



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 13.7.2011
KOM(2011) 429 v konečném znění

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

Evropský systém sledování financování terorismu: dostupné možnosti

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

Evropský systém sledování financování terorismu: dostupné možnosti

1. Úvod

Když Rada souhlasila s uzavřením dohody mezi Evropskou unií a Spojenými státy americkými o zpracovávání a předávání údajů o finančních transakcích z Evropské unie do Spojených států pro účely programu sledování financování terorismu (dále jen „dohoda o TFTP mezi EU a USA“)¹, vyzvala též Komisi, aby Evropskému parlamentu a Radě předložila do jednoho roku po datu vstupu dohody v platnost (dne 1. srpna 2010) „právní a technický rámec pro extrahování údajů na území EU“.² Také Evropský parlament důsledně požadoval, aby v delším horizontu byl naplánován trvalý, právně závazný postup EU pro získávání požadovaných údajů na území Evropy.³ Ve sdělení „Strategie vnitřní bezpečnosti Evropské unie: pět kroků směrem k bezpečnější Evropě“ již bylo také stanoveno, že Komise vypracuje v roce 2011 politiku EU pro získávání a analýzu údajů, které se týkají finančních transakcí a jsou uloženy na území EU.⁴ S ohledem na prokázanou efektivitu US TFTP se očekává, že evropský systém značně přispěje ke snahám o zamezení přístupu teroristů k financování a k materiálům a zlepší sledování jejich transakcí. Lze také odkázat na článek 11 dohody o TFTP mezi EU a USA, který říká, že po dobu platnosti této dohody vypracuje Evropská komise studii týkající se možného zavedení rovnocenného systému EU umožňujícího cílenějšího přenosu údajů. Toto sdělení je prvním stadiem reakce Komise na tento článek a na výzvu Rady. Popisuje jednotlivé kroky, které Komise uskutečnila, aby se přiblížila k vytvoření takového „právního a technického rámce“, a představuje jednotlivá stanoviska s ohledem na dosažení tohoto cíle. V tomto stadiu neuvádí jednu upřednostňovanou možnost – představuje však významné body ke zvážení s ohledem na uvažované možnosti. Vzhledem k politické důležitosti této otázky a její právní a technické složitosti chce Komise informovat Radu a Evropský parlament o situaci a chce podnítit diskuzi. Komise považuje takovou další diskuzi za užitečnou dříve, než na základě posouzení dopadů předloží konkrétní návrhy.

V této souvislosti je třeba zdůraznit, že toto sdělení nepředjímá, že Komise předloží návrh. Každý budoucí návrh bude zohledňovat výše uvedené diskuse, jakož i posouzení dopadů, které bude vycházet ze studie, jejíž vypracování Komise zadala dodavateli ve druhém pololetí roku 2010. S ohledem na dopad, který by legislativní návrh měl na základní práva, a zejména na ochranu údajů, bude posouzení dopadů věnovat zvláštní pozornost nezbytnosti a přiměřenosti jakýchkoli opatření, která Komise může navrhnout. Za tímto účelem se bude Komise řídit pokyny obsaženými ve jejím sdělení o strategii účinného uplatňování Listiny základních práv Evropskou unií.⁵

Posouzení dopadů navíc poskytne potřebný technický výchozí materiál, stejně jako podrobné posouzení všech dostupných možností. Tyto otázky již byly prodiskutovány s mnoha

¹ Úř. věst. L 195, 27.7.2010, s. 5.

² Rozhodnutí Rady ze dne 13. července 2010, Úř. věst. L 195, 27.7.2010, s. 3.

³ Viz například usnesení P7_TA(2010)0143 a důvodovou zprávu k doporučení A7-0224/2010.

⁴ KOM(2010) 673 v konečném znění ze dne 22.11.2010. Viz opatření č. 2 v rámci cíle 2, s. 8.

⁵ KOM(2010) 573 v konečném znění ze dne 19.10.2010.

zúčastněnými subjekty v této oblasti, včetně orgánů členských států, úřadů na ochranu údajů, Europolu a určeného poskytovatele. Konečné výsledky studie uvedené výše budou k dispozici až na konci letošního roku. Na podporu příprav posouzení dopadů uspořádala Evropská komise tři setkání odborníků s týmiž zúčastněnými subjekty, jakož i s orgány USA, které se podílejí na fungování programu sledování financování terorismu. Možnosti, kterými se zabývá toto sdělení, vycházejí z předběžných výsledků studie a diskusí na těchto setkáních odborníků.

2. CÍLE ZŘÍZENÍ EVROPSKÉHO SYSTÉMU SLEDOVÁNÍ FINANCOVÁNÍ TERORISMU

Pro zřízení Evropského systému sledování financování terorismu (*terrorist finance tracking system, TFTS*) existují dva hlavní důvody:

- systém musí poskytovat efektivní přínos k boji proti terorismu a jeho financování v Evropské unii,
- systém musí přispívat k omezení množství osobních údajů předávaných do třetích zemí. Systém by měl zajistit zpracování požadovaných údajů na území Evropské unie s výhradou zásad a právních předpisů EU v oblasti ochrany údajů.

Ve Spojených státech amerických program sledování financování terorismu (dále jen „TFTP“) prokázal, že boji proti terorismu a jeho financování přináší významnou přidanou hodnotu, z čehož nemají prospěch pouze orgány USA, nýbrž i orgány členských států Evropské unie a třetích zemí. Nedávný přezkum dohody o TFTP mezi EU a USA⁶ potvrdil, že od vytvoření TFTP v USA bylo s orgány třetích zemí sdíleno více než 2 500 zpráv, z nichž převážná většina (1 700) byla sdílena s Evropskou unií. Efektivnost programu USA a jeho hodnotu pro boj proti terorismu a jeho financování potvrdily též dvě zprávy představené soudcem Bruguièrem, který byl v roce 2008 Evropskou komisí pověřen přezkumem programu. Informace vyvozené na základě programu TFTP, které byly poskytovány orgánům EU, obsahovaly významné podněty ve vztahu k celé řadě ostře sledovaných teroristických útoků (pokusu o ně), jako byly útoky v Madridu a v Londýně, tajný plán z roku 2006 spáchat útok na transatlantické lety pomocí kapalných výbušnin a v roce 2007 pokus o útok na zájmy USA v Německu. Přezkumná skupina EU rovněž došla k závěru, že jí byly poskytnuty „přesvědčivé důkazy o přidané hodnotě TFTP pro boj proti terorismu a jeho financování“. Vzhledem k těmto zkušenostem je pevně podloženo přesvědčení, že významnou přidanou hodnotu k úsilí EU a členských států pro boj proti terorismu a jeho financování poskytne i TFTS EU.

Zatímco není pochyb o efektivnosti TFTP USA pro boj proti terorismu a jeho financování, byly vysloveny vážné obavy v souvislosti s jeho důsledky pro základní práva občanů. Tyto obavy se soustředí hlavně na skutečnost, že provádění dohody o TFTP mezi EU a USA je spojeno s poskytováním velkého množství osobních údajů (dále jen „hromadné údaje“) orgánům USA – valná většina těchto údajů se týká občanů, kteří s terorismem nebo jeho financováním nemají nic společného. Údaje se poskytují hromadně (na základě příslušných kategorií údajů), a nikoli jednotlivě (v reakci na žádost týkající se jedné či více osob), vzhledem k tomu, že poskytovatel těchto údajů není z technického hlediska schopen tyto údaje poskytovat jednotlivě. Navíc, aby poskytovatel mohl takové údaje poskytovat

⁶ SEK(2011) 438 v konečném znění, 30.3.2011.

jednotlivě, bylo by zapotřebí zřídit vyhrazenou funkci vyhledávání a analýzy, kterou jeho obchodní procesy nevyžadují, a to by mělo značné důsledky, pokud jde o zdroje. Podávání žádostí o údaje jednotlivě by znamenalo, že poskytovatel by vlastně byl informován o tom, které jednotlivé osoby jsou šetřeny v souvislosti s vyšetřováním terorismu a svými finančními vztahy. To by mohlo mít dopad na efektivitu takového vyšetřování.

S cílem kompenzovat poskytování hromadných údajů byly zavedeny významné záruky, aby bylo zajištěno, že údaje nebudou zneužívány, včetně toho, že poskytované údaje mohou být vyhledávány a používány pouze pro boj s terorismem a jeho financováním. Nedávný přezkum dohody o TFTP mezi EU a USA potvrdil, že tyto záruky jsou v souladu s ustanoveními dohody skutečně zavedeny.

Nicméně se objevily argumenty, že poskytování tak velkého množství osobních údajů třetímu státu představuje bezdůvodné porušování základních práv těchto občanů s ohledem na nezbytnost a proporcionalitu tohoto porušování. To je důvod, proč Rada vyzvala Komisi k předložení návrhů na vytvoření „systému pro získávání údajů na území EU“, přičemž celkovým cílem je zajistit, aby zpracování takových údajů probíhalo v souladu s právními předpisy a zásadami Evropské unie o ochraně údajů a v souladu s Listinou základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“). V tomto kontextu je zapotřebí poznamenat, že shromažďování a zpracovávání finančních údajů veřejnými orgány má dopad na právo na ochranu osobních údajů, které je zakotveno v článku 16 SFEU a článku 8 Listiny.

V souladu s čl. 52 odst. 1 Listiny musí být každé omezení těchto základních práv upraveno zákonem s nezbytnou přesností a kvalitou, aby byla zajištěna předvídatelnost, a s ohledem na respektování podstaty těchto práv. Musí se omezovat na to, co je nezbytné a přiměřené pro splnění oprávněného cíle, který Unie uznává. Tyto zásady musí být tudíž brány v úvahu nejen při rozhodování o tom, zda by měl být vytvořen TFTS EU či nikoli, ale i s ohledem na různé dostupné možnosti provádění systému. Tyto zásady tudíž stejnou měrou ovlivňují volby, které mají proběhnout v souvislosti s takovými otázkami, jako je oblast působnosti systému, použitelné lhůty pro uchovávání údajů, práva fyzických osob v souvislosti s přístupem a výmazem atd. Tyto otázky nejsou podrobně rozebírány v aktuálním sdělení. Budou muset být kompletně analyzovány v posouzení dopadů.

Případné zavedení systému pro získávání údajů na území Evropské unie by přirozeně mělo důsledky pro stávající dohodu o TFTP mezi EU a USA, jak uznává čl. 11 odst. 3 dohody, který uvádí, že pokud Evropská unie rozhodne o zavedení takového systému, strany by měly zahájit konzultace a určit, zda nebude třeba dohodu odpovídajícím způsobem upravit, jelikož zavedení systému EU by mohlo podstatným způsobem změnit souvislosti této dohody. Všechny možnosti by tudíž měly mít dopad na budoucí provádění a následnou úpravu stávající dohody o TFTP mezi EU a USA.

3. HLAVNÍ FUNKCE SYSTÉMU EVROPSKÉ UNIE PRO SLEDOVÁNÍ FINANCOVÁNÍ TERORISMU

Jednou z prvních otázek, které vyplynuly z diskusí se zúčastněnými osobami uvedenými výše, je skutečnost, že mezi těmito zúčastněnými osobami převládá názor, že pokud by byl vytvořen systém Evropské unie pro sledování financování terorismu (dále jen „EU TFTS“), měl by vzniknout v zájmu zajištění bezpečnosti občanů Evropské unie. Systém by neměl vzniknout jen za účelem poskytování příslušných informací orgánům USA – o výsledky tohoto systému mají skutečný zájem i orgány členských států. Tento přístup rovněž implikuje,

že zatímco TFTP USA by mohl jistě působit jako inspirace pro vytvoření takového systému, evropský ekvivalentní systém by nemusel nutně kopírovat všechny prvky TFTP USA. Systém EU by měl také zohledňovat specifickou právního a správního rámce Evropské unie, včetně respektování příslušných základních práv, jak bylo uvedeno výše.

Jakýkoli systém zaměřený na sledování financování terorismu v souladu s hlavními cíli nastíněnými výše by však musel předpokládat zavedení těchto základních funkcí:

- příprava a vydávání (právně platných) žádostí pro určené(ho) poskytovatele služeb pro zpracování finančních transakcí o prvotní údaje, které mají být poskytnuty oprávněnému příjemci či příjemcům. Patří sem určení kategorií zpráv, které budou žádány, frekvence zasílání takových zpráv a udržování kontaktu s poskytovateli v souvislosti s těmito tématy,
- sledování a schvalování žádostí pro určené(ho) poskytovatele o takové prvotní údaje. Sem patří ověřování, zda žádost o prvotní údaje byla vyhotovena v souladu s použitelnými omezeními,
- přijímání a ukládání (zpracování) prvotních údajů od určeného(ých) poskytovatele(ů) včetně zavedení vhodného systému zabezpečení fyzických a elektronických údajů,
- provádění vlastního vyhledávání poskytnutých údajů v souladu s příslušným právním rámcem, na základě žádostí orgánů členských států, USA či třetích států o takové vyhledávání nebo z vlastního podnětu orgánu (či orgánů) pověřených zpracováním údajů, a na základě jasně vymezených podmínek a záruk;
- sledování a schvalování vyhledávání v poskytnutých údajích,
- analýza výsledků vyhledávání kombinováním těchto výsledků s jinými dostupnými informacemi nebo zpravodajskými informacemi,
- šíření výsledků vyhledávání (bez další analýzy) nebo výsledků analýz mezi oprávněnými příjemci,
- zavedení náležitého režimu ochrany údajů, včetně příslušných lhůt pro uchovávání údajů, povinností provádět záznamy, zpracovávání žádostí o přístup, opravu a výmaz atd.

Tyto základní funkce by musely být stanoveny ve vhodném právním nástroji na úrovni Evropské unie, na vnitrostátní úrovni nebo na obou úrovních v závislosti na zvolené možnosti.

4. KLÍČOVÉ ZÁSADY PŘI ZVAŽOVÁNÍ DOSTUPNÝCH MOŽNOSTÍ

Kromě úvah o základních funkcích nastíněných výše bude volba z dostupných možností záviset ve velké míře na způsobu, jakým zajišťují řadu klíčových otázek, jež jsou v současnosti zvažovány v posouzení dopadů a jež jsou rozebrány níže.

4.1. Efektivita

Klíčovým faktorem je očekávaná efektivita jednotlivých možností při plnění základního cíle boje proti terorismu a jeho financování. Z tohoto pohledu by měly být upřednostněny možnosti, které zvyšují možnosti sdílení údajů a analýzy na mezinárodní úrovni, jelikož

takové sdílení a analýza údajů zvýší efektivitu a poskytnou vyšší přidanou hodnotu. Významný dopad na celkovou efektivitu systému i na množství předávaných údajů bude mít zejména volba organizace(i), které(ým) bude svěřena analýza údajů, jakož i poskytování výsledků analýzy příslušným orgánům. I přesto by v souladu se současnou praxí měly členské státy i nadále mít plnou kontrolu nad tím, zda jejich informace či zpravodajské informace mohou být sdíleny s jinými orgány.

4.2. Ochrana údajů

Ke sdílení a analýze informací a zpravodajských informací na mezinárodní úrovni může docházet pouze v důkladném a propracovaném rámci pro ochranu údajů. Efektivita takového rámce nezávisí pouze na použitelných právních předpisech, které umožňují subjektům údajů uplatňovat svá práva, např. na soudní nápravu, nýbrž též na dostupnosti zkušených pracovníků, jako je nezávislý inspektor ochrany údajů a nezávislý a zkušený kontrolní orgán pro ochranu údajů. Některé z organizací, které by se mohly podílet na případném zavedení TFTS EU, takovou strukturu již mají, zatímco pro jiné by musely být vytvořeny. Dopad jednotlivých různých možností na ochranu údajů musí být tudíž pečlivě vyhodnocen v souladu se zastřešujícími zásadami, které se týkají dodržování základních práv, jak je uvedeno v oddíle 2 tohoto sdělení.

4.3. Bezpečnost údajů

Přesná ustanovení o ochraně údajů musí být spojena s nejmodernější datovou infrastrukturou a technologií. Úvahy o bezpečnosti údajů ukazují směrem k omezení počtu pracovišť, kde lze poskytnuté údaje zpracovávat, jakož i k omezení jakékoli formy přístupu k údajům zvnějšku. Nejbezpečnějším řešením by bylo uložení na jednom místě bez přístupu zvnějšku. Většina organizací, které by se do provozování TFTS mohly zapojit, bezpečné technologie pro zpracování údajů již zavedla, ale ne všechny jsou v současnosti schopny nakládat s údaji utajovanými nad rámec úrovně „EU Restricted“.

4.4. Ukládání údajů

Údaje by mohly být ukládány buď na vnitrostátní úrovni, nebo na úrovni Evropské unie. Na úrovni EU by údaje přijaté od určeného(ých) poskytovatele(ů) mohly být ukládány v Europolu nebo v jiné instituci Evropské unie, například v Agentuře pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů v prostoru svobody, bezpečnosti a práva (dále jen „agentura IT“)⁷, která je v současnosti zřizována. Jelikož ukládání údajů je neoddelitelně spjato s otázkami ochrany a bezpečnosti údajů, měla by být volba organizace, která bude odpovídat za ukládání údajů, úzce spojena s režimem ochrany a bezpečnosti údajů, který tyto organizace mohou nabídnout.

4.5. Využití stávajících struktur a nástrojů

Všechny možnosti by měly v co největší míře využívat stávající struktury. To omezuje náklady a umožňuje zužitkování nabytých zkušeností i stávající infrastruktury. Při takovém využití stávajících nástrojů je nutné, aby nové úkoly přidělené stávající organizaci ladily se stávajícím posláním této organizace. Orgánem, který bude pověřen ověřováním a schvalováním žádostí o poskytnutí údajů adresovaných určenému(ým) poskytovateli(ům), se může stát Europol, Eurojust nebo vnitrostátní soudní orgány.

⁷ KOM(2010) 93 v konečném znění ze dne 19.3.2010.

4.6. Spolupráce mezi odpovědnými orgány

Možnosti nastíněné níže nabízejí různé stupně spolupráce a sdílení informací a zpravodajských informací mezi vnitrostátními orgány a mezi vnitrostátními a evropskými orgány. Jednotlivé členské státy zavedly různé způsoby, jakými jejich vnitrostátní orgány spolupracují v boji proti terorismu, a každé opatření na evropské úrovni musí dodržovat omezení stanovená článkem 72 SFEU týkajícím se výsad členských států, pokud jde o udržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti. Jakýkoli EU TFTS musí tudíž umožňovat významnou míru kontroly ze strany členských států ohledně informací a zpravodajských informací, které jsou členské státy v kontextu takového systému ochotny sdílet. Rada organizací vypracovala různé níže uvedené přístupy k této otázce, z nichž některé by mohly být přímo použity v rámci systému, který má být vytvořen.

4.7. První obecný přehled možného finančního dopadu různých možností

Celkové náklady na vytvoření TFTS EU a jejich rozdělení mezi Evropskou unii a vnitrostátní úroveň bude ve velké míře záviset na volbě možnosti politiky. Náklady budou v každém případě zahrnovat:

- náklady související s bezpečným přenosem a ukládáním údajů přijatých od určeného(ých) poskytovatele(ů),
- náklady související s vývojem a údržbou softwaru nezbytného pro vyhledávání a poskytování výsledků vyhledávání,
- náklady související s šířením výsledků vyhledávání či analýz mezi oprávněnými příjemci,
- osobní náklady na pracovníky, kteří provádějí vyhledávání a analýzu a rozšiřují výsledky,
- osobní náklady na pracovníky odpovědné za funkce sledování a auditu,
- osobní náklady na pracovníky odpovědné za ochranu údajů a občanská práva.

Ačkoli podrobné odhady nákladů nejsou ještě v tomto stadiu dostupné, počáteční výpočty naznačují, že v případě přístupu čistě na úrovni Evropské unie a všech jednotlivých hybridních možností rozebraných níže by se počáteční zřizovací náklady pohybovaly v rozmezí 33–47 milionů EUR a dalších 7–11 milionů EUR by tvořily roční provozní náklady. Níže v oddíle 6 tohoto sdělení jsou popsány různé možnosti. Možnost č. 3 by byla nejnákladnější, jelikož 43 milionů EUR by činily zřizovací náklady pro Evropskou unii a 3,7 milionu EUR pro členské státy (společně) a 4,2 milionu EUR by činily roční provozní náklady pro Evropskou unii a 6,8 milionu EUR pro členské státy (společně). Možnost č. 2 by byla nejlevnější, kdy 33 milionů EUR by činily zřizovací náklady pro Evropskou unii a 3,5 milionu EUR by byly roční provozní náklady na úrovni Evropské unie a 3,3 milionu EUR roční provozní náklady pro členské státy (společně). Možnost č. 1 by vyžadovala 40,5 EUR na zřizovací náklady pro EU, 4 miliony EUR by činily roční provozní náklady na úrovni EU a 5 milionů EUR roční provozní náklady pro členské státy (společně). Tyto náklady by se přirozeně snížily, pokud by byli využiti zaměstnanci stávajících organizací, nebo by byla využita stávající infrastruktura, jakož i software a hardware. Náklady na zřízení a provozování čistě vnitrostátního systému by byly výrazně vyšší (zřizovací náklady ve výši 390 milionů, roční provozní náklady ve výši 37 milionů), jelikož všechny členské státy by byly povinny

vytvořit maximálně bezpečné systémy pro zpracování údajů a zaměstnávat pracovníky, kteří by systém provozovali.

Tyto částky jsou předběžné a budou muset být dále analyzovány a upřesněny s ohledem na výsledek posouzení dopadů.

5. OTÁZKY, KTERÉ JE TŘEBA ZVÁŽIT

Bez ohledu na volbu mezi různými možnostmi vytvoření a provozování systému TFTP EU je nutné vzhledem k oblasti působnosti případného TFTP EU zvážit řadu významných otázek. Ty jsou prodiskutovány níže.

5.1. Terorismus a jeho financování nebo širší působnost?

Přístup k údajům o finančních transakcích nemá přínos pouze pro boj s terorismem a jeho financováním. Je jen málo pochyb o tom, že takový přístup by byl též hodnotným nástrojem pro boj s jinými formami závažné trestné činnosti, zejména s organizovanou trestnou činností a praním špinavých peněz. Avšak v kontextu dohody o TFTP mezi EU a USA vedly úvahy o přiměřenosti k pečlivě dodržovanému omezení využití údajů na účely boje proti terorismu a jeho financování. Dosavadní předběžné diskuse naznačují, že panuje dalekosáhlá shoda na tom, že úvahy o přiměřenosti ukazují též na vytvoření stejné omezené oblasti působnosti evropského ekvivalentního systému v souladu s obecnými úvahami týkajícími se dodržování základních práv, které jsou diskutované v oddíle 2.

5.2. Více než jeden poskytovatel?

Dohoda o TFTP mezi EU a USA je v současnosti omezena na žádosti o údaje pouze od jednoho poskytovatele služeb pro zpracování mezinárodních finančních transakcí. Ačkoli tento poskytovatel je zjevně nejdůležitějším celosvětovým poskytovatelem takových služeb, působí na trhu i jiní poskytovatelé. Úvahy o účinnosti a vytvoření rovných podmínek pro všechny subjekty na trhu ukazují směrem k vytvoření systému, který bude použitelný na všechny poskytovatele služeb pro zpracování mezinárodních finančních transakcí. V každém případě je při volbě dostupných možností nutné vzít v úvahu správní zatížení společností, které poskytují služby pro zpracování finančních transakcí.

5.3. Pouze služby pro zpracování mezinárodních finančních transakcí, nebo i pro zpracování vnitrostátních finančních transakcí?

Dohoda o TFTP mezi EU a USA je v současnosti omezena na žádosti o údaje pouze od poskytovatelů služeb pro zpracování mezinárodních finančních transakcí, tj. služeb používaných k uskutečnění nadnárodních transakcí, včetně transakcí mezi členskými státy EU), ale s výjimkou údajů, které se týkají finančních transakcí souvisejících s jednotnou oblastí pro platby v eurech (SEPA). EU TFTP bude rovněž muset zvážit možnost zahrnutí či nezahrnutí služeb pro zpracování finančních transakcí, které si mezi sebou vyměňují členské státy, nebo omezení pouze na služby pro zpracování mezinárodních finančních transakcí. Služby pro zpracování čistě vnitrostátních finančních transakcí (které jsou využívány pouze v souvislosti s vnitrostátními finančními transakcemi) jsou v současné době z oblasti působnosti Dohody o TFTP mezi EU a USA vyňaty. Přístup k takovým službám pro zpracování vnitrostátních finančních transakcí by byl pro boj proti terorismu a dalším formám trestné činnosti zajímavý. Avšak i když ponecháme stranou otázku, zda by měl být přístup k takovým čistě vnitrostátním transakcím regulován na evropské úrovni, předběžné diskuse potvrdily

stanovisko, že takový přístup je ve velké míře považován za nepřiměřený, a měl by být tudíž z oblasti působnosti systému Evropské unie vyloučen.

5.4. Jaký typ údajů o finančních transakcích by měl být zahrnut?

V mezinárodním bankovním systému se používá mnoho různých typů údajů o finančních transakcích. Dohoda o TFTP mezi EU a USA je v současnosti omezena na jeden konkrétní typ údajů o finančních transakcích. Pro boj proti terorismu a jeho financování a případně i dalším formám trestné činnosti by byl zajímavý přístup k jiným typům údajů o finančních transakcích. Avšak též s ohledem na tuto volbu ukazují úvahy o přiměřenosti a dodržování základních práv občanů na omezení rozsahu typů údajů, na něž se má systém vztahovat. Další podrobnosti o této technické záležitosti budou zahrnuty do posouzení dopadů.

6. MOŽNOSTI SYSTÉMU TFTS EU

Možnosti popsané níže zkoumá v současné době Komise v rámci probíhajícího posouzení dopadů. Nemusí být nutně omezující a v žádném případě nepředjímají konečné posouzení dopadů či volbu, kterou by Komise na jeho základě učinila.

Jednou z možností, která je v procesu přípravy nových iniciativ a jejich průvodních posouzení dopadů vždy zvažována, je možnost zachování současného stavu, což by v tomto případě znamenalo nechat dohodu o TFTP mezi EU a USA tak, jak je, a nepřednášet žádné návrhy na EU TFTS. Tato možnost by nereagovala na výzvu Rady a Parlamentu pro Komisi, aby Komise předložila návrh „právního a technického rámce pro extrahování údajů na území EU“ podle části 1 tohoto sdělení. Kromě toho by tato možnost nepřispěla k omezení množství osobních údajů předávaných třetím zemím a nezajistila by zpracování údajů na území Evropské unie v souladu se zásadami a právními předpisy v oblasti ochrany údajů v Evropské unii. Všechny ostatní možnosti rozebrané podrobněji níže představují možné způsoby vytvoření systému TFTS EU.

Všechny základní funkce EU TFTS uvedené v části 3 tohoto sdělení by teoreticky mohly být zavedeny na úrovni Evropské unie nebo na vnitrostátní úrovni. Funkce mohou být též přiděleny jedné nebo několika různým organizacím v souladu s jejich stávajícími povinnostmi nebo by pro jejich výkon mohly být založeny nové organizace. Tyto organizace by mohly být buď evropské, nebo vnitrostátní. To implikuje, že – také teoreticky – je možný výhradně evropský přístup, v němž by všechny základní funkce byly přiděleny organizacím na úrovni Evropské unie, stejně jako výhradně vnitrostátní přístup, v jehož rámci by všechny funkce byly vykonávány na vnitrostátní úrovni. Obecně by se také nemělo zapomínat na to, že volba centralizovaného, decentralizovaného nebo hybridního systému v tomto konkrétním případě by nemusela být nezbytně stejná jako volba provedená v souvislosti s dalšími iniciativami, které zahrnují zpracování údajů za účelem boje proti terorismu a organizované trestné činnosti – každá iniciativa v této oblasti by měla být posuzována na základě svých vlastních přínosů.

Jak čistě centralizovaný, tak čistě vnitrostátní přístup má výrazné slabé stránky. Například výhradně evropský přístup by zcela jistě byl poznamenán tím, že by nebyl propojen s donucovacími a zpravodajskými orgány členských států a jejich postupy v těchto oblastech, a tudíž by nebyl příliš účinný. Bez vstupů vnitrostátních orgánů odpovědných za řešení těchto otázek by bylo téměř nemožné přesně určit, které kategorie údajů by bylo potřeba žádat od určeného(ých) poskytovatele(ů). Prospěšnost systému by se také snížila, pokud by žádosti o údaje z databáze probíhaly pouze na základě zpravodajských informací dostupných na úrovni

Evropské unie – při současné úrovni integrace Evropské unie jsou takové zpravodajské informace do velké míry k dispozici pouze na vnitrostátní úrovni. Je také nepravděpodobné, že by členské státy takový přístup čistě na úrovni Evropské unie přijaly, nenabízelo by totiž přidanou hodnotu jejich vlastnímu úsilí pro boj s terorismem a jeho financováním. V průběhu konzultací členské státy rovněž naznačily, že tato možnost by z politického hlediska byla těžko přijatelná z právních a provozních důvodů.

Na opačném konci u čistě vnitrostátního přístupu by hrozilo riziko odlišného provedení v jednotlivých členských státech a zvýšené riziko porušování bezpečnosti údajů z důvodu nutnosti existence 27 různých vyhotovení poskytovaných údajů. Čistě vnitrostátní přístup by rovněž znamenal potíže s dodržením provedení harmonizovaného rámce ochrany údajů, jakož i harmonizovaného přístupu k jiným nezbytným omezením (jejich kontrole), jako je omezení terorismu a jeho financování. U čistě vnitrostátního přístupu není také jasné, který členský stát by odpovídal za zpracovávání žádostí třetích zemí o vyhledání údajů a přidaný přínos analýzy výsledků vyhledávání na evropské úrovni by se ztratil. Kromě toho, jak bylo uvedeno výše, náklady spojené s touto možností by byly výrazně vyšší, jelikož všechny členské státy by byly povinny vytvořit vysoce bezpečné systémy zpracování údajů a pro účely provozu systému by zaměstnávaly pracovníky.

Přípravné práce se zúčastněnými subjekty proto rychle odhalily, že řešení na krajních koncích spektra případných možností by nebyla podporována – bylo dosaženo shody, že nejlepší možné výsledky u obou hlavních cílů by s největší pravděpodobností nabídlo hybridní řešení, které s sebou nese rozdělení různých funkcí mezi různé organizace na úrovni Evropské unie a na úrovni vnitrostátní. Ačkoli tato shoda pomáhá identifikovat nejvhodnější řešení, představuje hybridní přístup stále velké množství voleb, které je třeba učinit. V následujících oddílech jsou o něco podrobněji popsány tři hybridní možnosti, které se při současných přípravných pracích ukázaly jako nejschůdnější – tyto možnosti jsou rovněž představeny v tabulkové formě v příloze.

6.1. Koordinační a analytická služba systému TFTS EU (možnost č. 1)

Tato možnost by představovala vytvoření ústřední jednotky TFTS EU, přičemž většina úkolů a funkcí by byla prováděna na úrovni Evropské unie. Vydávání žádostí pro určené(ho) poskytovatele o „prvotní“ údaje, ověřování těchto žádostí, nakládání s žádostmi o vyhledání údajů a jejich provádění, správa výsledků vyhledávání a podávání zpráv osobám, které o vyhledání požádaly, by probíhaly výhradně na úrovni Evropské unie. Příprava žádostí pro určené(ho) poskytovatele by se však mohla provádět v konzultaci s odpovědnými orgány členských států a členské státy by se mohly rozhodnout, zda své vlastní analytiky vyšlou do ústřední jednotky, aby se podíleli na vyhledávání údajů. Na rozdíl od plně centralizované možnosti by členské státy mohly žádat o vyhledávání jejich jménem podobně jako u postupu, který v současnosti funguje u TFTP USA, nebo o vyhledávání jejich vlastními analytiky.

Členské státy by musely sdílet informace s ústřední jednotkou TFTS EU, aby „doložily“ žádost a její spojitost s terorismem ještě před zahájením vyhledávání, nebo by jejich žádosti musely „předem schválit“ vnitrostátní orgány. Takovými vnitrostátními orgány by mohli být například národní státní zástupci či vyšetřující soudci, kteří se zaměřují na boj proti terorismu – pokud by povolili konkrétní vyhledávání v poskytnutých údajích, mohla být ústřední jednotka TFTS EU souhlasit s provedením takového vyhledávání bez dalšího ověřování. V takovém scénáři by ústřední jednotce TFTS EU nemusela poskytovat žádné další zpravodajské informace. Ústřední jednotka TFTS EU by postoupila výsledky vyhledávání a

své analýzy a mohla by informace poskytovat též spontánně. Podobně by musely žádosti o vyhledání údajů podávat i USA a další třetí země.

Centralizováno by bylo i sledování plnění záruk a kontrol, které by případně zahrnovalo dohled externích zúčastněných subjektů, které zastupují například určené(ho) poskytovatele, a osob jmenovaných nezávislými orgány dohledu. Na centrální úrovni by byla také zajištěna ochrana údajů, jejich integrita a bezpečnost.

Klíčovými institucemi zapojenými do systému by mohly být Europol a Eurojust. Úkoly Europolu a Eurojustu musí být v takovém případě v souladu s jejich posláním podle Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU). Bude také muset být stanoveno, do jaké míry budou muset být změněny právní nástroje, které v současné době upravují jejich fungování. Pokud by měl být jako ústřední orgán TFTS EU zvolen Europol, zabýval by se též žádostmi subjekty údajů o přístup, opravu a blokování, to vše v souladu se svým stávajícím právním rámcem a předpisy o ochraně údajů. Ústřední orgán TFTS EU by svou úlohu vykonával podle stávajícího právního rámce a v souladu se stávajícími právními předpisy by byly řešeny i případy nápravy a odvolání. Na vnitrostátní úrovni by za účelem ověřování a schvalování žádostí o vyhledání údajů byly zapojeny vnitrostátní donucovací orgány. Mohla by být předjímana možnost založení nových vnitrostátních orgánů, ale tuto volbu by bylo nejlepší ponechat na základě zásady subsidiarity na členských státech.⁸

6.2. Služba systému TFTS EU v oblasti získávání údajů (možnost č. 2)

Stejně jako v rámci první možnosti politiky by součástí i této možnosti bylo založení centrální jednotky TFTS EU, jejíž úkoly by zahrnovaly vydávání žádostí pro určené(ho) poskytovatele o „prvotní“ údaje, ověřování těchto žádostí, vyhledávání a zpracování žádostí o vyhledání údajů. Podle této možnosti by však TFTS EU nemohl analyzovat výsledky vyhledávání a porovnávat je s jinými dostupnými informacemi či zpravodajskými informacemi, pokud by taková vyhledávání byla prováděna na žádost orgánů členských států. V takových případech by jeho úloha byla omezena na přípravu a šíření výsledků vyhledávání prezentovatelným způsobem.

Stejně jako v rámci možnosti č. 1 by žádosti pro určené(ho) poskytovatele o „prvotní“ údaje byly zhotovovány v úzké konzultaci s členskými státy, které by mohly ústřední jednotce TFTS sdělit své konkrétní potřeby, a ta by je analyzovala a formulovala by žádost(i) na základě této analýzy.

Orgány členských států by žádaly o vyhledávání jejich jménem. Míra, do jaké jsou takové žádosti podložené a mají spojitost s terorismem, by byla ověřována a potvrzována na vnitrostátní úrovni. Ústřední jednotka TFTS EU by prováděla vyhledávání a předkládala by členským státům celý soubor výsledků, uspořádaný prezentovatelným způsobem. Orgány členských států by prováděly analýzu vyhledávání jako jediné a mohly by se rovněž rozhodnout pro spontánní poskytování informací.

Ústřední jednotka TFTS EU by byla pověřována vyhledáváním a analýzou výsledků jménem orgánů EU, USA a jiných třetích zemí. V souladu s tím by mohla informace poskytovat i spontánně.

⁸ V této fázi ještě nejsou známy důsledky pro rozpočty agentur EU, které mohou hrát svou úlohu při provádění systému.

Stejně jako v předchozích možnostech by sledování plnění záruk a kontrol bylo centralizováno, případně by zahrnovalo dohled externích zúčastněných subjektů zastupujících například určené(ho) poskytovatele a subjekty jmenované nezávislým orgánem dohledu. Na centrální úrovni by byla také zajištěna ochrana údajů, jejich integrita a bezpečnost.

Stejně jako u předchozí možnosti by klíčovými institucemi zapojenými do systému mohly být Europol a Eurojust. Na vnitrostátní úrovni by byly klíčovými zapojenými orgány vnitrostátní donucovací orgány nebo zpravodajské orgány. Jako je uvedeno výše, možnost založení nových vnitrostátních orgánů by byla ponechána na základě zásady subsidiarity na členských státech. Europol a/nebo vnitrostátní jednotky by vyřizovaly žádosti občanů Evropské unie o přístup, opravu a výmaz a zapojeny by byly vnitrostátní orgány pro ochranu údajů a Společný kontrolní orgán Europolu. Případy nápravy a odvolání by byly řešeny v souladu s příslušnými právními předpisy na vnitrostátní úrovni nebo na úrovni EU.⁹

6.3. Koordinační služba finanční zpravodajské jednotky (možnost č. 3)

Tato možnost politiky by zahrnovala zřízení vylepšené platformy finanční zpravodajské jednotky, složené ze všech finančních zpravodajských jednotek členských států. *Ad hoc* orgán na úrovni Evropské unie by vydával žádosti pro určené(ho) poskytovatele o „prvotní“ údaje tak, že by z potřeb specifikovaných jednotlivými finančními zpravodajskými jednotkami sestavoval jednu žádost, která by se také ověřovala a schvalovala na centrální úrovni.

Každá finanční zpravodajská jednotka by nesla odpovědnost za vyhledávání a správu výsledků vyhledávání jménem svého členského státu, jakož i za provádění analýz a předávání zpráv subjektům, které pokládá za relevantní. Míra, do jaké jsou taková vyhledávání podložená a mají spojitost s terorismem, by byla ověřována a potvrzována na vnitrostátní úrovni nebo na úrovni Evropské unie. Jednotlivé finanční zpravodajské jednotky by nesly též odpovědnost za spontánní poskytování informací.

Vylepšená platforma finanční zpravodajské jednotky by byla také schopna provádět vyhledávání a analyzovat výsledky jménem orgánů EU a dalších třetích zemí, které by s EU uzavřely dohodu. Mohla by informace poskytovat též spontánně.

Sledování plnění záruk a kontrol by bylo centralizováno, případně by zahrnovalo dohled externích zúčastněných subjektů, které zastupují například určené(ho) poskytovatele, a subjektů jmenovaných nezávislým orgánem dohledu. Na centrální úrovni by byla také zajištěna ochrana údajů, jejich integrita a bezpečnost.

Vylepšené platformě finanční zpravodajské jednotky by byl udělen formální právní status s jasně vymezenými úlohami a povinnostmi. Na vnitrostátní úrovni by byly klíčovými zapojenými orgány finanční zpravodajské jednotky, vnitrostátní donucovací orgány a zpravodajské orgány.

Orgán na úrovni EU by vyřizoval žádosti občanů Evropské unie o přístup, opravu a výmaz, přičemž případy nápravy a odvolání by byly řešeny v souladu s příslušnými právními předpisy na vnitrostátní úrovni nebo na úrovni EU.

⁹ Viz poznámka pod čarou 8.

7. ZÁVĚR

Na základě přípravných prací, které Komise dosud dokončila, a s výhradou výsledků posouzení dopadů toto sdělení posuzuje různé možnosti zřízení „právního a technického rámce pro extrahování údajů na území EU“ v kontextu systému pro sledování financování terorismu. Různé možnosti uvedené v tomto sdělení prokazují, že v průběhu dalších přípravných prací stále bude nutné učinit několik důležitých voleb a rozhodnutí, včetně otázky dodržování základních práv, a mnohem podrobněji bude muset být řešeno mnoho právních, technických, organizačních a finančních otázek. Vzhledem k těmto významným změnám se Komise domnívá, že je třeba, aby na další přípravné práce a diskusi s Radou a Parlamentem byl vyhrazen dostatek času.

* * *

Příloha: Tabulkový přehled hybridních možností

	Koordinační a analytická služba systému TFTS EU (možnost č. 1)	Služba systému TFTS EU v oblasti získávání údajů (možnost č. 2)	Koordinační služba finanční zpravodajské jednotky (možnost č. 3)
Příprava a vydávání žádostí o „prvotní údaje“	Ústřední jednotka TFTS EU v koordinaci s členskými státy	Ústřední jednotka TFTS EU v koordinaci s členskými státy	Vylepšená platforma finanční zpravodajské jednotky
Sledování a schvalování žádostí o „prvotní údaje“	Eurojust nebo jiný stávající orgán	Eurojust nebo jiný stávající orgán	Eurojust nebo jiný stávající orgán
Příjem a ukládání „prvotních údajů“, bezpečnost údajů	Europol nebo jiná instituce EU, např. agentura IT	Europol nebo jiná instituce EU, např. agentura IT	Europol nebo jiná instituce EU, např. agentura IT
Vyhledávání „prvotních údajů“	Ústřední jednotka TFTS EU, analytici vyslaní členskými státy nebo kombinace obojího	Ústřední jednotka TFTS EU	Finanční zpravodajská jednotka, vylepšená platforma finanční zpravodajské jednotky
Sledování a schvalování vyhledávání	Nezávislé orgány dohledu, například vnitrostátní orgány	Nezávislé orgány dohledu, vnitrostátní orgány	Nezávislé orgány dohledu
Analýza výsledků vyhledávání	Ústřední jednotka TFTS EU, analytici vyslaní členskými státy nebo kombinace obojího	Vnitrostátní orgány pro vnitrostátní vyhledávání údajů, analytici ústřední jednotky TFTS EU a vyhledávání pro třetí země	Vylepšená platforma finanční zpravodajské jednotky, vnitrostátní finanční zpravodajské jednotky
Šíření výsledků vyhledávání	Analytici Europolu nebo analytici vyslaní členskými státy	Vnitrostátní orgány pro vnitrostátní vyhledávání údajů, analytici ústřední jednotky TFTS EU a vyhledávání pro třetí země	Vylepšená platforma finanční zpravodajské jednotky, vnitrostátní finanční zpravodajské jednotky
Zavedení náležitého režimu ochrany údajů	Europol nebo jiná instituce EU, např.	Europol nebo jiná instituce EU, např.	Europol nebo jiná instituce EU, např.

	agenzia IT	agenzia IT	agenzia IT
--	------------	------------	------------

