně údajů budou vytvořeny jednotné standardy pro zpracování osobních údajů vyměňovaných podle ustanovení Hlavy VI Smlouvy o Evropské unii s cílem zajistit zmocnění pro přístup policie a soudních orgánů k veškerým relevantním údajům týkajícím se prosazování zákonnosti při dodržování základních práv. Tímto Rámcovým rozhodnutím by mělo dojít k vytvoření jediného a všeobecného rámce ochrany údajů pro účely spolupráce vedené s cílem předcházet zločinné činnosti i ohrožení bezpečnosti a tyto odhalovat, vyšetřovat a stíhat. Vytvoří se tím rámec pro konkrétnější ustanovení obsažená v různých právních nástrojích přijímaných na úrovni EU a dále se zmenší praktické rozdíly ve vyměňování informací mezi členskými státy navzájem na jedné straně a členskými státy a třetími zeměmi na straně druhé, přičemž do tohoto rámce zároveň bude zabudován mechanismus zajišťující ochranu základních práv.

¹⁰ COM (2003) 826 v konečném znění ze dne 16. 12. 03 o přenosu údajů o jménech cestujících v letecké dopravě (Transfer of Air Passenger Name Record, PNR). Globální přístup EU.