



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 13.11.2024 r.
COM(2024) 522 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**w sprawie wspólnego przeglądu realizacji Umowy między Unią Europejską a Stanami
Zjednoczonymi Ameryki o przetwarzaniu i przekazywaniu z Unii Europejskiej do
Stanów Zjednoczonych danych z komunikatów finansowych do celów Programu
śledzenia środków finansowych należących do terrorystów**

{SWD(2024) 252 final}

1 sierpnia 2010 r. weszła w życie Umowa między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki o przetwarzaniu i przekazywaniu z Unii Europejskiej do Stanów Zjednoczonych danych z komunikatów finansowych do celów Programu śledzenia środków finansowych należących do terrorystów („program TFTP”)¹.

Aspekty proceduralne

W art. 13 umowy przewidziano regularne wspólne przeglądy zabezpieczeń, kontroli i wzajemności postanowień, przeprowadzane przez zespoły ds. przeglądu z Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych, do których należą przedstawiciele Komisji Europejskiej i Departamentu Skarbu USA (zwanego dalej „Departamentem Skarbu”) oraz przedstawiciele dwóch organów ds. ochrony danych z państw członkowskich UE. Do zespołów można włączyć także ekspertów w dziedzinie bezpieczeństwa i ochrony danych oraz osoby z doświadczeniem w wymiarze sprawiedliwości.

Niniejsze sprawozdanie dotyczy siódmego wspólnego przeglądu umowy od momentu jej wejścia w życie i obejmuje okres od 1 grudnia 2021 r. do 30 listopada 2023 r. Poprzednie wspólne przeglądy umowy przeprowadzono w lutym 2011 r.², w październiku 2012 r.³, w kwietniu 2014 r.⁴, w marcu 2016 r.⁵, w styczniu 2019 r.⁶ i w marcu 2022 r.⁷ 27 listopada 2013 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie wspólnego sprawozdania Komisji i Departamentu Skarbu dotyczącego wartości danych dostarczonych w ramach programu TFTP na podstawie art. 6 ust. 6 umowy⁸.

Zgodnie z art. 13 ust. 3 umowy na potrzeby przeglądu Unię Europejską reprezentowała Komisja Europejska, a Stany Zjednoczone – Departament Skarbu. Zespołem ds. przeglądu z ramienia UE kierował wysoki rangą urzędnik Komisji; a w skład zespołu wchodziło ogółem dwóch członków personelu Komisji, jak również przedstawiciele dwóch krajowych organów ds. ochrony danych z UE.

Siódmy wspólny przegląd przeprowadzono w dwóch głównych etapach: 27 lutego 2024 r. w pomieszczeniach Europolu w Hadze, a 19 i 20 marca 2024 r. w Departamencie Skarbu w Waszyngtonie.

Niniejsze sprawozdanie jest oparte na informacjach zawartych w pisemnych odpowiedziach Departamentu Skarbu na kwestionariusz wysłany przez UE przed przeglądem, informacjach uzyskanych w trakcie rozmów z personelem Departamentu Skarbu i członkami zespołu USA ds. przeglądu, jak również informacjach zawartych w innych publicznie dostępnych dokumentach Departamentu Skarbu. W sprawozdaniu uwzględniono ponadto informacje przekazane przez pracowników Europolu podczas przeglądu. W celu uzupełnienia posiadanych

¹ Dz.U. L 195 z 27.7.2010, s. 5.

² SEC(2011) 438 final.

³ SWD(2012) 454 final.

⁴ COM (2014) 513 final i SWD (2014) 264 final z dnia 11.8.2014 r.

⁵ COM (2017) 31 final i SWD (2017) 17 final z dnia 19.1.2017 r.

⁶ COM (2019) 342 final i SWD (2019) 301 final z dnia 22.7.2019 r.

⁷ COM (2022) 585 final i SWD (2022) 357 final z dnia 11.11.2022 r.

⁸ COM (2013) 843 final z dnia 27.11.2013 r.

informacji Komisja spotkała się również z wyznaczonym dostawcą usług w zakresie komunikatów finansowych dotyczących płatności i otrzymała od niego informacje oraz zorganizowała 18 stycznia 2024 r. spotkanie w celu otrzymania informacji zwrotnej od państw członkowskich na temat postanowień umowy dotyczących wzajemności.

Rozwój sytuacji i główne ustalenia

Od marca 2023 r. wyznaczony dostawca usług w zakresie komunikatów finansowych dotyczących płatności jest w procesie aktualizacji nowej architektury komunikatów (ISO 20022). Przejście na nowy standard skutkuje tym, że wnioski Stanów Zjednoczonych o uzyskanie danych od dostawcy wymagają obecnie wydania dwóch rodzajów komunikatów (komunikatów MX (nowych) i pierwotnych komunikatów MT). Ponieważ wiadomości wykorzystujące nowy standard są od marca 2023 r. przechowywane na terytorium Unii Europejskiej, znacznie zwiększono zakres geograficzny objęty wnioskami na podstawie art. 4. Szacuje się, że przejście nastąpi w ciągu dwóch lat do listopada 2025 r., kiedy to instytucje finansowe będą stopniowo zmieniać format z poprzedniego formatu MT na format MX.

Informacje i wyjaśnienia uzyskane od Departamentu Skarbu, Europolu, wyznaczonego dostawcy i niezależnych organów nadzorczych oraz sprawdzenie odpowiednich dokumentów i losowo dobranej próbki nakazów przedstawienia danych i wyszukiwań wśród danych dostarczonych w ramach programu TFTP pozwalają Komisji ogólnie sądzić, że umowa oraz odnośne zabezpieczenia i kontrole są wdrażane odpowiednio.

Europol realizuje swoje zadania weryfikacyjne w pełnej zgodności z art. 4 na podstawie szczegółowej i regularnie aktualizowanej dokumentacji dodatkowej otrzymanej od Departamentu Skarbu. Opóźniona weryfikacja wniosków na podstawie art. 4 po przejściu przez wyznaczonego dostawcę z komunikatów w formacie MT na MX pokazuje, że Europol dokłada wszelkich starań, aby sprawdzić, czy wnioski te wyraźnie uzasadniają konieczność żądanych danych oraz czy zabezpieczenie określone w art. 4 ust. 4 działa prawidłowo.

Mechanizm nadzorowania funkcjonuje sprawnie i w skuteczny sposób zapewnia, że przetwarzanie danych odbywa się zgodnie z warunkami określonymi w art. 5, w tym także, że dane są wyszukiwane wyłącznie w przypadkach, gdy istnieją uprzednio zebrane informacje lub dowody, które pozwalają przypuszczać, że podmiot, którego dane są wyszukiwane, jest powiązany z terroryzmem lub jego finansowaniem. Wszystkie niepobrałe dane są usuwane najpóźniej po pięciu latach od ich otrzymania zgodnie z art. 6 ust. 4 umowy.

Program TFTP pozostaje głównym instrumentem stanowiącym źródło udostępnianych we właściwym momencie, dokładnych i wiarygodnych informacji o działaniach wiążących się z podejrzeniami o finansowanie i planowanie aktów terroryzmu. Pozwala on identyfikować i śledzić terrorystów oraz ich sieci wsparcia na całym świecie. W niektórych przypadkach informacje dostarczone na podstawie umowy odegrały zasadniczą rolę w przyspieszeniu szczegółowych dochodzeń w sprawie ataków terrorystycznych na terytorium UE.

Średnia miesięczna liczba wskazówek spadła z 1 631 do 566 w okresie objętym przeglądem. Ten spadek o 33 % można częściowo wytłumaczyć zmniejszeniem liczby zakończonych,

nieudanych i udaremnionych ataków terrorystycznych w UE (spadek o 19 %) i aresztowań w związku z podejrzeniem terroryzmu (spadek o 23 %). Miesięczna liczba wyszukiwań spadła z 828 do 721, tj. o 13 % w porównaniu z poprzednim okresem objętym przeglądem.

Zalecenia i wnioski

Komisja z zadowoleniem przyjmuje sprawozdanie utworzonego na podstawie art. 13 unijnego zespołu ds. przeglądu, zawarte w sekcjach 3 i 4 towarzyszącego dokumentu roboczego służb Komisji, i zawarte w nim zalecenia. Jeżeli chodzi o potencjał dalszej poprawy, Komisja popiera następujące zalecenia:

1. Kontynuowanie wspólnych wysiłków na rzecz wykazania wartości programu TFTP. Komisja zachęca Europol do kontynuowania wysiłków na rzecz wykazania wartości postanowień umowy w sprawie programu TFTP dotyczących wzajemności oraz aktywnego promowania wiedzy o programie TFTP oraz wspierania państw członkowskich zwracających się o poradę przy składaniu ukierunkowanych wniosków na mocy art. 10.
2. Wyjaśnienie wartości wymaganych rodzajów komunikatów finansowych. Komisja uznaje, że w ramach corocznej oceny wniosków na mocy art. 4 Departament Skarbu ocenia rodzaje komunikatów i regiony geograficzne, które najczęściej i najrzadziej pojawiają się w trakcie wyszukiwań, ale sugeruje, że wynik takiej oceny należy bardziej szczegółowo wyjaśnić w kolejnych wnioskach na mocy art. 4, zwłaszcza że przejście na nowy standard przesyłania wiadomości, które rozpoczęło się w marcu 2023 r., wymaga produkcji dwóch rodzajów komunikatów (komunikatów MX (nowych) i pierwotnych komunikatów MT). Takie bardziej szczegółowe wyjaśnienia mogłyby lepiej posłużyć do wykazania, że Departament Skarbu zawęził zakres swojego wniosku w celu zmniejszenia ilości danych wymaganych od wyznaczonego dostawcy.
3. Przegląd konieczności zatrzymywania „pobranych danych”. Komisja uznaje wysiłki USA na rzecz zminimalizowania ilości pobieranych danych oraz potencjalną wartość nowo wprowadzonego mechanizmu, który powinien zmniejszyć ilość pobieranych danych poprzez zapewnienie, by system TFTP nie zatrzymywał wiadomości, chyba że użytkownik końcowy zaznaczy, że poszczególne wiadomości najczęściej pojawiają się w trakcie wyszukiwań. Komisja sugeruje ponadto, by Departament Skarbu nadal starał się udoskonalić swoje mechanizmy przeglądu konieczności zatrzymywania „pobranych danych”, aby zapewnić, że dane te są zatrzymywane nie dłużej niż to konieczne do celów konkretnych dochodzeń lub operacji ścigania, do których są wykorzystywane. Komisja sugeruje, aby Departament Skarbu opracował przed kolejnym przeglądem pisemne procedury przeglądu takiego zatrzymywania danych.
4. Więcej informacji zwrotnych od państw członkowskich UE dla Departamentu Skarbu. Komisja zwraca się do państw członkowskich o wzmożenie wysiłków na rzecz informowania Europolu jako pojedynczego punktu kontaktowego (SPoC) o ostatecznym zakończeniu sprawy w celu dalszego poinformowania Departamentu Skarbu, co zasadniczo powinno prowadzić do usunięcia pobranych danych związanych z tą sprawą, chyba że prowadzone są inne dochodzenia na podstawie tych pobranych danych. Komisja z zadowoleniem przyjmuje i popiera sugestię Europolu dotyczącą opracowania standardowego formularza oceny/odpowiedzi, który byłby przesyłany wraz ze wskazówkami.

5. Rola i wsparcie Europolu dla państw członkowskich UE – promocja i doradztwo. Europol zachęca się do kontynuowania wysiłków na rzecz aktywnego promowania wiedzy o programie TFTP oraz wspierania państw członkowskich zwracających się o poradę i dzielenie się doświadczeniem przy składaniu ukierunkowanych wniosków na mocy art. 10. Komisja zwraca się do Departamentu Państwa o podzielenie się z Europolem swoimi wymogami dotyczącymi ustanowienia powiązania z terroryzmem oraz pisemnymi wytycznymi dla użytkowników/analitików programu TFTP, aby wesprzeć współpracę zewnętrzną Europolu z państwami członkowskimi i zapewnić im lepsze zrozumienie tego, co jest konieczne, aby wykazać powód, by sądzić, że przedmiot wyszukiwania ma powiązania z terroryzmem lub jego finansowaniem.
6. Ułatwienie przetwarzania wskazówek (cyfryzacja). Organy państw członkowskich stwierdziły, że wskazówki, które są rozpowszechniane przez Departament Skarbu jako kopie fizyczne w formie papierowej, mogłyby być lepiej przetwarzane, gdyby były dostarczane w formie cyfrowej. Można jednak zauważyć, że oryginalne wskazówki pobrane z bazy danych TFTP są drukowane wyłącznie na papierze, a ich konwersja na format cyfrowy wymagałaby dodatkowego procesu odtajniania. Komisja zwraca się do Departamentu Skarbu i Europolu o rozważenie ewentualnych sposobów optymalizacji dość długich procesów odtajniania przekonwertowanych wskazówek cyfrowych w celu ułatwienia przetwarzania wskazówek zgodnie z ustaleniami dotyczącymi bezpieczeństwa w ramach programu TFTP.
7. Weryfikacja praw w zakresie ochrony danych. Komisja zauważa, że procedury rozpatrywania wniosków osób mające zapewnić respektowanie ich praw w zakresie ochrony danych zgodnie z umową wydają się być skuteczne. Komisja zauważa również, że amerykańska Rada Nadzoru nad Prywatnością i Wolnościami Obywatelskimi stwierdziła w listopadzie 2020 r. w kontekście przeglądu nadzoru nad programem TFTP, że przegląd ten wskazuje, iż program jest dobrze przemyślany, stanowi istotną wartość dla zwalczania terroryzmu i w sposób odpowiedni chroni prywatność jednostki. Komisja z zadowoleniem przyjmuje poświęconą uwagę i prace Departamentu Skarbu w celu uwzględnienia niewiążących zaleceń wydanych przez amerykańską Radę Nadzoru nad Prywatnością i Wolnościami Obywatelskimi oraz z zadowoleniem przyjęłaby dalsze aktualne informacje na temat sposobu, w jaki zalecenia te zostały uwzględnione. Komisja podkreśla, jak ważne jest, aby Urzędnik ds. Prywatności w Departamencie Skarbu USA odpowiedzialny za wdrażanie art. 15 i 16 umowy kontynuował wysiłki na rzecz ułatwiania osobom korzystania z prawa dostępu do danych i prawa do środków odwoławczych, a także aby rozważył, w jaki sposób można przetestować procedury w przypadku braku konkretnych wniosków.

Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że władze Stanów Zjednoczonych cały czas w przejrzysty sposób dzielą się informacjami ilustrującymi znaczenie programu TFTP dla międzynarodowych wysiłków na rzecz walki z terroryzmem. Szczegółowe informacje o tym, w jaki sposób dane dostarczone w ramach programu TFTP mogą być i są wykorzystywane, oraz o konkretnych przypadkach ich wykorzystania, przedstawione we wspólnym sprawozdaniu dotyczącym wartości i w kontekście niniejszego przeglądu, jasno wyjaśniają funkcjonowanie programu TFTP i wykazują jego wartość dodaną dla bezpieczeństwa po obu

stronach Atlantyku, ponieważ program ten pozostaje podstawowym narzędziem wspierania analityków zajmujących się walką z terroryzmem i dochodzeń antyterrorystycznych, na przykład w zakresie identyfikowania wcześniej nieznanych osób prowadzących działania terrorystyczne i ich popleczników finansowych.

W okresie objętym przeglądem władze Stanów Zjednoczonych w znacznym stopniu skorzystały z przewidzianej w art. 9 umowy możliwości dostarczania organom UE informacji z programu TFTP z własnej inicjatywy. Ponadto w okresie objętym przeglądem Europol w dalszym ciągu proaktywnie inicjował szereg wniosków na mocy art. 10 umowy i za pomocą wyszukiwań i wskazówek w ramach programu TFTP wspierał dochodzenia w krajach partnerskich. Regularny przegląd umowy ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia jej właściwego wdrożenia, zbudowania między umawiającymi się stronami relacji opartych na zaufaniu oraz umocnienia przekonania zainteresowanych stron co do wartości instrumentu TFTP. Komisja i Departament Skarbu uzgodniły, że następny wspólny przegląd na mocy art. 13 umowy zostanie przeprowadzony na początku 2026 r.

Funkcjonowanie umowy, proces wspólnego przeglądu, jego wyniki i zalecenia są opisane szczegółowo w dokumencie roboczym służb Komisji załączonym do niniejszego sprawozdania.