



EURÓPSKA KOMISIA

V Bruseli 13.7.2011
KOM(2011) 429 v konečnom znení

**OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU
HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV**

Európsky systém na sledovanie financovania terorizmu: dostupné možnosti

OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV

Európsky systém na sledovanie financovania terorizmu: dostupné možnosti

1. Úvod

Keď Rada odsúhlasila uzavretie Dohody medzi Európskou úniou a Spojenými štátmi americkými o spracovaní a zasielaní údajov obsiahnutých vo finančných správach z Európskej únie do Spojených štátov na účely Programu na sledovanie financovania terorizmu (Dohoda o TFTP medzi EÚ a USA)¹, zároveň vyzvala Komisiu, aby predložila Európskemu parlamentu a Rade do jedného roka po nadobudnutí platnosti dohody (1. august 2010) „právny a technický rámec na extrakciu údajov na území EÚ“². V súlade s tým Európsky parlament takisto žiadal, aby sa v dlhodobom horizonte prijalo trvalé, právne čisté európske riešenie otázky vyberania údajov na európskej pôde³. V oznámení „Stratégia vnútornej bezpečnosti EÚ: Päť krokov k bezpečnejšej Európe“ sa takisto uvádza, že Komisia v roku 2011 vypracuje politiku EÚ v oblasti získavania a analýzy údajov zo správ o finančných transakciách zaregistrovaných na jej území⁴. Vzhľadom na preukázanú účinnosť TFTP USA sa očakáva, že európsky systém významne prispeje k úsiliu o zamedzenie prístupu teroristov k financovaniu a materiálu a umožní sledovať ich transakcie. Na tomto mieste možno pripomenúť aj článok 11 Dohody o TFTP medzi EÚ a USA, podľa ktorého Európska komisia v priebehu platnosti dohody uskutoční štúdiu o možnom zavedení rovnocenného systému v rámci EÚ, ktorý by umožnil cielenejší prenos údajov. Toto oznámenie je prvou etapou reakcie Komisie na úlohy vyplývajúce z tohto článku a na výzvu Rady. Opisuje jednotlivé kroky, ktoré Komisia vykonala v záujme vytvorenia takéhoto „právneho a technického rámca“, a predstavuje jednotlivé uvažované možnosti na dosiahnutie tohto cieľa. Oznámenie neuvádza v tejto fáze určitú preferovanú možnosť, predstavuje však dôležité body, ktoré je potrebné zohľadniť pri voľbe jednotlivých možností. Vzhľadom na politický význam tejto otázky a jej právnu a technickú zložitosť je želaním Komisie informovať Radu a Európsky parlament o súčasnom stave a vyvolať diskusiu. Komisia považuje takúto ďalšiu diskusiu za užitočnú predtým, než na základe posúdenia vplyvu predloží konkrétne návrhy.

V tejto súvislosti treba zdôrazniť, že toto oznámenie neprejudikuje návrh, ktorý napokon Komisia predloží. Akýkoľvek budúci návrh bude zohľadňovať uvedené diskusie a posúdenie vplyvu, vychádzajúce zo štúdie, ktorú Komisia zadala v druhom polroku 2010. Vzhľadom na vplyv, ktorý by mal legislatívny návrh na základné práva, najmä však na ochranu údajov, v posúdení vplyvu sa bude venovať osobitná pozornosť nevyhnutnosti a proporcionality všetkých opatrení, ktoré Komisia prípadne navrhne. Na tento účel sa bude Komisia riadiť usmernením uvedeným v jej oznámení o stratégii uplatňovania Charty základných práv⁵.

¹ Ú. v. EÚ L 195, 27.7.2010, s. 5.

² Rozhodnutie Rady z 13. júla 2010, Ú. v. EÚ L 195, 27. 7. 2010, s. 3.

³ Pozri napríklad uznesenie P7_TA(2010)0143 a dôvodovú správu k odporúčaniu A7-0224/2010.

⁴ KOM(2010) 673 v konečnom znení, 22.11.2010. Pozri opatrenie č. 2 pod cieľom 1, s. 8.

⁵ KOM(2010) 573 v konečnom znení, 19.10.2010.

Okrem toho sa bude posúdenie vplyvu obsahovať aj nevyhnutný materiál týkajúci sa technickej základne, ako aj podrobné posúdenie všetkých dostupných možností. Tieto otázky boli prediskutované už s mnohými zainteresovanými stranami v tejto oblasti vrátane orgánov členských štátov, orgánov ochrany údajov, Europolu a určeného poskytovateľa služieb. Konečné výsledky uvedenej štúdie budú dostupné až koncom tohto roku. Na podporu prípravy posúdenia vplyvu Európska komisia zorganizovala tri stretnutia expertov s tými istými zainteresovanými stranami, ako aj s orgánmi USA zapojenými do prevádzkovania TFTP. Možnosti, ktoré sú predmetom diskusie v tomto oznámení, vychádzajú z predbežných výsledkov štúdie a diskusií na týchto stretnutiach expertov.

2. CIELE VYTVORENIA EURÓPSKEHO SYSTÉMU NA SLEDOVANIE FINANCOVANIA TERORIZMU

Vytvorenie európskeho systému na sledovanie financovania terorizmu (TFTS) má dva hlavné dôvody:

- systém musí účinne prispievať k boji proti terorizmu a jeho financovaniu vnútri Európskej únie,
- systém musí napomôcť limitovať objem osobných údajov prenášaných do tretích krajín, systém musí umožniť, aby sa spracovanie požadovaných údajov uskutočňovalo na území EÚ podľa zásad a právnych predpisov EÚ týkajúcich sa ochrany údajov.

V USA Program na sledovanie financovania terorizmu (TFTP) dokázateľne prináša významnú pridanú hodnotu v boji proti terorizmu a jeho financovaniu, z čoho profitujú nielen orgány USA, ale aj orgány členských štátov Európskej únie a tretích krajín. Nedávna revízia dohody medzi EÚ a USA o TFTP⁶ potvrdila, že od zavedenia TFTP v USA bolo zdieľaných vyše 2 500 správ s orgánmi tretích krajín, z toho prevažná väčšina (1 700) s Európskou úniou. Účinnosť programu USA a jeho hodnotu v boji proti terorizmu a jeho financovaniu potvrdili aj dve správy, ktoré predložil sudca Bruguière, ktorého Európska komisia poverila v roku 2008 revíziou programu. Informácie odvodené z programu TFTP, ktoré sa poskytli orgánom EÚ, obsahovali významné spravodajské stopy súvisiace s celým radom mimoriadne nebezpečných teroristických útokov (aj v pokusnom štádiu), akými boli útoky v Madride a Londýne, sprisahanie v roku 2006 s cieľom vyhodit' do vzduchu transatlantické lety s použitím tekutých výbušnín a pokus o útok na záujmové objekty USA v Nemecku. Revízny tím EÚ dospel takisto k záveru, že mu boli poskytnuté „presvedčivé fakty preukazujúce pridanú hodnotu TFTP v boji proti terorizmu a jeho financovaniu“. Vzhľadom na tieto skúsenosti je možné odôvodnene predpokladať, že TFTS EÚ takisto poskytne významnú pridanú hodnotu k úsiliu EÚ a členských štátov bojovať proti terorizmu a jeho financovaniu.

Hoci o účinnosti TFTP USA z hľadiska boja proti terorizmu a jeho financovania niet pochýb, vážne obavy vznikli v súvislosti s dôsledkami programu na základné práva občanov. Ústredným bodom týchto obáv je najmä skutočnosť, že uplatňovanie dohody o TFTP medzi EÚ a USA zahŕňa poskytnutie veľkého množstva osobných údajov („hromadných údajov“) orgánom USA – prevažná väčšina týchto údajov sa týka občanov, ktorí nemajú nič spoločné s terorizmom alebo jeho financovaním. Údaje sa poskytujú hromadne (podľa príslušných kategórií údajov) a nie individuálne (na základe žiadosti týkajúcej sa jedného jednotlivca

⁶ SEK(2011) 438 v konečnom znení, 30.3.2011.

alebo viacerých) z dôvodu, že poskytovateľ týchto údajov nemá technické možnosti poskytovať údaje na individualizovanom základe. Okrem toho, aby poskytovateľ mohol uvoľniť takéto údaje na individuálnom základe, musel by si zriadiť špeciálnu vyhľadávaciu a analytickú funkciu, čo si jeho prevádzkové procesy nevyžadujú, a mohlo by to znamenať významný nárok na zdroje. Žiadosť o údaje na individuálnom základe bude takisto znamenať, že poskytovateľovi bude fakticky známe, voči ktorým jednotlivcom sa vedie vyšetrovanie v rámci vyšetrovacích konaní týkajúcich sa terorizmu, ako aj finančné vzťahy týchto jednotlivcov. To by mohlo ovplyvniť účinnosť takýchto vyšetrovaní.

Aby sa vyvážila nevýhoda poskytovania hromadných údajov, boli zavedené významné bezpečnostné záruky, ktorými sa zabezpečí, aby nedošlo k zneužitiu údajov, pričom poskytnuté údaje sa smú prehľadávať a využívať iba na boj proti terorizmu a jeho financovaniu. Nedávna revízia dohody o TFTP medzi EÚ a USA potvrdila, že tieto bezpečnostné záruky sa skutočne uplatňujú v súlade s ustanoveniami dohody.

Vznikli však námietky, že poskytovanie takého veľkého množstva osobných údajov tretej krajine predstavuje neodôvodnený zásah do ľudských práv týchto občanov, pokiaľ sa posudzuje o nevyhnutnosť a primeranosť tohto zásahu. Z tohto dôvodu Rada vyzvala Komisiu, aby predložila návrhy na zavedenie „systému na získavanie údajov na území EÚ“ – pričom všeobecným cieľom je zabezpečiť, aby spracúvanie takýchto údajov prebiehalo v súlade s právnymi predpismi a zásadami EÚ pre ochranu údajov a v súlade s Chartou základných práv EÚ. V tejto súvislosti treba poznamenať, že zhromažďovanie a spracúvanie finančných údajov verejnými orgánmi je zásahom do práva na ochranu osobných údajov, ktoré je zakotvené v článku 16 ZFEÚ a článku 8 charty.

V súlade s článkom 52 ods. 1 charty akékoľvek obmedzenie výkonu práv a slobôd musí byť ustanovené zákonom s potrebnou presnosťou a kvalitou s cieľom zabezpečiť predvídateľnosť a rešpektovať podstatu týchto práv a slobôd. Musí sa obmedziť na to, čo je nevyhnutné a primerané v záujme splnenia legitímnych cieľov, ktoré uznáva Únia. Tieto zásady preto treba zohľadňovať nielen vtedy, keď sa rozhoduje o tom, či sa má zriadiť TFTP EÚ, ale aj pokiaľ ide o jednotlivé dostupné možnosti uplatňovania systému. Tieto zásady sa preto rovnako týkajú rozhodnutí o možnostiach so zreteľom na také otázky, ako operačný rozsah systému, platné obdobie uchovávanía údajov, práva jednotlivcov na prístup a výmaz údajov atď. Tieto otázky súčasné oznámenie podrobnejšie neupravuje. Tieto otázky súčasné oznámenie podrobnejšie neupravuje. Bude potrebné vykonať ich úplnú analýzu v rámci posúdenia vplyvu.

Prirodzene, prípadné zavedenie systému na získavanie údajov na území EÚ bude mať dôsledky aj pre existujúcu dohodu o TFTP medzi EÚ a USA, ako je to vyjadrené v článku 11 ods. 3 dohody, v ktorom sa uvádza, že keďže zavedenie systému EÚ by mohlo podstatne zmeniť podmienky tejto dohody, strany by sa mali poradiť a rozhodnúť, či je potrebné dohodu upraviť, ak sa Európska únia rozhodne zaviesť takýto systém. Všetky možnosti by mali preto vplyv na budúce uplatňovanie a dôslednú úpravu existujúcej dohody o TFTP medzi EÚ a USA.

3. HLAVNÉ FUNKCIE EURÓPSKEHO SYSTÉMU NA SLEDOVANIE FINANCOVANIA TERORIZMU

Jednou z prvých otázok, ktoré sa objavujú v diskusii s uvedenými zainteresovanými stranami je, že tieto zainteresované strany zastávajú prevažne názor, že ak sa má zriadiť systém EÚ na

sledovanie financovania terorizmu (TFTS EÚ), potom by sa mal zriadiť v záujme zaistenia bezpečnosti občanov EÚ. Systém by sa nemal zriadiť výlučne na to, aby poskytoval príslušné informácie orgánom USA – orgány členských štátov majú takisto reálny záujem o výsledky takéhoto systému. Z tohto postoja takisto vyplýva, že hoci TFTP USA môže byť zaiste inšpiráciou, ako by bolo možné takýto systém zriadiť, ekvivalentný európsky systém by nemusel nevyhnutne kopírovať všetky prvky TFTP USA. Systém EÚ by okrem toho mal byť zavedený tak, aby zohľadňoval osobitný charakter právneho a administratívneho rámca EÚ vrátane dodržiavania platných základných práv, ako bolo uvedené v predchádzajúcej časti.

Akýkoľvek systém zameraný na sledovanie financovania terorizmu v súlade s uvedenými hlavnými cieľmi by však mal zahŕňať vykonávanie týchto základných funkcií:

- príprava a vydávanie (právoplatných) žiadostí adresovaných určeným poskytovateľom služieb týkajúcich sa finančných správ na poskytnutie prvotných údajov poverenému príjemcovi či príjemcom. Toto zahŕňa určenie kategórií správ, o ktoré možno žiadať, frekvencia zasielania týchto správ a udržiavanie kontaktu s poskytovateľmi ohľadne týchto prípadov,
- monitorovanie a schvaľovanie žiadostí adresovaných určeným poskytovateľom na zaslanie takýchto prvotných údajov. Toto zahŕňa overenie, či žiadosť o prvotné údaje bola vyhotovená v súlade s platnými obmedzeniami,
- prijímanie a ukladanie (spracúvanie) prvotných údajov od určených poskytovateľov vrátane uplatňovania adekvátneho systému fyzickej a elektronickej bezpečnosti údajov,
- vykonávanie samotného vyhľadávania v súbore poskytnutých údajov v súlade s platným právnym rámcom, konanie na základe žiadostí o takéto vyhľadávanie, ktoré predložili členské štáty, USA alebo iné tretie krajiny na základe jasne definovaných podmienok a bezpečnostných záruk alebo z vlastného podnetu orgánu (alebo orgánov) poverených spracovaním údajov,
- monitorovanie a schvaľovanie vykonania vyhľadávania v súbore poskytnutých údajov,
- analýza výsledkov vyhľadávania spojením týchto výsledkov s inými dostupnými informáciami alebo spravodajskými poznatkami,
- šírenie výsledkov vyhľadávania (bez ďalšej analýzy) alebo výsledkov analýz autorizovaným príjemcom,
- uplatňovanie vhodného režimu ochrany údajov vrátane platných časových limitov uchovávania, systému prihlasovania, vybavovania žiadostí o prístup, opráv a vymazávania údajov atď.

Tieto základné funkcie by sa mali zakotviť vo vhodných právnych nástrojoch na úrovni EÚ, na úrovni jednotlivých štátov alebo na oboch úrovniach v závislosti od zvolenej možnosti.

4. ZÁKLADNÉ PRINCÍPY POSUDZOVANIA DOSTUPNÝCH MOŽNOSTÍ

Okrem zvažovania základných funkcií uvedených v predchádzajúcej časti bude rozhodovanie medzi dostupnými možnosťami závisieť do veľkej miery od spôsobu, akým splňajú viacero

klúčových kritérií, ktoré sa v súčasnosti posudzujú v rámci posúdenia vplyvu a sú ďalej rozvedené v nasledujúcej časti.

4.1. Účinnosť

Očakávaná účinnosť jednotlivých možností, pokiaľ ide o otázku, do akej miery spĺňajú základný cieľ bojovať proti terorizmu a jeho financovaniu, je kľúčovým činiteľom. Možnosti, ktoré rozširujú možnosti zdieľania údajov a ich analýzu na medzinárodnej úrovni, by sa mali z tohto pohľadu uprednostňovať, keďže takéto zdieľanie údajov a analýza zvýšia účinnosť a poskytnú viac pridanej hodnoty. Predovšetkým výber organizácií, ktoré budú poverené analýzou údajov, ako aj poskytovaním výsledkov analýz príslušným orgánom, do značnej miery ovplyvní celkovú účinnosť systému, ako aj množstvo prenesených údajov. V súlade so súčasnou praxou by však členské štáty mali mať v každom prípade aj naďalej plnú kontrolu v otázke, či ich informácie alebo spravodajské poznatky možno zdieľať s inými orgánmi.

4.2. Ochrana údajov

Medzinárodné zdieľanie a analýza informácií a spravodajských poznatkov sa môžu uskutočniť iba v medziach komplexného a náležite vytvoreného rámca ochrany údajov. Účinnosť takéhoto rámca nezávisí iba od platných ustanovení práva, ktoré umožňujú dotknutým osobám vykonávať ich práva napríklad formou súdnej nápravy, ale aj od toho, či bude k dispozícii skúsený personál, napríklad nezávislý úradník pre ochranu údajov a nezávislý a skúsený orgán pre kontrolu ochrany údajov. Niektoré organizácie, ktoré nebolo možné zapojiť do prípadného zriadenia TFTS EÚ, už majú zavedené takéto štruktúry, zatiaľ čo iné ich budú potrebovať ešte vytvoriť. Preto dôsledky každej z jednotlivých možností na ochranu údajov je potrebné dôkladne posúdiť v súlade so všeobecnými zásadami týkajúcimi sa dodržiavania základných práv, ako sa uvádza v časti 2 tohto oznámenia.

4.3. Bezpečnosť údajov

Účinné ustanovenia o ochrane údajov je potrebné spojiť s najnovším stavom infraštruktúry a techniky bezpečnosti údajov. Úvahy o spôsobe ochrany údajov smerujú k obmedzeniu počtu pracovísk, na ktorých je možné spracúvať poskytnuté údaje, ako aj k obmedzeniu akýchkoľvek foriem prístupu k údajom zvonka. Najbezpečnejším riešením by bolo uchovávanie údajov na jedinom mieste bez možnosti prístupu zvonka. Väčšina organizácií, ktoré by mohli byť zapojené do fungovania TFTS, už majú zavedenú bezpečnú technológiu spracovania údajov, nie všetky sú však v súčasnosti schopné narábať s klasifikovanými údajmi na vyššom stupni utajenia než EU Restricted.

4.4. Uchovávanie údajov

Údaje by bolo možné uchovávať buď na vnútroštátnej úrovni alebo na úrovni EÚ. Na úrovni EÚ by sa údaje prijaté od určených poskytovateľov mohli uchovávať u Europolu alebo u iného orgánu EÚ, napríklad u Agentúry na prevádzkové riadenie rozsiahlych informačných systémov v oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti (Agentúra IT)⁷, ktorá sa pripravuje na začatie svojej činnosti. Keďže uchovávanie údajov je nerozlučne spojené s otázkami ochrany údajov a bezpečnosti údajov, výber organizácie zodpovednej za uchovávanie údajov by sa mal bezprostredne spájať s režimom ochrany údajov a bezpečnosti údajov, ktoré tieto organizácie môžu ponúknuť.

⁷

KOM(2010) 93 v konečnom znení, 19.3.2010.

4.5. Využitie existujúcich štruktúr a nástrojov

Pri všetkých možnostiach by sa mali využiť existujúce štruktúry v čo najväčšej miere. Šetrí to náklady a umožňuje profitovať zo získaných skúsenosti, ako aj z existujúcej infraštruktúry. Takéto využívanie existujúcich nástrojov si vyžaduje, aby sa nové úlohy prináležiace existujúcej organizácii dostatočne zhodovali s existujúcim mandátom tejto organizácie. Možno napríklad uvažovať o tom, že Europol, Eurojust alebo národné justičné orgány budú mať za úlohu overovať a schvaľovať žiadosti o poskytnutie údajov adresované určeným poskytovateľom.

4.6. Spolupráca medzi príslušnými orgánmi

Možnosti uvedené ďalej ponúkajú rozličné stupne spolupráce a zdieľania informácií a spravodajských poznatkov medzi jednotlivými národnými orgánmi a medzi národnými a európskymi orgánmi. Jednotlivé členské štáty majú zavedené rozličné spôsoby, akými ich vnútroštátne orgány spolupracujú v boji proti terorizmu a akékoľvek opatrenie na európskej úrovni musí rešpektovať obmedzenia ustanovené v článku 72 ZFEÚ, pokiaľ ide o výsady členských štátov týkajúce sa udržiavania verejného poriadku a zabezpečovania vnútornej bezpečnosti. Akýkoľvek druh TFTS EÚ preto musí umožniť, aby členské štáty mohli v značnom rozsahu vykonávať kontroly informácií a spravodajských poznatkov, ktoré zamýšľajú zdieľať v rámci takéhoto systému. Viaceré organizácie uvedené ďalej vyvinuli v tejto oblasti rôzne metódy, z ktorých by sa niektoré mohli priamo uplatniť v rámci systému, ktorý sa má zriadiť.

4.7. Prvý všeobecný prehľad možného finančného dosahu jednotlivých možností

Celkové náklady zriadenia TFTS EÚ a ich rozdelenie medzi úrovňou EÚ a úrovňou jednotlivých štátov bude závisieť vo veľkej miere od výberu konkrétnej možnosti. Náklady budú v každom prípade zahŕňať:

- náklady súvisiace s bezpečným prenosom a uchovávaním údajov prijatých od určených poskytovateľov,
- náklady súvisiace s vývojom a udržiavaním softvéru potrebného pre vykonávanie vyhľadávania a poskytovanie výsledkov vyhľadávania,
- náklady súvisiace so zasielaním výsledkov vyhľadávania a analýz autorizovaným príjemcom,
- mzdové náklady na zamestnancov, ktorí vykonávajú vyhľadávanie a analýzy a zasielajú výsledky,
- mzdové náklady na zamestnancov zodpovedných za funkcie monitorovania a auditu,
- mzdové náklady na zamestnancov zodpovedných za ochranu údajov a práva občanov.

Hoci v tejto fáze ešte nie sú k dispozícii podrobné odhady nákladov, prvé výpočty ukazujú, že náklady možnosti uvažujúcej výlučne s EÚ a všetkých ostatných kombinovaných možností, ktoré sú rozvedené ďalej, by boli v rozmedzí 33 – 47 mil. EUR, pokiaľ ide o počiatočné náklady zriadenia a ďalších 7 – 11 mil. EUR požadovaných na krytie ročných prevádzkových nákladov. Jednotlivé možnosti sú opísané ďalej v časti 6 tohto oznámenia. Možnosť 3 by bola

najdrahšou možnosťou so zriaďovacími nákladmi vo výške 43 mil. EUR pre EÚ a 3,7 mil. EUR pre členské štáty (kombinovaný systém) pri ročných prevádzkových nákladoch 4,2 mil. EUR pre EÚ a 6,8 mil. EUR pre členské štáty (kombinovaný systém). Možnosť 2 by bola najlacnejšou možnosťou so zriaďovacími nákladmi vo výške 33 mil. EUR pre EÚ pri ročných prevádzkových nákladoch 3,5 mil. EUR na úrovni EÚ, plus 3,3 mil. EUR ročných prevádzkových nákladov pre členské štáty (kombinovaný systém). Možnosť 1 by si vyžiadala zriaďovacie náklady pre EÚ vo výške 40,5 mil. EUR pri ročných prevádzkových nákladoch 4 mil. EUR na úrovni EÚ, plus 5 mil. EUR ročných prevádzkových nákladov pre členské štáty (kombinovaný systém). Tieto náklady by bolo možné, samozrejme, znížiť, ak by sa mohli využiť existujúce organizácie alebo existujúce infraštruktúry, ako aj softvér a hardvér. Náklady na zriadenie a prevádzku čisto národného systému by boli podstatne vyššie (zriaďovacie náklady vo výške 390 mil. EUR a 37 mil. EUR ročných prevádzkových nákladov), keďže všetky členské štáty by museli zaviesť vysoko bezpečné systémy spracovania údajov a zamestnať personál na ich prevádzku.

Tieto sumy sú predbežné a bude potrebné ich ďalej analyzovať a podrobne rozpracovať na základe výsledkov posúdenia vplyvu.

5. OTÁZKY, KTORÉ JE POTREBNÉ ZVÁŽIŤ

Bez ohľadu na voľbu medzi jednotlivými možnosťami na zriadenie a prevádzku TFTS EÚ je potrebné zvážiť viacero súvisiacich otázok, pokiaľ ide o operačný rozsah prípadného systému TFTS EÚ. Tieto sú rozvedené ďalej.

5.1. Terorizmus a jeho financovanie alebo viac?

Prístup k údajom obsiahnutým vo finančných správach sú užitočné nielen z hľadiska boja proti terorizmu a jeho financovaniu. Takýto prístup by bol bezpochyby takisto cenným nástrojom v boji proti iným formám závažnej trestnej činnosti, najmä organizovanej trestnej činnosti a prania špinavých peňazí. V kontexte dohody o TFTP medzi EÚ a USA však úvahy o primeranosti viedli k striktnému zachovaniu obmedzenia využívania údajov výlučne na účely boja proti terorizmu a jeho financovaniu. Predbežné rozhovory, ktoré sa doteraz uskutočnili, naznačujú, že existuje široký konsenzus v otázke, že tieto úvahy o primeranosti takisto smerujú k stanoveniu rovnakého obmedzeného operačného rozsahu ekvivalentného európskeho systému v súlade so všeobecnými úvahami týkajúcimi sa dodržiavania základných práv, ako sa uvádza v časti 2 tohto oznámenia.

5.2. Viac než jeden poskytovateľ?

Dohoda o TFTP medzi EÚ a USA sa v súčasnosti obmedzuje na žiadosti o údaje adresované iba jednému poskytovateľovi služieb týkajúcich sa finančných správ. Hoci tento poskytovateľ je jednoznačne najvýznamnejším celosvetovým poskytovateľom takýchto služieb zasielania správ, na trhu pôsobia aj ďalší poskytovatelia. Úvahy týkajúce sa efektívnosti a vytvárania rovnakých podmienok pre všetkých hráčov na trhu smerujú k vytvoreniu systému, ktorý bude uplatniteľný na všetkých poskytovateľov medzinárodných služieb týkajúcich sa finančných správ. V každom prípade je pri výbere dostupných možností potrebné vziať do úvahy administratívne bremeno vznikajúce pre spoločnosti, ktoré poskytujú služby týkajúce sa finančných správ.

5.3. Iba medzinárodné, alebo aj národné služby zasielania správ?

Dohoda o TFTP medzi EÚ a USA sa v súčasnosti obmedzuje na žiadosti o údaje adresované iba medzinárodným poskytovateľom služieb týkajúcich sa finančných správ, teda služieb zasielania správ týkajúcich sa vykonávania nadnárodných transakcií vrátane transakcií medzi členskými štátmi EÚ, avšak s vylúčením údajov obsiahnutých vo finančných správach týkajúcich sa jednotnej oblasti platieb v eurách (SEPA). Pri zriaďovaní TFTS EÚ bude potrebné zvažovať aj alternatívu, či sa zahrnú aj služby týkajúce sa finančných správ vymieňaných medzi členskými štátmi alebo či sa bude obmedzovať iba na služby medzinárodnej výmeny finančných správ. Výlučne národné služby týkajúce sa finančných správ (využívané iba v súvislosti s vnútroštátnymi finančnými transakciami) sú v súčasnosti vylúčené z rozsahu pôsobnosti dohody o TFTP medzi EÚ a USA. Prístup k takýmto národným službám týkajúcim sa finančných správ by bolo zaujímavé z hľadiska boja proti terorizmu a iným formám trestnej činnosti. Jednako aj keď sa ponecháva bokom otázka, či prístup k takýmto výlučne vnútroštátnym transakciám by sa mal regulovať na európskej úrovni, predbežné rozhovory potvrdili názor, že takýto prístup sa všeobecne považuje za neprimeraný a mal by byť vylúčený z rozsahu pôsobnosti systému EÚ.

5.4. Aký druh údajov obsiahnutých vo finančných správach má byť predmetom úpravy?

Existuje mnoho rôznych druhov údajov obsiahnutých vo finančných správach, ktoré využíva medzinárodný bankový systém. Dohoda o TFTP medzi EÚ a USA sa v súčasnosti obmedzuje na jeden konkrétny druh údajov obsiahnutých vo finančných správach. Prístup k iným druhom údajov obsiahnutých vo finančných správach by bol zaujímavý z hľadiska boja proti terorizmu a jeho financovaniu, prípadne aj proti iným formám trestnej činnosti. Aj vzhľadom na túto možnosť však úvahy týkajúce sa primeranosti a dodržiavania základných práv občanov smerujú k obmedzeniu škály druhov správ, ktoré by mal systém pokrývať. Ďalšie podrobnosti o tejto technickej otázke budú zahrnuté do posúdenia vplyvu.

6. MOŽNOSTI RIEŠENIA TFTS EÚ

Možnosti uvedené ďalej časti v posudzuje súčasnosti Komisia ako súčasť prebiehajúceho posúdenia vplyvu. Nie sú nevyhnutne obmedzujúce a v žiadnom prípade neprejudikujú konečné posúdenie vplyvu alebo rozhodnutie, ktoré Komisia prijme na jeho základe.

Jednou z možností, o ktorej sa vždy uvažuje v procese prípravy nových iniciatív a v sprievodnom posúdení vplyvu, je možnosť pridržať sa existujúceho stavu, čo by v tomto prípade znamenalo ponechať v platnosti dohodu o TFTP medzi EÚ a USA a nepredkladať návrh na TFTS EÚ. Táto možnosť by neumožnila reagovať na výzvu Rady a Parlamentu adresovanú Komisii, aby predložila návrh na „právny a technický rámec pre extrakciu údajov na území EÚ“, ako sa uvádza v časti 1 tohto oznámenia. Okrem toho by táto možnosť neprispela k obmedzeniu množstva osobných údajov prenesených do tretích krajín a neumožnila by spracovanie údajov na území EÚ podľa zásad a právnych predpisov EÚ týkajúcich sa ochrany údajov. Všetky ostatné možnosti podrobnejšie rozvedené ďalej predstavujú možné spôsoby zriadenia TFTS EÚ.

Teoreticky všetky základné funkcie TFTS EÚ uvedené v časti 3 tohto oznámenia by bolo možné realizovať na úrovni EÚ aj na úrovni jednotlivých štátov. Funkcie možno takisto priradiť jednej organizácii alebo viacerým v súlade s ich existujúcimi kompetenciami, alebo

by sa mohli vytvoriť nové organizácie na ich vykonávanie. Takéto organizácie by mohli byť buď celoeurópske alebo národné. Z toho vyplýva, takisto teoreticky, že je možný aj výlučne európsky prístup, pri ktorom všetky základné funkcie by sa priradili organizáciám na úrovni EÚ, ako aj výlučne národný prístup, pri ktorom by sa všetky funkcie vykonávali na úrovni jednotlivých štátov. Všeobecne by sa malo prihliadať aj na skutočnosť, že rôzne možnosti centralizovaného, decentralizovaného či hybridného systému v tomto konkrétnom prípade nie sú nevyhnutne totožné s rozhodnutiami prijatými o iných iniciatívach zahŕňajúcich spracovanie údajov na účely boja proti terorizmu a organizovanej trestnej činnosti – každá iniciatíva v tejto oblasti by sa mala posudzovať zo svojho vecného hľadiska.

Čisto centralizovaný aj čisto národný prístup majú značné nevýhody. Napríklad výlučne európsky prístup by určite trpel nedostatočným spojením s organizáciami a praxou členských štátov v oblasti presadzovania práva a spravodajskej činnosti, preto by nebol veľmi účinný. Bez vstupov od národných orgánov zodpovedných za konanie v týchto otázkach by bolo takmer nemožné presne určiť, ktoré kategórie údajov by sa mali žiadať od určených poskytovateľov. Užitočnosť systému by sa takisto znížila, keby podkladom žiadostí o údaje z databázy boli iba spravodajské poznatky dostupné na úrovni EÚ – pri súčasnej úrovni integrácie EÚ sú takéto spravodajské poznatky z veľkej časti dostupné iba na úrovni jednotlivých štátov. Takisto je nepravdepodobné, že by členské štáty súhlasili s takýmto výlučným prístupom na úrovni EÚ, pretože by to neposkytovalo pridanú hodnotu k ich vlastnému úsiliu v boji proti terorizmu a jeho financovaniu. V priebehu konzultácií členské štáty takisto naznačili, že táto alternatíva by bola politicky ťažko akceptovateľná z právnych a operačných dôvodov.

Pri druhom extrémne, čisto národnom prístupe by hrozilo odlišné vykonávanie v jednotlivých členských štátoch a zvýšené riziko porušovania bezpečnosti údajov, keďže by bolo potrebné mať 27 rôznych kópií poskytnutých údajov. Výlučne národný prístup by prinášal aj ťažkosti, pokiaľ ide o uplatňovanie harmonizovaného rámca ochrany údajov, ako aj harmonizovaného prístupu k ďalším nevyhnutným obmedzeniam (a ich kontrole), napríklad obmedzeniu na terorizmus a jeho financovanie. Pri výlučne národnom prístupe je takisto nejasné, ktorý členský štát by bol zodpovedný za vybavovanie žiadostí o vyhľadávanie prijatých z tretích krajín a prišlo by sa o dodatočný prínos analýzy výsledkov vyhľadávania na európskej úrovni. Okrem toho, ako už bolo uvedené, náklady spojené s týmito možnosťami by boli výrazne vyššie, pretože všetky členské štáty by museli zaviesť vysoko bezpečné systémy spracovania údajov a zamestnať personál na ich prevádzku.

V rámci prípravných prác so zainteresovanými stranami sa preto rýchlo zistilo, že krajné riešenia zo spektra možností prichádzajúcich do úvahy nemajú podporu – vznikol konsenzus, že hybridné riešenie, ktoré znamená rozdelenie jednotlivých funkcií rôznym organizáciám na úrovni EÚ aj jednotlivých štátov, pravdepodobne ponúka najlepšie možné riešenie pre dva hlavné ciele. Hoci tento konsenzus pomáha dopracovať sa k najvhodnejšej možnosti, hybridný prístup stále znamená veľké množstvo rozhodnutí, ktoré treba prijať. Nasledujúce oddiely obsahujú trochu podrobnejší opis troch hybridných možností, ktoré sa ukázali v priebehu súčasných prípravných prác ako najschodnejšie – jednotlivé možnosti sú uvedené aj v tabuľkovej forme v prílohe.

6.1. Koordinačná a analytická služba TFTS EÚ (možnosť 1)

Táto možnosť by znamenala zriadiť centrálnu jednotku TFTS EÚ, pričom by sa väčšina úloh a funkcií vykonávala na úrovni EÚ. Vystavovanie žiadostí o prvotné údaje adresovaných určeným poskytovateľom, overovanie týchto žiadostí, vybavovanie žiadostí o vyhľadávanie

a samotné vyhľadávanie, narábanie s výsledkami vyhľadávania a postúpenie správ tým, ktoré požiadali o vyhľadávanie, by sa v celom rozsahu uskutočňovalo na úrovni EÚ. Žiadosti adresované určeným poskytovateľom by sa však vypracúvali na základe konzultácie s príslušnými orgánmi členských štátov a členské štáty by mohli takisto využiť možnosť vyslať svojich vlastných analytikov do centrálnej jednotky, aby sa zúčastňovali na vyhľadávaní. Na rozdiel od možnosti plne centralizovaného systému by členské štáty mohli požiadať o vykonávanie vyhľadávania v ich vlastnom mene, čo je postup podobný postupu zavedeného v rámci TFTP USA, alebo o vyhľadávanie, ktoré by vykonali ich vlastní analytici.

Členské štáty by potrebovali zdieľať informácie s centrálnou jednotkou TFTS s cieľom „odôvodniť“ žiadosť a jej spojenie s terorizmom predtým, než sa môže začať vyhľadávanie, alebo by ich žiadosti boli „predbežne schválené“ národnými orgánmi. Takýmito národnými orgánmi by mohli byť napríklad národní prokurátori pre boj proti terorizmu alebo vyšetrojúci sudcovia – ak by schválili konkrétne vyhľadávanie z poskytnutých údajov, potom by centrálna jednotka TFTS mohla súhlasiť s vykonaním takýchto vyhľadávanií bez ďalšieho overovania. Pri tomto scenári by sa centrálnaj jednotke TFTS EÚ nemuseli poskytnúť žiadne ďalšie spravodajské poznatky. Centrálna jednotka TFTS EÚ by postúpila výsledky vyhľadávanií a ich analýz a mohla by aj sama poskytnúť určité informácie. USA a ďalšie tretie krajiny by takisto museli požiadať o vykonanie vyhľadávanií, pričom by postupovali podobne.

Monitorovanie súladu s bezpečnostnými zárukami a kontroly by boli takisto centralizované, s prípadným zapojením externých zainteresovaných strán, napríklad v zastúpení určených poskytovateľov a subjektov poverených nezávislým dohľadom. Ochrana údajov, ich nedotknuteľnosť a bezpečnosť by boli takisto zaistené na centrálnej úrovni.

Kľúčovými orgánmi zapojenými do systému by mohli byť Europol a Eurojust. Úlohy, ktoré má vykonávať Europol a Eurojust, musia byť v takomto prípade v súlade s ich poslaním, ako to určuje Zmluva o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ). Takisto sa musí určiť, do akej miery bude potrebné zmeniť a doplniť právne nástroje, ktoré upravujú v súčasnosti ich pôsobenie. Ak sa zvolí Europol ako ústredný orgán TFTS EÚ, Europol bude vybavovať aj žiadosti dotknutých osôb týkajúce sa prístupu, opráv a blokovania, všetko v súlade so svojím existujúcim právnym rámcom a ustanoveniami o ochrane údajov. Centrálna jednotka TFTS EÚ by plnila svoje úlohy v súlade s existujúcim právnym rámcom a prípady týkajúce sa prostriedkov nápravy a odvolaní by vybavovala takisto v súlade s existujúcimi právnymi predpismi. Pokiaľ ide o overovanie a schvaľovanie žiadostí o vyhľadávanie, na úrovni jednotlivých štátov by boli zapojené národné orgány presadzovania práva. Mohlo by sa uvažovať aj o vytvorení nových národných orgánov, táto alternatíva by sa však podľa zásady subsidiarity mala ponechať na rozhodnutie členských štátov⁸.

6.2. Extrakčná služba TFTS EÚ (možnosť 2)

Rovnako ako pri možnosti 1 bude táto možnosť zahŕňať zriadenie centrálnej jednotky TFTS EÚ, ktorej úlohou bude vystavovanie žiadostí o prvé údaje adresovaných určeným poskytovateľom, overovanie týchto žiadostí, vykonávanie vyhľadávania a vybavovanie žiadostí o vyhľadávanie. Pri tejto možnosti by však jednotka TFTS EÚ nemala povolené analyzovať výsledky vyhľadávania a porovnávať ich s ďalšími dostupnými informáciami

⁸ V tejto fáze nie je ešte známy dosah na rozpočty jednotlivých agentúr EÚ, ktorý by mohol zohrávať určitú úlohu pri uplatňovaní systému.

alebo spravodajskými poznatkami v prípade, že sa takéto vyhľadávanie uskutočňuje na žiadosť orgánov členských štátov – v takýchto prípadoch bude jej úloha obmedzená na vypracovanie a zasielanie výsledkov vyhľadávania v prezentovateľnej forme.

Tak ako pri možnosti 1 by sa žiadosti o prvotné údaje, ktoré sa majú vystaviť a predložiť určeným poskytovateľom, pripravovali na základe dôkladnej konzultácie s členskými štátmi, ktoré by mohli oznámiť svoje špecifické požiadavky centrálnej jednotke TFTS, ktorá by ich analyzovala a naformulovala žiadosti na základe tejto analýzy.

Orgány členských štátov by požiadali o vykonanie vyhľadávania vo svojom mene. Miera opodstatnenosti týchto žiadostí a ich súvis s terorizmom by sa overovali a schvaľovali na úrovni jednotlivých štátov. Centrálna jednotka TFTS EÚ by vykonala vyhľadávanie a zaslala členským štátom úplný súbor výsledkov zoradených v prezentovateľnej forme. Jedine orgány členských štátov by mohli vykonať analýzu výsledkov vyhľadávania a mali by takisto možnosť požiadať o spontánne poskytovanie informácií.

Centrálna jednotka TFTS EÚ by mala za úlohu vykonávať vyhľadávanie a analyzovať výsledky v mene inštitúcií EÚ, USA a iných tretích krajín. Mohla by takisto spontánne poskytovať informácie na tomto základe.

Rovnako ako pri predchádzajúcich možnostiach, monitorovanie súladu s bezpečnostnými zárukami a kontroly by boli centralizované, s prípadným zapojením externých zainteresovaných strán, napríklad v zastúpení určených poskytovateľov a subjektov poverených nezávislým dohľadom. Ochrana údajov, nedotknuteľnosť údajov a bezpečnosť údajov by boli takisto zaistené na centrálnej úrovni.

Takisto rovnako ako pri predchádzajúcej možnosti by kľúčovými orgánmi zapojenými do systému mohli byť Europol a Eurojust. Na úrovni jednotlivých štátov by kľúčovými zapojenými orgánmi boli národné orgány presadzovania práva alebo spravodajské orgány. Tak ako už bolo uvedené, vytváranie nových národných orgánov by sa podľa zásady subsidiarity ponechalo na rozhodnutie členských štátov. Europol a/alebo národné jednotky by vybavovali žiadosti občanov EÚ týkajúce sa prístupu, opráv a výmazu údajov so zapojením národných orgánov pre ochranu údajov a spoločného dozorného orgánu Europolu. Prípady týkajúce sa prostriedkov nápravy a odvolaní by sa vybavovali v súlade s platnými právnymi predpismi na vnútroštátnej úrovni alebo na úrovni EÚ⁹.

6.3. Koordinačná služba pre finančné spravodajské jednotky (FIU) (možnosť 3)

Táto možnosť by zahŕňala zriadenie platformy FIU na vyššom stupni, ktorej účastníkmi by boli všetky FIU (Financial Intelligence Units) členských štátov. Orgán EÚ na ad hoc úrovni by vydával žiadosti o prvotné údaje adresované určeným poskytovateľom zhrnutím požiadaviek predložených finančnými spravodajskými jednotkami do jedinej žiadosti, ktorá by sa overovala a schvaľovala takisto na centrálnej úrovni.

Každá jednotka FIU by zodpovedala za vykonávanie vyhľadávania a za narábanie s výsledkami vyhľadávania v mene svojho členského štátu, ako aj za vykonávanie analýz a postúpenie správ orgánom, ktoré považuje za relevantné. Miera opodstatnenosti vyhľadávania a ich súvis s terorizmom by sa overovali a schvaľovali na úrovni jednotlivých štátov alebo na úrovni EÚ. FIU by zodpovedali aj za spontánne poskytovanie informácií.

⁹ Pozri poznámku pod čiarou č. 8.

Platforma vyššieho stupňa pre FIU by bola schopná vykonávať vyhľadávanie a analyzovať výsledky v mene inštitúcií EÚ a iných tretích krajín, s ktorými EÚ uzavrela dohodu. Mohla by takisto spontánne poskytovať informácie.

Monitorovanie súladu s bezpečnostnými zárukami a kontroly by boli centralizované, s prípadným zapojením externých zainteresovaných strán, napríklad v zastúpení určených poskytovateľov a subjektov poverených nezávislým dohľadom. Ochrana údajov, ich nedotknuteľnosť a bezpečnosť by boli takisto zaistené na centrálnej úrovni.

Platforma vyššieho stupňa pre FIU by dostala formálne právne postavenie s jasne vymedzenými úlohami a zodpovednosťou. Na úrovni jednotlivých štátov by kľúčovými zapojenými orgánmi boli jednotky FIU, národné orgány presadzovania práva a spravodajské orgány.

Orgán na úrovni EÚ by vybavoval žiadosti občanov EÚ o prístup, opravy a výmaz údajov, pričom by sa prípady nápravných prostriedkov a odvolania vybavovali v súlade s platnými právnymi predpismi na národnej úrovni alebo na úrovni EÚ.

7. ZÁVER

Vychádzajúc z prípravných prác, ktoré Komisia doteraz vykonala, ako aj s výhradou výsledkov posúdenia vplyvu toto oznámenie opisuje jednotlivé možnosti, ako zriadiť „právny a technický rámec na extrakciu údajov na území EÚ“ v súvislosti so systémom na sledovanie financovania terorizmu. Jednotlivé možnosti uvedené v tomto oznámení ukazujú, že ešte bude potrebné prijať závažné rozhodnutia vrátane takých, ktoré súvisia s dodržiavaním základných práv, a v priebehu ďalších prípravných prác takisto bude potrebné oveľa podrobnejšie riešiť množstvo právnych, technických, organizačných a finančných otázok. Vzhľadom na túto značnú náročnosť sa Komisia domnieva, že na ďalšiu prípravnú prácu a diskusiu s Radou a Parlamentom je potrebný dostatočný čas.

* * *

Príloha: Tabuľkový prehľad hybridných možností

	Koordinačná a analytická služba TFTS EÚ (možnosť 1)	Extrakčná služba TFTS EÚ (možnosť 2)	Koordinačná služba pre finančné spravodajské jednotky (FIU) (možnosť 3)
Príprava a vydávanie žiadostí o prvotné údaje	Centrálna jednotka TFTS EÚ v koordinácii s členskými štátmi	Centrálna jednotka TFTS EÚ v koordinácii s členskými štátmi	Platforma vyššieho stupňa pre FIU
Monitorovanie a schvaľovanie žiadostí o prvotné údaje	Eurojust alebo iný existujúci orgán	Eurojust alebo iný existujúci orgán	Eurojust alebo iný existujúci orgán
Prijímanie a uchovávanie prvotných údajov, bezpečnosť údajov	Europol alebo iný orgán EÚ, napríklad Agentúra IT	Europol alebo iný orgán EÚ, napríklad Agentúra IT	Europol alebo iný orgán EÚ, napríklad Agentúra IT
Vykonávanie vyhľadávania v prvotných údajoch	Centrálna jednotka TFTS EÚ, vyslaní analytici z členských štátov alebo kombinácia oboch možností	Centrálna jednotka TFTS EÚ	Platforma vyššieho stupňa pre FIU
Monitorovanie a schvaľovanie úkonu vyhľadávania	Nezávislé dozorné subjekty, prípadne národné orgány	Nezávislé dozorné subjekty, národné orgány	Nezávislé dozorné subjekty
Analýza výsledkov vyhľadávania	Centrálna jednotka TFTS EÚ, vyslaní analytici z členských štátov alebo kombinácia oboch možností	Národné orgány pri vyhľadávaní na vnútroštátnej úrovni, analytici centrálnej jednotky TFTS EÚ pri vyhľadávaní pre EÚ a tretie krajiny	Platforma vyššieho stupňa pre FIU, národné FIU
Zasielanie výsledkov vyhľadávania	Analytici Europolu alebo vyslaní analytici z členských štátov	Národné orgány pri vyhľadávaní na vnútroštátnej úrovni, analytici centrálnej jednotky TFTS EÚ pri vyhľadávaní pre EÚ a tretie krajiny	Platforma vyššieho stupňa pre FIU, národné FIU
Zavedenie vhodného režimu ochrany	Europol alebo iný orgán EÚ, napríklad	Europol alebo iný orgán EÚ, napríklad	Europol alebo iný orgán EÚ, napríklad

údajov	Agentúra IT	Agentúra IT	Agentúra IT
--------	-------------	-------------	-------------

