



Bruksela, dnia 7.12.2012  
COM(2012) 735 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY**

**Zacieśnienie współpracy organów ścigania w UE – europejski model wymiany informacji (EIXM)**

## KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

### Zacieśnienie współpracy organów ścigania w UE – europejski model wymiany informacji (EIXM)

#### 1. WPROWADZENIE

Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa w UE i strefie Schengen wymaga poradzenia sobie z siatkami przestępczymi dzięki zgodnym europejskim działaniom<sup>1</sup>. Jest to potrzebne nie tylko po to, by stawić czoła poważnej i zorganizowanej przestępczości, takiej jak handel ludźmi, nielegalnymi narkotykami czy bronią palną, lecz także mniej poważnym przestępstwom popełnianym na dużą skalę przez mobilne zorganizowane grupy przestępcze oraz przestępstwom popełnianym przez indywidualnych przestępców na terytorium różnych państw członkowskich.

W tym kontekście wymiana informacji między państwami członkowskimi stanowi zasadnicze narzędzie dla organów ścigania. Dlatego też umowy międzynarodowe i dwustronne zostały uzupełnione instrumentami i systemami UE, takimi jak system informacyjny Schengen czy system informacyjny Europolu, w których wprowadzono mechanizmy mające zabezpieczać prywatność i dane osobowe, zgodnie z Kartą praw podstawowych. W niniejszym komunikacie podsumowano to, **jak** wynikająca z tego **transgraniczna wymiana informacji UE funkcjonuje obecnie** oraz poczyniono zalecenia odnośnie do jej poprawy.

Wniosek wypływający z komunikatu jest taki, że wymiana funkcjonuje ogólnie dobrze, co ilustrują przykłady sytuacji, w przypadku których przyniosła ona pozytywne rezultaty. **Dlatego też na obecnym etapie nie ma potrzeby ustanawiania nowych baz danych w obszarze ochrony porządku publicznego na szczeblu UE ani instrumentów wymiany informacji.** Jednakże istniejące unijne instrumenty mogłyby i powinny być lepiej wdrażane, a wymiana powinna być zorganizowana bardziej spójnie.

W związku z tym w komunikacie przedstawiono zalecenia dla państw członkowskich dotyczące metod **poprawy wdrażania obowiązujących instrumentów** oraz **uproszczenia używanych kanałów komunikacyjnych**. Podkreślono w nim potrzebę **zagwarantowania wysokiej jakości danych, ich bezpieczeństwa i ochrony**. Wyjaśniono w nim również, na czym polegać będzie wsparcie Komisji dla państw członkowskich, w tym w formie **finansowania i szkolenia**. W ten sposób przedstawiono model wyznaczający kierunek działań UE i państw członkowskich.

Niniejszy komunikat stanowi odpowiedź na zawarte w *programie sztokholmskim* wezwanie do oceny przez Komisję potrzeby stworzenia europejskiego modelu wymiany informacji w oparciu o ocenę istniejących instrumentów. Opiera się on na komunikacie Komisji z 2010 r. przedstawiającym przegląd zarządzania informacjami w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości („komunikat przeglądkowy z 2010 r.”)<sup>2</sup> oraz *unijnej strategii zarządzania informacjami do celów ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego* uzgodnionej w 2009 r.<sup>3</sup>, jak

<sup>1</sup> Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego UE w działaniu, COM(2010) 673.

<sup>2</sup> COM(2010) 385.

<sup>3</sup> Konkluzje Rady 16637/09 z dnia 30 listopada 2009 r.

również działaniach podjętych przez państwa członkowskie, Komisję i Europol w celu wprowadzenia w życie tej strategii. Jest on ponadto oparty na przeglądzie unijnych mechanizmów wymiany informacji przeprowadzonym z udziałem ekspertów krajowych i innych ekspertów (EIOD, agencje UE, Interpol), analizie wymiany informacji między organami ścigania<sup>4</sup> oraz dyskusjach z zainteresowanymi podmiotami, w tym organami ochrony danych.

## 2. OBECNA SYTUACJA

Organy ścigania wymieniają informacje w różnych celach: na potrzeby prowadzenia dochodzeń w sprawie przestępstw, zapobiegania przestępczości, wykrywania przestępczości (np. prowadząc operacje wywiadu kryminalnego) oraz dla zagwarantowania porządku i bezpieczeństwa publicznego. Jeżeli chodzi o skalę transgranicznej wymiany, w ww. analizie z 2010 r. powołano się na odpowiedzi agencji krajowych w państwach członkowskich, z których wynikało, że w przypadku ok. ¼ prowadzonych przez nich dochodzeń i operacji wywiadu kryminalnego zwrócono się z wnioskami do innych państw UE lub Schengen.

### 2.1. Instrumenty

W komunikacie przeglądowym z 2010 r. omówiono wszystkie środki na szczeblu UE regulujące proces gromadzenia, przechowywania lub transgranicznej wymiany danych osobowych do celów ochrony porządku publicznego lub zarządzania migracją. W niniejszym komunikacie skoncentrowano się na **instrumentach wykorzystywanych do transgranicznej wymiany informacji między państwami członkowskimi**. Przykłady wykorzystywania tych instrumentów zostały dostarczone przez państwa członkowskie.

W **inicjatywie szwedzkiej**<sup>5</sup> ustanowiono zasady, w tym terminy, wymiany informacji i danych wywiadowczych między organami ścigania państw członkowskich na potrzeby prowadzenia dochodzeń w sprawie przestępstw i operacji wywiadu kryminalnego. Zastosowano w niej zasadę „równego dostępu” – informacje muszą być udzielone wzywającemu państwu członkowskiemu na warunkach nie bardziej rygorystycznych od tych obowiązujących na szczeblu krajowym. Informacje muszą być wymieniane również z Europolem i Eurojustem, o ile wymiana dotyczy informacji wchodzących w zakres ich mandatu.

*W 2012 r. szwedzka firma została namówiona przez znanego włoskiego oszusta do wpłacenia 65 000 EUR na włoskie konto. Szwedzki pojedynczy punkt kontaktowy (zob. pkt 3.2 poniżej) otrzymał, za pośrednictwem kanału SIRENE (zob. poniżej), wniosek z Włoch o skontaktowanie się z dyrektorem firmy w celu sprawdzenia, czy płatność została dokonana – jeśli tak, Włochy zamroziłyby te pieniądze. Szwecja podjęła działania i odpowiedziała w ramach inicjatywy szwedzkiej w czasie krótszym niż 24 godziny. Dzięki temu szybkiemu działaniu szwedzka policja otrzymała informację, że firma padła ofiarą oszustwa i że włoskie władze uzyskały informacje potrzebne do podjęcia działań oraz że pieniądze zostaną przypuszczalnie odzyskane.*

*W 2012 r. na oddziale ratunkowym szpitala w pobliżu Paryża, urodzony w Belgii mężczyzna podał niejasne informacje na temat tego, w jaki sposób został poważnie ranny w wyniku postrzału. Zeznania towarzyszącej mu osoby nakierowały śledczych na ślad potencjalnych*

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/categories/studies/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/categories/studies/index_en.htm)

<sup>5</sup> Decyzja ramowa Rady 2006/960/WSiSW

*przestępstw popełnionych w Belgii. Pierwsze czynności dochodzeniowe wykazały, że mężczyzna był notowany w Belgii, między innymi za zabójstwo. Francuskie władze niezwłocznie, w ramach inicjatywy szwedzkiej, wysłały z własnej inicjatywy informacje belgijskiej policji, która szybko powiązała postrzał z wydarzeniami, które miały miejsce dwa dni wcześniej w Belgii, kiedy to czterech uzbrojonych mężczyzn porwało pracownika sklepu jubilerskiego. Interwencja policji zmusiła mężczyzn do ucieczki, zdołali oni zbiec, jednak jeden z nich został postrzelony podczas wymiany ognia z policją. Informacje te spowodowały, że francuskie władze objęły mężczyznę dozorem do czasu dostarczenia europejskiego nakazu aresztowania (ENA), który został wydany tego samego dnia w Belgii i przesłany do Francji za pośrednictwem sieci SIRENE.*

Decyzja **Prüm**<sup>6</sup> przewiduje automatyczną wymianę profili DNA, odcisków palców (OP) i danych rejestracyjnych pojazdów (DRP) na potrzeby prowadzenia dochodzeń w sprawach przestępstw (DNA, OP i DRP), zapobiegania przestępczości (OP i DRP) oraz utrzymywania porządku publicznego (DRP). Porównanie danych biometrycznych (DNA i OP) odbywa się na zasadzie „trafienia/braku trafienia”: w wyniku automatycznego porównania uzyskuje się anonimowe „trafienie”, jeżeli DNA lub OP przechowywane przez wzywające państwo członkowskie zostaną skojarzone z danymi przechowywanymi przez inne państwo członkowskie. Powiązane dane osobowe lub dane dotyczące sprawy przekazywane są jedynie w odpowiedzi na odrębny wniosek następczy.

*W mieszkaniu w jednym z niemieckich miast znaleziono mężczyznę zakułego nożem. Na ramie drzwi znaleziono odciski palców. Automatyczne wyszukiwanie na podstawie decyzji Prüm doprowadziło do uzyskania trafienia w bułgarskiej bazie danych. Następnego dnia wystąpiono do Bułgarii o dalsze informacje, które zostały przekazane w ciągu 3 godzin, a następnie niezwłocznie wprowadzone do systemu informacyjnego Schengen (SIS – zob. poniżej). Nazajutrz podejrzany został aresztowany w Austrii.*

*W 2007 r., czyli w roku, w którym rozpoczęła się wymiana na podstawie decyzji Prüm, z radiowozu policyjnego w Wiedniu ukradziono wyposażenie. Ślady DNA z samochodu zostały skojarzone w austriackiej bazie danych ze śladami znalezionymi w podobnej sprawie, jednak to trafienie w ramach współpracy Prüm w niemieckiej bazie danych doprowadziło do identyfikacji seryjnego polskiego włamywacza. W Austrii wydano ENA. Podejrzany został aresztowany w Polsce (dzięki trafieniu na podstawie wpisu SIS) i następnie skazany w Austrii.*

**Europol** wspiera działania i współpracę państw członkowskich na rzecz zapobiegania przestępczości zorganizowanej, terroryzmu i innym formom poważnej przestępczości (wyszczególnionym w załączniku do decyzji Rady o Europolu<sup>7</sup>) oraz na rzecz zwalczania tych zjawisk dotyczących co najmniej dwa państwa członkowskie. Zapewnia on państwom członkowskim – za pośrednictwem jednostek krajowych Europolu – platformę wymiany informacji o przestępczości oraz danych wywiadu kryminalnego. System informacyjny Europolu to baza danych zawierająca dostarczone przez państwa członkowskie informacje (183 000 pozycji) o przestępczości transgranicznej należącej do zakresu mandatu Europolu, zamieszanych w nich osobach (41 000) i inne powiązane dane. Europol wykorzystuje je na potrzeby swoich analiz, natomiast państwa członkowskie mogą korzystać z nich na potrzeby swoich dochodzeń. Od 2011 r. państwa członkowskie mogą wyznaczać organy ścigania inne niż jednostki krajowe, uzyskujące dostęp do wyszukiwania na zasadzie trafienia/braku

<sup>6</sup> Decyzja Rady 2008/615/WSiSW.

<sup>7</sup> 2009/371/WSiSW

trafienia. Pliki robocze do celów analizy umożliwiają Europolowi przekazywanie analiz operacyjnych mających wspierać transgraniczne dochodzenia.

*Na terytorium Słowenii doszło do użycia podrobionych kart płatniczych w celu pobrania dużych kwot pieniędzy z bankomatów. Organy ścigania zainteresowały się dwoma bułgarskimi obywatelami. Wykorzystanie systemu informacyjnego Europolu (EIS) pozwoliło uzyskać trafienie wskazujące, że jeden z nich popełnił podobne czyny we Francji i Włoszech. Francja dostarczyła szczegółowych informacji do EIS. Dzięki szybkiej odpowiedzi Francji udzielonej za pośrednictwem SIENA (zob. poniżej), po której dokonano sprawdzenia odcisków palców i zniesiono ograniczenia w przetwarzaniu informacji, władze w Słowenii mogły wykorzystać te dane jako dowód w sądzie. Pliki robocze do celów analizy doprowadziły do ujawnienia powiązań między sprawami w SI, BG, FR, IE, IT i NO.*

**System informacyjny Schengen (SIS)** zawiera wpisy dotyczące osób i przedmiotów. Jest to jeden ze środków wyrównawczych związanych ze zniesieniem kontroli na granicach wewnętrznych, wykorzystywany zarówno w strefie Schengen, jak i na jej granicach zewnętrznych, w celu utrzymania wysokiego poziomu bezpieczeństwa w obrębie tej strefy. Jest to system wielkoskalowy (ponad 43 mln wpisów) dostępny funkcjonariuszom działającym w pierwszej linii na zasadzie trafienia/braku trafienia. W przypadku trafienia (np. informacje o osobie lub przedmiocie zostały skojarzone z jednym z wpisów) można uzyskać dodatkowe informacje za pośrednictwem biur SIRENE (zob. poniżej). SIS zostanie zastąpiony **SIS II**, który przyniesie udoskonalenia, takie jak możliwość połączenia powiązanych wpisów (np. dotyczących osoby i pojazdu), nowe kategorie wpisów oraz możliwość przechowywania odcisków palców, fotografii i kopii europejskich nakazów aresztowania. Decyzja Rady w sprawie SIS II<sup>8</sup> określa kategorie wpisów mających służyć współpracy między organami policyjnymi i sądowymi w sprawach karnych. Dla tych wpisów wszystkie państwa członkowskie będą uczestniczyć w SIS II, natomiast Europol i Eurojust zachowają swój dostęp. Zarządzanie centralnymi elementami SIS II zostanie przekazane agencji ds. IT<sup>9</sup>.

**Inne unijne instrumenty** lub systemy informacyjne zapewniają wymianę informacji na potrzeby ochrony porządku publicznego między organami celnymi (konwencja neapolitańska II, system informacji celnej jako element baz danych systemu informacji w celu zwalczania nadużyć finansowych utrzymywanych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)), jednostkami analityki finansowej, biurami ds. odzyskiwania mienia i europejskimi platformami ostrzegania przed cyberprzestępstwami<sup>10</sup>. Przewidziano już (wizowy system informacyjny) lub proponuje się (EURODAC<sup>11</sup>) dostęp organów ścigania do innych wielkoskalowych unijnych systemów na potrzeby zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i innym poważnym przestępstwom, wykrywania ich i prowadzenia dochodzeń w ich sprawie. Kwestia zapewnienia dostępu organom ścigania oraz warunków udzielania tego dostępu została uwzględniona w obecnych pracach przygotowawczych

<sup>8</sup> 2007/533/WSiSW

<sup>9</sup> Europejska agencja ds. zarządzania operacyjnego wielkoskalowymi systemami informatycznymi w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

<sup>10</sup> Europejska strategia bezpieczeństwa cybernetycznego, która ma zostać wkrótce przyjęta, stanowić będzie okazję do oceny przyszłego zapotrzebowania na wymianę informacji między organami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo sieci i informacji a organami ścigania, np. poprzez Europejskie Centrum ds. Walki z Cyberprzestępczością.

<sup>11</sup> Unijna baza danych odcisków palców osób ubiegających się o azyl lub przekraczających granicę nielegalnie.

podjętych w związku z nowym wnioskiem dotyczącym systemu wjazdu/wyjazdu, który ma zostać wkrótce przedstawiony.

Tworzony jest europejski system nadzoru granic (EUROSUR) w celu wymiany informacji i współpracy operacyjnej między krajowymi ośrodkami koordynacyjnymi oraz Frontexem, aby poprawić orientację w sytuacji i zdolność reagowania, w celu zapobiegania nielegalnej migracji i przestępczości transgranicznej na granicach zewnętrznych UE. Tworzony jest również wspólny mechanizm wymiany informacji (CISE) służący nadzorowaniu obszarów morskich UE, służący m.in. zapewnieniu lepszej orientacji w sytuacji panującej na morzu, który ma umożliwić wymianę informacji między organami publicznymi z siedmiu właściwych sektorów (w tym ogólnej ochrony porządku publicznego), ponad granicami, zapewniając równocześnie interoperacyjność między obecnymi i przyszłymi systemami nadzoru, takimi jak EUROSUR.

Państwa członkowskie wymieniają również informacje na podstawie przepisów krajowych i umów dwustronnych. Są one również członkami Interpolu, za pośrednictwem którego można wymieniać informacje z państwami na całym świecie, poprzez zawiadomienia i bazy danych Interpolu (np. bazy ukradzionych i zagubionych dokumentów podróży), lub na zasadach dwustronnych, z wykorzystaniem kanału Interpolu.

## 2.2. Kanały i narzędzia komunikacji

Do transgranicznej wymiany wykorzystywane są **trzy główne kanały**, każdy z nich oparty na jednostkach krajowych w poszczególnych państwach członkowskich, które używają powiązanego narzędzia komunikacji:

- 1) biura **SIRENE**<sup>12</sup> mogą, w następstwie wpisu w SIS, uzyskiwać dodatkowe informacje od państwa członkowskiego, które wprowadziło dany wpis. Biura te działają przez całą dobę siedem dni w tygodniu, w trybie procedur z podręcznika SIRENE. Obecnie wymieniają one informacje z wykorzystaniem systemu nazywanego SISNET, który zostanie z końcem marca 2013 r. zastąpiony siecią komunikacyjną SIS II.
- 2) Jednostki krajowe **Europolu** (JKE) wymieniają informację z Europolem. Mogą one również wymieniać informacje na zasadach dwustronnych, na temat przestępstw wykraczających poza mandat Europolu i bez udziału tego ostatniego. JKE mogą wymieniać informacje bezpośrednio lub za pośrednictwem oficerów łącznikowych Europolu, którzy należą do JKE, ale pracują w siedzibie głównej Europolu. Na potrzeby wymiany informacji z Europolem i między państwami członkowskimi Europol stworzył zabezpieczone narzędzie komunikacyjne – **SIENA**<sup>13</sup>. W 2011 r. państwa członkowskie wykorzystywały SIENĘ do wymiany 222 000 wiadomości. W 53 % informacje zawarte w tych wiadomościach zostały udostępnione Europolowi.
- 3) Krajowe biura **Interpolu** działające przez całą dobę siedem dni w tygodniu wymieniają informacje z Interpolem, jak również na zasadach dwustronnych, bez udziału Interpolu. Krajowe biura wykorzystują narzędzie komunikacyjne I-24/7 stworzone przez Interpol.

<sup>12</sup> ang. *Supplementary Information REquest at the National Entries* (wniosek o informacje uzupełniające na poziomie dostępu krajowych).

<sup>13</sup> ang. *Secure Information Exchange Network Application* (aplikacja sieci bezpiecznej wymiany informacji).

**Pozostałe kanały** obejmują powołanych na zasadach dwustronnych oficerów łącznikowych (oddelegowanych do innych państw członkowskich i wykorzystywanych zazwyczaj w bardziej skomplikowanych sprawach) oraz centra współpracy policyjno-celnej (ustanowione przez sąsiadujące ze sobą państwa członkowskie w celu wspierania wymiany informacji i współpracy operacyjnej na obszarach granicznych).

**Wybór kanału** jest częściowo uregulowany prawem UE: wnioski o informacje z SIS po uzyskaniu trafienia muszą być przesyłane przez biura SIRENE, a wymiana informacji z Europolem musi odbywać się za pośrednictwem jednostek krajowych tej instytucji. W pozostałych przypadkach wybór należy do państw członkowskich.

### **2.3. Interakcja między różnymi instrumentami, kanałami i narzędziami**

Istnieją różnorodne instrumenty, kanały i narzędzia, z których każde zostało zaprojektowane w konkretnym celu. W dochodzeniu kryminalnym można korzystać na zasadzie równoległej lub kolejno z więcej niż jednego instrumentu. W transgranicznej sprawie dotyczącej poważnej lub zorganizowanej przestępczości osoba lub przedmiot mogą być sprawdzane zarówno w systemie informacyjnym Europolu, jak i w SIS, a jeżeli uzyskane zostaną „trafienia”, może dojść do skierowania wniosków o dalsze informacje za pośrednictwem odpowiednio kanałów Europolu lub SIRENE. Ślad biometryczny może być przedmiotem wymiany Prüm, po czym może dojść do złożenia wniosku w ramach inicjatywy szwedzkiej z wykorzystaniem narzędzia SIENA.

Niezależnie od kombinacji lub kolejności należy przestrzegać zasad dotyczących każdego instrumentu. Obejmują one normy dotyczące ochrony danych, bezpieczeństwa i jakości danych oraz celu, do których instrument może być wykorzystywany. Również przetwarzanie danych na szczeblu krajowym na potrzeby wymiany transgranicznej musi odbywać się zgodnie z unijnymi przepisami o ochronie danych osobowych<sup>14</sup>. Należy także przestrzegać zasady proporcjonalności, np. można odrzucić wniosek złożony w ramach inicjatywy szwedzkiej, jeżeli dostarczenie informacji byłoby w wyraźnej dysproporcji do celu wniosku. Poszanowanie tych reguł wymaga, by wnioski były zatwierdzane przez dobrze wykwalifikowany personel korzystający z odpowiednich narzędzi informacyjnych.

### **2.4. Związek ze współpracą sądową**

Proces wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych angażuje zarówno organy ścigania, jak i organy sądowe, jednak państwa członkowskie różnią się między sobą także jeśli chodzi o to, w jakim zakresie organy sądowe (do których zalicza się prokuratorów) mają rolę kierowniczą lub nadzorczą w dochodzeniu karnym. Jeżeli organy sądowe mają rolę przewodnią, jak również w tych przypadkach, w których potrzebne są informacje do uzyskania dowodów, zazwyczaj konieczne jest skorzystanie z procedur współpracy sądowej dotyczących wzajemnej pomocy prawnej.

Ponadto uzyskanie informacji, które w jednym państwie członkowskim są dostępne bezpośrednio organom ścigania, może wymagać zgody sądu w innym państwie. Inicjatywa szwedzka obejmuje wymóg, by w przypadku, gdy uzyskanie wnioskowanych informacji wymaga zgody sądu, wezwany organ ścigania wystąpił do organu sądowego, który musi zastosować te same reguły, które obowiązują w sprawie czysto wewnętrznej.

---

<sup>14</sup> Decyzja ramowa Rady 2008/977.

Przeprowadzony przegląd pozwolił jednak ustalić, że eksperci z organów ścigania uważają te zróżnicowane reguły za źródło opóźnień w dochodzeniach transgranicznych. Choć pozostaje to poza zakresem niniejszego komunikatu, należy odnotować, że by ułatwić współpracę sądową można korzystać z pośrednictwa Eurojustu. Właściwe byłoby również korzystanie z europejskiego nakazu dochodzeniowego, obecnie omawianego, który mógłby zastąpić obowiązujące reguły transgranicznego uzyskiwania dowodów, realizując zasady wzajemnego uznawania. Musiałby on być uznawany i wykonywany równie szybko co nakaz wydany w podobnej sprawie krajowej, a w każdym przypadku w wyznaczonych terminach.

## 2.5. Zasady

W swoim komunikacie przeglądowym z 2010 r. Komisja określiła materialne i procesowe zasady opracowywania nowych inicjatyw i oceny obecnych instrumentów.

Materialne zasady to:

- 1) *Ochrona praw podstawowych, zwłaszcza prawa do prywatności i ochrony danych.* Są to prawa wynikające z art. 7 i 8 Karty oraz art. 16 Traktatu o funkcjonowaniu UE.
- 2) *Konieczność.* Ograniczenie prawa do prywatności może być uzasadnione tylko jeżeli jest zgodne z prawem, służy realizacji słusznego celu i jest niezbędne w demokratycznym społeczeństwie.
- 3) *Pomocniczość.*
- 4) *Właściwe zarządzanie ryzykiem.* Zasadnicze znaczenie mają test konieczności i zasada celowości.

Zasady procesowe to:

- 1) *Efektywność kosztowa.* Wymaga to uwzględnienia istniejących rozwiązań i oceny, czy można osiągnąć cele wniosku przez lepsze wykorzystanie istniejących instrumentów.
- 2) *Oddolne kształtowanie polityki.* Przykładem jest przegląd przeprowadzony z udziałem ekspertów z organów ścigania przeprowadzona w ramach przygotowań do niniejszego komunikatu.
- 3) *Jasny podział obowiązków.* W komunikacie przeglądowym z 2010 r. odnotowano, że nie było lidera projektu, do którego państwa członkowskie mogłyby się zwrócić o radę w sprawie wdrażania Prüm. W sprawozdaniu Komisji dotyczącym Prüm odnotowano, że deficyt ten został obecnie częściowo zlikwidowany dzięki wsparciu Europolu. Jeżeli chodzi o zawartą w komunikacie przeglądowym z 2010 r. koncepcję, że agencja ds. IT mogłaby być zdolna do zapewniania doradztwa technicznego – obecne priorytety agencji są inne. Okazję do ponownego rozważenia tej kwestii stanowić będzie ocena trzyletnia, która ma się zakończyć do końca 2015 r.
- 4) *Przegląd i klauzule wygaśnięcia.* Komisja przedstawiła sprawozdania na temat inicjatywy szwedzkiej i Prüm. W niniejszym komunikacie uwzględniono te dokumenty.



### 3. OCENA I ZALECENIA

W niniejszej części skupiono się na kanałach, jakie stanowią inicjatywa szwedzka, Prüm i Europol. Chociaż kanały SIS i SIRENE mają znaczny udział w wymianie informacji, nie przedstawiono zaleceń na ich temat, ponieważ są one już obecnie poddawane szeroko zakrojonym zmianom, w szczególności w związku ze zbliżającym się przejściem na SIS II.

#### 3.1. Lepsze wykorzystanie istniejących instrumentów

Oprócz zbliżającej się reformy Europolu Komisja nie zamierza w krótkiej perspektywie czasowej zaproponować poprawek do ww. instrumentów UE. Nie ma też obecnie potrzeby nowych instrumentów. Przede wszystkim **należy wdrożyć istniejące instrumenty**.

Dotyczy to w szczególności Prüm. W sprawozdaniu Komisji dotyczącym Prüm towarzyszącym niniejszemu komunikatowi stwierdzono, że wymiana danych w ramach Prüm jest bardzo ceniona w kontekście dochodzeń, jednak wdrażanie jest poważnie opóźnione. **Wiele państw członkowskich nie wymienia jeszcze danych na podstawie Prüm, chociaż termin na transpozycję upłynął w dniu 26 sierpnia 2011 r.**<sup>15</sup>. Główne przyczyny to problemy natury technicznej oraz brak zasobów ludzkich i finansowych w państwach członkowskich. Jednakże ze względu na możliwości uzyskania unijnego wsparcia (finansowanie, mobilny zespół ekspertów, serwis wsparcia technicznego), wydaje się, że to, czego brakuje, to brak politycznej woli do wdrożenia. Jak stwierdzono w sprawozdaniu, Komisja będzie w dalszym ciągu udzielać wsparcia, oferując unijne finansowanie. Kontekst ulegnie jednak zmianie w grudniu 2014 r., kiedy to Komisja będzie mogła wszczynać postępowania o uchybienie zobowiązaniom. Reguły kontroli krajowego wdrażania nie mają do tego czasu zastosowania, ponieważ Prüm, podobnie jak inicjatywa szwedzka, zostało przyjęte w ramach dawnego trzeciego filaru.

Jeżeli chodzi o **inicjatywę szwedzką**, Komisja powiadomiła w 2011 r., że instrument ten nie zyskał jeszcze pełnego potencjału, jednak jego znaczenie wzrosło<sup>16</sup>. Ocena ta pozostaje aktualna, jeszcze nie wszystkie państwa członkowskie dokonały jego wdrożenia<sup>17</sup>. Większość państw członkowskich poinformowała, że dokonała już transpozycji inicjatywy do swojego prawodawstwa krajowego<sup>18</sup>, podczas gdy niektóre zaznaczyły, że nie było potrzeby dokonywania transpozycji do ich prawodawstwa, ponieważ było ono już z nią zgodne<sup>19</sup>. Tym niemniej mimo związanych z nią korzyści, takich jak równy dostęp i terminy, w praktyce inicjatywa nadal nie jest powszechnie wykorzystywana. Wśród przyczyn jest to, że alternatywne rozwiązania uznawane są za odpowiednie oraz że formularz wniosku jest uciążliwy (nawet w swojej uproszczonej wersji z 2010 r.<sup>20</sup>.)

Komisja została wezwana do zbadania użyteczności wniosków składanych po uzyskaniu trafienia Prüm<sup>21</sup>. Kiedy informacje następcze są potrzebne jako dowód w sądzie, w

<sup>15</sup> Następujące państwa członkowskie dokonały wdrożenia:  
DNA: BG/CZ/DE/ES/EE/FR/CY/LV/LT/LU/HU/NL/AT/PT/RO/SI/SK/FI;  
OP: „BG/CZ/DE/ES/EE/FR/CY/LV/LT/LU/HU/NL/AT/PT/RO/SI/SK/FI;  
DRP: BE/DE/ES/FR/LT/LU/NL/AT/PL/RO/SI/FI/SE.  
Więcej szczegółów dostępnych jest w sprawozdaniu Prüm.  
SEC(2011) 593.

<sup>16</sup> SEC(2011) 593.  
<sup>17</sup> Następujące państwa członkowskie nie przyjęły jeszcze przepisów wykonawczych: BE/EL/IT/LU.

<sup>18</sup> BG/CZ/DK/DE/EE/ES/FR/CY/HU/LT/LV/NL/PL/PT/RO/SI/SK/FI/SE.

<sup>19</sup> IE/MT/AT/UK.

<sup>20</sup> 9512/1/10.

<sup>21</sup> Konkluzje Rady 15277/11 z 27-28 października 2011 r.

normalnym przypadku konieczny będzie wniosek o współpracę sądową. Jednakże na potrzeby przypadków, w których nie ma/jeszcze nie ma potrzeby skorzystania z dowodów, należy propagować systematyczne korzystanie z inicjatywy szwedzkiej jako podstawy prawnej i SIENA jako narzędzia komunikacji, tak by w pełni wykorzystać zalety każdego z tych środków i by państwa członkowskie czyniły postępy w kierunku przyjęcia jednej, najlepszej praktyki.

Jeżeli chodzi o **Europol**, ocena z 2012 r.<sup>22</sup> potwierdziła inne ustalenia, z których wynikało, że państwa członkowskie nie dzielą się odpowiednio informacjami z Europolem (a tym samym między sobą). Komisja zajmie się tą kwestią we wniosku w sprawie zmiany podstawy prawnej Europolu. Rada, ze swej strony, zwróciła się do państw członkowskich, by korzystały w większym stopniu z systemu informacyjnego Europolu<sup>23</sup>.

Zgodnie z programem sztokholmskim Komisja zleciła badanie dotyczące ewentualnego uruchomienia **europejskiego systemu przekazywania informacji z akt policyjnych (EPRIS)**<sup>24</sup>. Przestępstwa mają coraz częściej charakter transgraniczny a system ten stanowiłby odpowiedź na powstałą w związku z tym potrzebę, by funkcjonariusze policji z jednego państwa członkowskiego wiedzieli, czy osoba podejrzana jest znana policji w innym państwie członkowskim. Zdaniem Komisji z punktu widzenia zasady efektywności kosztowej utworzenie EPRIS **nie jest na chwilę obecną uzasadnione** z uwagi na to, że nie wykorzystuje się w pełni możliwości instrumentów i narzędzi już istniejących, które mogłyby służyć częściowo lub w pełni realizacji tego samego celu pod warunkiem skuteczniejszego lub częstszego ich wykorzystania. Dotyczy to w szczególności systemu informacyjnego Europolu (wprowadzenie odpowiednich danych i rozszerzenie dostępu na szczeblu krajowym), SIS II (zwiększenie wykorzystania odpowiednich wpisów dotyczących osób lub pojazdów do kontroli w celu ścigania przestępstw oraz zapobiegania zagrożeniom dla bezpieczeństwa publicznego), SIENA (dalsze poszerzanie dostępu na szczeblu krajowym, tworzenie połączeń z systemami krajowymi i automatyzowanie zadań w stosownych przypadkach) oraz decyzji Prüm (pełne jej wdrożenie w celu poprawy identyfikacji przestępców działających w różnych państwach członkowskich).

***Wzywa się państwa członkowskie do:***

- pełnego wdrożenia inicjatywy szwedzkiej, w tym przewidzianej w niej zasady równego dostępu;
- pełnego wdrożenia decyzji w sprawie konwencji z Prüm, poprzez wykorzystanie dostępnego wsparcia ze strony UE;
- korzystania z inicjatywy szwedzkiej i narzędzia SIENA w przypadku wniosków składanych po uzyskaniu trafienia Prüm.

***Komisja:***

- będzie nadal udzielać unijnego wsparcia finansowego na rzecz wdrażania decyzji w sprawie konwencji z Prüm;

<sup>22</sup> [https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/rand\\_evaluation\\_report.pdf](https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/rand_evaluation_report.pdf)

<sup>23</sup> Konkluzje Rady z 7-8 czerwca 2012 r.

<sup>24</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/categories/studies/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/categories/studies/index_en.htm)

- do grudnia 2014 r.: przygotuje się do stosowania w tej dziedzinie przepisów mających na celu zagwarantowanie wdrożenia prawa UE na szczeblu krajowym.

### 3.2. Uproszczenie kanałów komunikacyjnych i zarządzanie tymi kanałami

**Wybór stosownego kanału.** Jedną z konsekwencji pozostawienia państwom członkowskim swobody co do wyboru kanału komunikacyjnego (za wyjątkiem wymogów prawnych dotyczących biur SIRENE i JKE) jest wykorzystywanie przez nie różnych kanałów w różnym stopniu. W podręczniku najlepszych praktyk dotyczących jednostek międzynarodowej współpracy policyjnej na szczeblu krajowym („podręcznik z 2008 r.”)<sup>25</sup>, sporządzonym pod egidą Grupy Zadaniowej Szefów Policji, ujęto odnośne kryteria<sup>26</sup>. Nie są one jednak wiążące i nie doprowadziły one do uspoźnienia praktyk krajowych. Niektóre państwa członkowskie zaczęły bardziej systematycznie stosować kanał Europolu. Inne nadal w dużej części polegają na Interpolu, którego atrakcyjność można, jak się wydaje, przypisać po części jego tradycyjnie ważnej roli w międzynarodowej współpracy policyjnej a po części – zauważalnej łatwości korzystania z tego kanału. Niektóre państwa członkowskie korzystają z narzędzia SISNET w odniesieniu do spraw nie związanych z SIS, np. w celu składania wniosków w ramach inicjatywy szwedzkiej.

Zdaniem Komisji nadszedł czas, by w UE stosowano bardziej spójne podejście, gdzie kanał komunikacyjny Europolu odgrywałby centralną rolę. Zgodnie z tym podejściem, w przypadku gdy w przepisach nie określono, z którego kanału należy korzystać, **domyślnie stosowanym kanałem komunikacyjnym byłby kanał Europolu wykorzystujący narzędzie SIENA**, chyba że istniałyby szczególne powody, by w danym wypadku zastosować inny. Przykładowo, wnioski w ramach współpracy policyjnej składane obecnie za pomocą infrastruktury SISNET (która po uruchomieniu SIS II<sup>27</sup> zostanie zamknięta) powinny w przyszłości być składane przy użyciu narzędzia SIENA.

Niektóre państwa członkowskie preferują podejście pozostawiające szeroką swobodę w zakresie wykorzystywania poszczególnych kanałów. Komisja się z nim nie zgadza. Opracowanie przez wszystkie państwa członkowskie przepisów krajowych dotyczących wyboru kanału komunikacyjnego oraz ich uspoźnienie w celu osiągnięcia jednolitego wspólnego podejścia byłoby lepszym rozwiązaniem niż obecne zróżnicowane podejście. Wybór kanału Europolu jest uzasadniony ze względu na jego zalety. W koniecznych przypadkach można prosić o interwencję oficerów łącznikowych Europolu. Narzędzie SIENA może być wykorzystywane do bezpośredniej wymiany dwustronnej, ułatwia jednak również wymianę informacji z Europolem zgodnie z wymogami prawnymi decyzji o Europolu i inicjatywy szwedzkiej. Wiadomości przesyłane za pomocą narzędzia SIENA są uporządkowane, mogą obsługiwać duże ilości danych i zapewniają wysoki poziom bezpieczeństwa. Ochrona danych została wzmocniona poprzez wymianę informacji w ustrukturyzowanym formacie np. przy użyciu SIENA. Proponowane podejście jest w pełni zgodne z założeniami planowanego przez Komisję wniosku w sprawie reformy Europolu i ze strategicznymi wytycznymi Rady Europejskiej ujętymi w programie sztokholmskim, gdzie stwierdza się, że „Europol powinien stać się centrum wymiany informacji między organami ścigania państw członkowskich, dostawcą usług i platformą dla organów ścigania”.

<sup>25</sup> 7968/08.

<sup>26</sup> Przedstawione ponownie w wytycznych dotyczących wdrożenia inicjatywy szwedzkiej, 9512/1/10.

<sup>27</sup> Stosowanie sieci komunikacyjnej SIS II jest prawnie ograniczone do danych SIS II i informacji uzupełniających.

**Zarządzanie kanałami komunikacji.** Pojedynczy punkt kontaktowy (SPOC) to działający przez całą dobę siedem dni w tygodniu punkt kompleksowej obsługi w zakresie międzynarodowej współpracy policyjnej, w ramach którego państwa członkowskie łączą swoje biura SIRENE, jednostki krajowe Europolu, krajowe biura Interpolu oraz punkty kontaktowe dla innych kanałów. Postulat utworzenia przez każde państwo członkowskie pojedynczego punktu kontaktowego (nawet jeśli nie zawsze posługiwano się tym terminem) pojawił się we wnioskach z trzeciej rundy wizyt przeprowadzonych w 2007 r. w ramach wzajemnej oceny<sup>28</sup>. Utworzenie takich punktów było również zalecane w podręczniku z 2008 r. Większość państw członkowskich posiada działy odpowiedzialne za międzynarodową współpracę policyjną, lecz tylko niektóre z tych działów mają cechy umożliwiające im pełną realizację zadań pojedynczego punktu kontaktowego. W 2012 r. Rada wezwała państwa członkowskie do zbadania możliwości utworzenia pojedynczych punktów kontaktowych<sup>29</sup>. Komisja pragnie pójść dalej: w celu poprawy ogólnej wymiany informacji w zakresie egzekwowania prawa w UE **wszystkie państwa członkowskie powinny utworzyć pojedyncze punkty kontaktowe** posiadające pewne podstawowe cechy.

W przypadku wniosków przesyłanych do innych państw członkowskich połączenie różnych kanałów w jedną strukturę organizacyjną, zgodną z krajowymi zasadami dotyczącymi wyboru kanału, zagwarantuje poprawny i spójny wybór kanału, jak również odpowiednią jakość wniosków. Zatwierdzanie wniosków przez pojedyncze punkty kontaktowe, które będą sprawdzały, czy przesyłane wnioski są niezbędne i właściwe, zagwarantuje ich odpowiednią jakość. W przypadku, gdy informacje nie są wymieniane za pośrednictwem samych pojedynczych punktów kontaktowych (lecz np. za pośrednictwem centrów współpracy policyjno-celnej (PCCC) lub agencji krajowych bezpośrednio wymieniających informacje przy użyciu narzędzia SIENA), pojedynczy punkt kontaktowy może pełnić rolę koordynatora na szczeblu krajowym. W przypadku otrzymania wniosków pojedyncze punkty kontaktowe powinny mieć zapewniony, w granicach dopuszczalnych prawem, bezpośredni dostęp do krajowych baz danych, aby móc szybko udzielić na nie odpowiedzi i dotrzymać w szczególności terminów przewidzianych w inicjatywie szwedzkiej. Zasady określone w podręczniku SIRENE (np. w odniesieniu do bezpieczeństwa, stosowanych systemów organizacji pracy, jakości danych i personelu) mogą być podstawą dla spójnej organizacji wszystkich kanałów. Wspólne korzystanie z dostępnych zasobów, takich jak personel i infrastruktura, może przyczynić się do oszczędności lub przynajmniej lepszego wykorzystania zasobów.

Pojedyncze punkty kontaktowe powinny obejmować wszystkie organy egzekwowania prawa, w tym organy celne. Należy rozwinąć współpracę między pojedynczymi punktami kontaktowymi i krajowymi ośrodkami koordynacyjnym służącymi do nadzorowania granic. Należy stworzyć powiązania z organami sądowymi, w szczególności w zakresie nadzorowania dochodzeń w sprawach karnych, o ile jest to zgodne z krajowymi systemami prawnymi.

Coraz większa liczba centrów współpracy policyjno-celnej<sup>30</sup> skutecznie wymienia informacje na szczeblu lokalnym i regionalnym. Coroczne konferencje na szczeblu UE umożliwiają wymianę doświadczeń oraz dyskusję nad wspólnym podejściem. Mimo że zasadniczo duża liczba wymian nie dotyczy zazwyczaj najbardziej poważnych przestępstw ani przestępczości zorganizowanej, zagwarantowanie, by w odpowiednich przypadkach informacje były

---

<sup>28</sup> 13321/3/07.

<sup>29</sup> Konkluzje Rady 10333/12 z 7-8 czerwca 2012 r.

<sup>30</sup> Na koniec 2011 r. ich liczba wyniosła 38.

przekazywane pojedynczym punktom kontaktowym, a w stosownych przypadkach – również Europolowi, pozostaje problemem. W związku z tym Komisja oczekuje na wyniki trwającego projektu pilotażowego (realizowanego w ramach działań na rzecz realizacji strategii UE w zakresie zarządzania informacjami) wykorzystującego narzędzie SIENA w centrach współpracy policyjno-celnej.

**Platforma wymiany informacji** to jedno z działań prowadzonych przez Europol w ramach realizacji strategii UE w zakresie zarządzania informacjami, mające na celu utworzenie wspólnego portalu umożliwiającego dostęp do istniejących kanałów i systemów, przy pełnym poszanowaniu odnośnych zasad w zakresie bezpieczeństwa i ochrony danych. Komisja uważa, że ułatwienie korzystania z istniejących kanałów i systemów przyniesie korzyści. Konieczna jest jednak dalsza ocena uwzględniająca kwestie takie jak: koszty i korzyści wynikające z utrzymywania platformy, źródła finansowania projektu i sposób zarządzania platformą. Ocena ta powinna również obejmować agencję ds. IT<sup>31</sup>.

***Wzywa się państwa członkowskie:***

- w przypadku gdy w przepisach nie określono, z którego kanału należy korzystać, by stosowały kanał Europolu wykorzystujący narzędzie SIENA jako domyślny kanał komunikacyjny, chyba że istnieją szczególne powody, by w danym wypadku posłużyć się innym kanałem;
- by opracowały krajowe instrukcje dotyczące wyboru kanału komunikacyjnego;
- w szczególności, by wykorzystywały (po uruchomieniu SIS II i zamknięciu SISNET) kanał Europolu oraz narzędzie SIENA w celu wymiany informacji w ramach współpracy policyjnej, do której obecnie wykorzystują infrastrukturę SISNET;
- by, o ile jeszcze tego nie zrobiły, utworzyły pojedynczy punkt kontaktowy obejmujący wszystkie główne kanały i działający całą dobę przez siedem dni w tygodniu, który obejmowałby wszystkie organy ścigania i posiadał dostęp do krajowych baz danych;
- by dopilnowały, aby informacje przekazane za pośrednictwem centrów współpracy policyjno-celnej były w stosownych przypadkach przekazywane jednostkom na szczeblu krajowym i, o ile to zasadne, Europolowi;
- by rozwinęły współpracę między pojedynczymi punktami kontaktowymi i krajowymi ośrodkami koordynacyjnymi EUROSUR.

***Wzywa się Radę do:***

- zmiany wytycznych na poziomie UE w celu odzwierciedlenia przedstawionych powyżej wskazówek dotyczących wyboru kanału.

***Komisja:***

- weźmie udział w pracach nad oceną wykonalności projektu utworzenia platformy wymiany informacji.

<sup>31</sup> Europejska agencja ds. zarządzania operacyjnego wielkoskalowymi systemami informatycznymi w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

### 3.3. Zapewnienie jakości, bezpieczeństwa i ochrony danych

Należy uważnie przyrzeć się zabezpieczeniom w zakresie ochrony danych stosowanym w przypadku istniejących instrumentów. Zgodnie z wnioskiem Komisji z dnia 25 stycznia 2012 r. w sprawie dyrektywy mającej zastosowanie do przetwarzania danych osobowych przez organy krajowe do celów zapobiegania przestępstwom, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie, wykrywania ich i ścigania<sup>32</sup>, przepisy dotyczące ochrony danych w ramach istniejących instrumentów będą musiały zostać poddane przeglądowi w celu oceny konieczności ich dostosowania do wspomnianej dyrektywy.

**Wysoki poziom bezpieczeństwa danych** jest konieczny, aby chronić integralność wymienianych danych osobowych oraz zagwarantować zaufanie państw członkowskich do procedur wymiany informacji. O niezawodności danego systemu decyduje jego najsłabsze ogniwo: państwa członkowskie i unijne agencje muszą dopilnować, by wymiana danych była przeprowadzana przy użyciu doskonale zabezpieczonych sieci. We wspomnianym wniosku w sprawie dyrektywy zawarto zasady dotyczące bezpieczeństwa danych<sup>33</sup>, a na poziomie UE istnieją szczegółowe przepisy bezpieczeństwa dotyczące ochrony informacji niejawnych UE<sup>34</sup>.

Równie ważną kwestią jest **wysoki poziom jakości danych**. W tym kontekście duże znaczenie mają zwyczajowe procedury, czyli sposób, w jaki wymiana informacji dokonywana jest w praktyce. Jednym z istotnych elementów jest **automatyzacja konkretnych zadań** tam, gdzie jest to możliwe i właściwe. Na przykład, sporządzenie wniosku o udzielenie informacji skierowanego do innego państwa członkowskiego wymaga ponownego wprowadzania danych już zapisanych w systemie krajowym do używanego narzędzia komunikacji. Ręczne wprowadzanie danych wiąże się z ryzykiem wprowadzenia błędów i jest czasochłonne. Automatyzacja tego rodzaju zadań będzie możliwa dzięki wykorzystaniu **UMF II**<sup>35</sup>. Projekt dotyczący UMF to kolejne działanie na rzecz realizacji strategii UE w zakresie zarządzania informacjami. Projekt ten jest finansowany ze środków UE i prowadzony przez Europol, a jego celem jest normalizacja formatu wiadomości wykorzystywanych w celu przesłania wniosków o udzielenie informacji i dostarczania odpowiedzi. Umożliwi on automatyczne przekazywanie danych pomiędzy różnymi systemami, np. pomiędzy krajowymi systemami zarządzania sprawami a narzędziem SIENA. Oprócz potencjalnych oszczędności lub przynajmniej lepszego wykorzystania zasobów wyeliminowanie ręcznego wprowadzania danych przynosi korzyści dwojakiego rodzaju. Uwalnia personel, który może zostać przypisany do weryfikacji zadań. A ponadto usprawnia administrację danych i poprawia ich ochronę, dzięki ograniczeniu liczby błędów wynikających z przepisywania i umożliwieniu wymiany informacji w uporządkowanym formacie.

Automatyzacja zadań nie oznacza, że wszyscy funkcjonariusze policji w UE powinni mieć dostęp do wszystkich informacji policyjnych w UE. Wymiana informacji musi zostać ograniczona do tych wymian, które są niezbędne i właściwe, a odpowiednie zarządzanie tym procesem powinno zagwarantować, że będzie ona przebiegać w tych właśnie granicach. **W ramach istniejących unijnych instrumentów wymiany informacji zautomatyzowane wyszukiwanie, jako sposób na przewyżczenie problemów dotyczących zasobów, działa zatem na zasadzie trafienia/braku trafienia** (jest tak m.in. w przypadku SIS, wymiany danych dot. DNA i odcisków palców na podstawie decyzji Prüm), lub też jest ograniczone do

<sup>32</sup> COM (2012) 10.

<sup>33</sup> Art. 27-29 przedmiotowego wniosku.

<sup>34</sup> Decyzja Rady 2011/292/UE.

<sup>35</sup> Ang. *Universal Message Format* (uniwersalny format wiadomości).

ściśle określonych rodzajów danych (np. danych rejestracyjnych pojazdów na podstawie decyzji Prüm). Niektórych zadań nie można i nie należy jednak automatyzować, w szczególności zatwierdzania wniosków i odpowiedzi. Jest to szczególnie ważne w przypadku inicjatywy szwedzkiej, gdzie stawia się wymóg, by wnioski były uzasadnione.

Z kolei **interoperacyjność** poszczególnych systemów krajowych i struktur administracyjnych może przynieść korzyści w postaci spójnych procedur, krótszego czasu reakcji, lepszej jakości danych, prostszej struktury i łatwiejszego opracowywania narzędzi. W europejskich ramach interoperacyjności<sup>36</sup> określono cztery jej poziomy: techniczny, semantyczny, organizacyjny i prawny. Projekt UMF II pozwoli na rozwój interoperacyjności semantycznej<sup>37</sup>. Dostosowanie do wspólnych praktyk (pojedyncze punkty kontaktowe, wybór kanału) będzie stanowić wsparcie poziomu organizacyjnego. Jednakże informacje mogą być faktycznie wymieniane i wykorzystywane, jedynie jeśli dopuszcza tego prawo.

***Wzywa się Europol i państwa członkowskie do:***

- kontynuacji prac nad rozwojem standardu UMF II.

### **3.4. Poprawa szkoleń i pogłębianie wiedzy**

Aby zapewnić funkcjonariuszom organów ścigania wiedzę i umiejętności niezbędne do skutecznej współpracy, Komisja przygotowuje europejski program szkoleń w zakresie egzekwowania prawa. Przeprowadzony przegląd wykazał, że odpowiednie unijne instrumenty wymiany informacji są ujęte w programach szkolenia początkowego organów ścigania; w ramach tego badania nie przeprowadzono jednak oceny jakości tych szkoleń. Wyspecjalizowani funkcjonariusze, np. osoby pracujące w pojedynczych punktach kontaktowych, potrzebują bardziej szczegółowych szkoleń. Zachęca się również do organizacji wymian tego rodzaju pracowników, którą to praktykę uznaje się za pożyteczną<sup>38</sup>.

***Wzywa się państwa członkowskie do:***

- dopilnowania, by wszyscy funkcjonariusze organów ścigania przeszli odpowiednie szkolenia w zakresie transgranicznej wymiany informacji;
- organizowania wymian pracowników pojedynczych punktów kontaktowych.

***Komisja:***

- dopilnuje, by w europejskim programie szkoleń w zakresie egzekwowania prawa uwzględniono szkolenia dotyczące transgranicznej wymiany informacji.

### **3.5. Finansowanie**

Środki finansowe na projekty dotyczące wymiany informacji, np. projekt UMF II (830 000 EUR) oraz wdrożenie decyzji Prüm (11,9 mln EUR), przydzielono z funduszu programu „Zapobieganie i walka z przestępczością” (ISEC). W okresie 2014–2020 fundusz ten zostanie

<sup>36</sup> COM (2010) 744.

<sup>37</sup> UMF II uwzględnia inne prace dotyczące semantyki, takie jak wspólne modele danych, opracowywane w ramach unijnego programu na rzecz rozwiązań interoperacyjnych dla europejskich administracji publicznych.

<sup>38</sup> 10333/12.

zastąpiony przez unijny Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego, ze środków którego również będzie można finansować projekty dotyczące wymiany informacji.

Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego będzie częściowo zarządzany przez państwa członkowskie w ramach tzw. „zarządzania dzielonego” zgodnie z **programami wieloletnimi**. **Programy te powinny uwzględniać odpowiednie krajowe priorytety w zakresie wymiany informacji** zgodne z zaleceniami zawartymi w niniejszym komunikacie. Jednocześnie Komisja zastanowi się, w jaki sposób może wykorzystać środki Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, którymi zarządza bezpośrednio, w celu wsparcia projektów pilotażowych, np. poprzez dalsze prace nad UMF II.

Jeśli chodzi o wydatki własne państw członkowskich, inne wskazane zalecenia (dotyczące pojedynczych punktów kontaktowych, UMF II) mogłyby przyczynić się do oszczędności lub przynajmniej lepszego wykorzystania zasobów.

***Wzywa się państwa członkowskie do:***

- rozważenia odpowiednich priorytetów w zakresie wymiany informacji w krajowych programach wieloletnich w ramach unijnego Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego na lata 2014–2020.

***Komisja:***

- uwzględni strategię w zakresie wymiany informacji w dialogu z państwami członkowskimi na temat programowania Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
- zaprosi do składania wniosków dotyczących projektów pilotażowych finansowanych bezpośrednio (ze środków zarządzanych przez Komisję).

### **3.6. Dane statystyczne**

Dotychczasowe statystyki, mimo iż dobrze opracowane w przypadku niektórych obszarów (np. SIS, SIENA), nie są wyczerpujące. Lepsze statystyki poprawiłyby stan wiedzy na temat wykorzystania inicjatywy szwedzkiej (w przypadku której znane są jedynie liczby związane z użyciem narzędzia SIENA) oraz decyzji Prüm.

Zgromadzenie danych statystycznych może jednak wymagać wielu zasobów, zwłaszcza jeśli nie jest ono uwzględnione w normalnym procesie organizacji pracy. Należy unikać inicjatyw mających charakter ad hoc. Najlepszym rozwiązaniem jest podejście ewolucyjne, oparte na procesach już rozpoczętych, jak np. określanie trafień Prüm, które były pomocne przy prowadzeniu dochodzeń, co przedstawiono w odnośnym sprawozdaniu. Zalecane powyżej zwiększone wykorzystanie narzędzia SIENA na potrzeby wniosków dotyczących inicjatywy szwedzkiej spowoduje lepsze ich uwzględnienie w statystykach SIENA.

***Wzywa się państwa członkowskie do:***

- poprawienia jakości statystyk dotyczących Prüm.



#### 4. WNIOSKI

Poprawa transgranicznej wymiany informacji nie jest celem samym w sobie. Celem jest skuteczniejsze przeciwdziałanie przestępczości i ograniczenie w ten sposób szkodliwych dla ofiar i unijnej gospodarki konsekwencji tego zjawiska.

Zasadniczo transgraniczna wymiana informacji działa dobrze i, jak przedstawiono w ww. przykładach, stanowi bardzo cenny wkład w walkę z poważnymi przestępstwami i przestępczością transgraniczną w UE. Możliwe są jednak dalsze ulepszenia. Uzgodnione przepisy muszą zostać w pełni wdrożone przez wszystkie państwa członkowskie. W przyszłości państwa członkowskie powinny w szczególności dążyć do wykorzystywania kanału Europolu w bardziej systematyczny sposób i ustanowienia krajowych pojedynczych punktów kontaktowych, które pełniłyby różne zadania.

Ze swej strony Komisja nadal będzie sprawdzać, w jaki sposób wdrażane i wykorzystywane są instrumenty wymiany informacji, zapewniać środki finansowe i koordynować poszczególne aspekty w celu zapewnienia spójności. Komisja nie proponuje żadnego nowego instrumentu. Jeżeli uczyni to w przyszłości, będzie przestrzegać podstawowych zasad określonych w komunikacie przeglądowym z 2010 r. dotyczących ochrony praw podstawowych oraz zapewnienia konieczności, pomocniczości i właściwego zarządzania ryzykiem.

Nadal potrzebne są intensywne działania w celu zapewnienia przekazywania istotnych informacji Europolowi, co pozwoliłoby uzyskać ogólny obraz przestępczości transgranicznej w UE. Komisja zajmie się tą kwestią w planowanym wniosku dotyczącym reformy Europolu. Dostarczanie informacji na rzecz Europolu będzie jednak łatwiejsze już choćby dzięki wypełnieniu zaleceń zawartych w niniejszym komunikacie, zgodnie z którymi kanał Europolu oraz jego bezpieczne narzędzie łączności SIENA należy wykorzystywać w bardziej systematyczny sposób.

W ramach działań następczych dotyczących niniejszego komunikatu Komisja będzie kontynuować współpracę z państwami członkowskimi w związku ze strategią zarządzania informacjami do celów ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego UE i proponuje, by Rada organizowała coroczną debatę w ramach swojego komitetu ds. bezpieczeństwa wewnętrznego. Komisja wzywa również Parlament Europejski do przedyskutowania jej zaleceń, m.in. na forum Komisji Specjalnej ds. Przestępczości Zorganizowanej, Korupcji i Prania Pieniędzy.