



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 16.6.2004
KOM (2004) 429 končno

SPOROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

za izboljšanje dostopa organov pregona do informacij

KAZALO

SPOROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU O IZBOLJŠANJU DOSTOPA DO INFORMACIJ S STRANI ORGANOV PREGONA	3
1. POGLAVJE - UVOD, OSNOVNA IN POLITIČNA VSEBINA.....	3
2. POGLAVJE – DO BOLJŠEGA DOSTOPA DO PODATKOV IN PREDSTAVITEV PREGONA NA OSNOVI OBVEŠČEVALNIH PODATKOV NA RAVNI EU.....	5
2.1. Strateški cilji.....	5
2.2. Osnovni elementi za učinkovit dostop do podatkov ter zbiranje, shranjevanje, analiz in izmenjava podatkov in informacij.....	6
2.2.1. Načelo enakega dostopa do podatkov med organi pregona	6
2.2.2. Določanje pogojev za dostop	7
2.2.3. Zbiranje podatkov	7
2.2.4. Izmenjava in obdelava podatkov.....	8
2.2.5. Raziskava	9
2.3. Temeljni elementi učinkovitega pregona na osnovi obveščevalnih podatkov na ravni EU	9
2.4. Ustvarjanje zaupanja	11
III. POGLAVJE – ZAKONODAJNE POBUDE V ZVEZI S TEM SPOROČILOM	12

SPOROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU ZA IZBOLJŠANJE DOSTOPA DO INFORMACIJ S STRANI ORGANOV PREGONA (INFORMACIJSKA POLITIKA EU)

I. POGlavJE - UVOD, OSNOVNA IN POLITIČNA VSEBINA

Pregled

Izjava Evropskega sveta o terorizmu¹ nalaga Svetu, da preuči zakonodajne ukrepe, s katerimi bi poenostavili izmenjavo informacij in podatkov med organi pregona v državah članicah. Komisija je bila pozvana, da na junijskem Evropskem svetu predstavi predloge v zvezi z izmenjavo osebnih podatkov in uporabo informacij o potnikih z namenom boja proti terorizmu. Predlogi Komisije morajo vključevati tudi določila, ki omogočajo državnim organom pregona dostop do evropskih informacijskih sistemov.

Predloženo sporočilo je prvi prispevek Komisije kot odgovor na poziv Sveta.

V sporočilu je Komisija predstavila elemente, ki so kritičnega pomena za realizacijo prostega pretoka informacij med organi pregona in državami članicami na bolj strukturiran način kot doslej. Obstajajo ovire za prosti pretok informacij, zaradi česar med drugim Svet posveča tretji krog medsebojnih ocenjevanj "izmenjavi informacij in obveščevalnih podatkov med Europolom in državami članicami oziroma med samimi državami članicami". Delitev informacij in pomanjkljiva jasna politika glede informacijskih kanalov ovirata postopek izmenjave informacij. Vprašanja o tem, kako premagati delitev informacij med različnimi ministrstvi na državni ravni, dodatno poglobljajo pravne, tehnične in praktične težave, ki ovirajo izmenjavo med državami članicami. Da bi dobili bolj natančno predstavo o teh ovirah, predlaga Komisija izvedbo popolnega pregleda stanja na področju pogojev za dostop do informacij kot tudi široko in odprto posvetovanje z vsemi zainteresiranimi stranmi, ki bi se imenoval evropski nadzornik za varstvo podatkov. Namen sporočila je tudi predvideti sredstva, s katerimi bi preprečili uresničitev najpomembnejših nevarnosti, kot je terorizem, in sicer s predstavitvijo koncepta pregona na osnovi obveščevalnih podatkov na ravni EU. Določa načrt dogodkov, ki nakazuje način, kako to uresničiti, in nakazuje zakonodajo, s katero bi odpravili določene pravne težave. Sporočilo se osredotoča na izboljšanje dostopa do potrebnih in pomembnih informacij, kot tudi na široke koncepte uvajanja pregona na osnovi obveščevalnih podatkov na ravni EU. To bo vplivalo tudi na mednarodno vlogo, ki jo lahko prevzame EU.

Ta dva elementa sta temelja informacijske politike EU za pregon. Skupno ukrepanje na teh področjih bo nudilo podporo postopni vzpostavitvi območja svobode, varnosti in pravice, v katerem prosti pretok oseb ostaja zagotovljen glede na nove varnostne izzive, ki jih za EU kot celoto predstavljajo terorizem in druge oblike resnega in organiziranega kriminala. Učinkovitost pregona je treba ustvarjati ob upoštevanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kot jih zagotavljajo mednarodne, evropske in ustavne tradicije, ki so skupne vsem

¹ Evropski Svet z dne 25.3.2004 *Izjava o boju proti terorizmu*.

državam članicam. Poleg tega bo Komisija v postopku oblikovanja te politike poskrbela za dosledno upoštevanje prava in politik Skupnosti. Takšna politika zlasti ne bo smela ustvariti zakonskih nejasnosti oziroma nepotrebnega ekonomskega bremena za industrijo.

Komisija poziva države članice in ostale sodelujoče stranke, da se lotijo naslednjih drznih in ukrepov, pri katerih je potrebno sodelovanje.

Prvič, je treba ukrepati in zagotoviti dostop do podatkov in informacij, ki jih organi pregona EU potrebujejo in so za njih pomembni, in sicer s ciljem preprečevanja terorizma in boja proti terorizmu in drugim oblikam resnega in organiziranega kriminala, kakor tudi proti nevarnostim, ki jih predstavljajo. S tem v zvezi se je treba zavedeti, da kriminalna dejavnost, ki se na videz ne uvršča v kategorijo "resna in organizirana", pogosto vodi v takšno obliko oziroma je z njo povezana.

Drugič, je treba pridobiti in uporabiti visoko kakovostne kriminalistične obveščevalne podatke EU. Znanje, ki bo v tem postopku na voljo, bo v pomoč na politični ravni pri določanju prednostnih nalog pregona EU na enoten način in v pomoč organom pregona za učinkovito soočanje s kriminalom in nevarnostmi, ki ogrožajo življenja naših državljanov, njihovo fizično integriteto in varnost.

Tretjič, pa je treba povečati zaupanje med službami pregona. Uvedba skupnih pogojev, na primer za dostop do podatkovnih sistemov in delitve znanja, bo koristila pri postavitvi skupne platforme informacijske politike, predvsem s tem, da se bodo odpravile objektivne ovire za učinkovito delitev informacij in obveščevalnih podatkov.

Informacijska politika EU mora upoštevati celo vrsto vprašanj v zvezi s pregonom. Ta vprašanja so povezana z vedno močnejšim zavedanjem, kako zelo je Evropska unija občutljiva za nevarnosti, kot so tiste, ki jih predstavljajo teroristične dejavnosti v zvezi z odvisnostjo Unije od povezanih omrežij; s potrebo po tem, da je treba ustvariti okrepljene informacijske tokove med pristojnimi organi v korist nove tehnologije in na znanju temelječimi sposobnostmi za sprožanje ukrepov pregona ter hkrati okrepiti varstvo podatkov, varnost in s tem povezano spremljanje in nadzorne mehanizme.

Namen take komunikacije so izboljšanje izmenjave informacij med vsemi organi pregona, torej ne le med organi policije, ampak tudi med carinskimi organi, enotami za finančne podatke; interakcija s službami sodstva in javnega pregona ter vsemi ostalimi javnimi organi, ki sodelujejo v postopku od zgodnjega odkrivanja ogrožanja varnosti in kaznivih dejanj do obsodbe in kaznovanja povzročiteljev le-teh. Temeljna vloga državne varnostno-obveščevalnih služb ostaja s tega stališča nesporna. V naslednjih odstavkih je opisana večina *povezanih* izzivov, ki jih namerava obravnavati informacijska politika EU za pregon.

Nazadnje pa je treba tudi upoštevati zunanjo razsežnost, in sicer zaradi mednarodne narave vprašanja terorizma in organiziranega kriminala, ki ga poskušamo obravnavati. Druge države so razvile oziroma bodo morda v prihodnosti razvile lastne informacijske politike pregona in že v preteklosti smo bili priča primerom, ko so te politike imele posledice za državljane EU in gospodarske subjekte. Pojavijo se lahko tudi vprašanja vzajemnosti. Na specializiranih pristojnih mestih bo verjetno treba iskati večstranske rešitve. Ustrezno bo treba upoštevati tudi učinek, ki ga bo imela politika EU na državljane tretjih držav, in tako zagotoviti, da se ne bo poslabšalo sodelovanje pri pregonu s temi državami in da bodo pravice državljanov spoštovane brez diskriminacije.

S to politiko bodo organom pregona EU postali dostopni vsi podatki oziroma informacije, potrebni in pomembni za preprečevanje in boj proti terorizmu in drugim oblikam resnega in organiziranega kriminala, kot tudi proti nevarnostim, ki jih te oblike predstavljajo². Drugič, bo takšna politika pospeševala ustvarjanje in uporabo visoko kakovostnih obveščevalnih kriminalističnih podatkov na ravni EU za pomoč pri sprejemanju političnih odločitev in v pomoč organom pregona pri učinkovitem soočanju s tem kriminalom. Tretjič, bo ta politika podpirala stopnjevanje zaupanja med pristojnimi službami. Pri oblikovanju politike bodo upoštevani tako politike Skupnosti kot tudi njeni pravni instrumenti; predvsem pa bo nova politika v celoti spoštovala temeljne pravice.

Informacijska politika mora upoštevati naslednje elemente:

- **Varnostni** izziv nujno zahteva skupno in usklajeno na neprecedenčni ravni; udeleženci so nacionalni organi pregona, nacionalne vlade, evropska izvršilna in zakonodajna oblast ter drugi organi na evropski in mednarodni ravni.
- Izziv **človekovih pravic** pomeni vzpostavitev ustreznega ravnovesja med grobim varstvom podatkov in potrebnim spoštovanjem ostalih temeljnih pravic na eni strani ter visoko učinkovito uporabo informacij o pregonu, ki je usmerjena k varovanju osnovnih javnih interesov, kot so državna varnost in preprečevanje, odkrivanje in pregon kriminala na drugi.
- V zvezi s **tehnologijo** so potrebni združljivi informacijski sistemi, ki so zaščiteni pred nepooblaščenim dostopom z ustreznim varstvom podatkov, potrebni so tudi spremljanje in nadzor obdelovanja podatkov in revizija preiskave. Dokazovanje kriminala z informacijskimi tehnologijami bo izpostavilo slabosti in priložnosti kriminalnih dejavnosti in se osredotočilo na analizo podatkov, kot so ocena tveganja in oblikovanje profila.
- Da bi omogočili učinkovito **sodelovanje**, morajo enotni standardi za zbiranje, shranjevanje, analizo in izmenjavo informacij kritično podpirati ustvarjanje zaupanja med pristojnimi službami, tako na državni ravni kot tudi na ravni EU.
- Za **izvajanje** večfaznega pristopa je potrebno dolgoročno, trajno sodelovanje.

II. POGLAVJE - DO BOLJŠEGA DOSTOPA DO PODATKOV IN UVAJANJE PREGONA NA OSNOVI OBVEŠČEVALNIH PODATKOV NA RAVNI EU

2.1. Strateški cilji

Cilj tega sporočila je oblikovati informacijsko politiko EU za pregon, ki bo prispevala k realizaciji ciljev člena 29 Pogodbe EU, tako da bo zagotovila boljšo informiranost preko varnih kanalov za **obstoječe sodelovanje na področju pregona** in postavila temelje za **oblikovanje učinkovitega pregona na osnovi obveščevalnih podatkov**, in sicer na lokalni, državni in evropski ravni, s podporo **ustvarjanja potrebnega zaupanja**. Načrt politike je zajeti pravne, tehnične in organizacijske ukrepe, ki bodo skupaj ponudili organom pregona okvir za sodelovanje, in sicer z namenom, da se olajša dostop do podatkov, ki so pomembni

² Za namen tega sporočila se uporablja izraz “podatki” ali “informacije”, ki pomeni “podatki, informacije ali obveščevalni podatke”, razen ko je drugače navedeno; izraz “obveščevalni podatki” se nanaša na “kriminalistične obveščevalne podatke”.

za pregon ter ustvarjanje obveščevalnih kriminalističnih podatkov, kakor tudi njihova obdelava.

Ob podrobnejšem pogledu na informacijsko politiko so zastavljeni cilji naslednji:

- optimizirati dostop do informacij in tako pospeševati osnovne dejavnosti pregona, kot tudi oblikovati kriminalistične obveščevalne podatke;
- zagotoviti dostop do pomembnih podatkov, ki so zbrani za druge namene kot pregon, če so le-ti primerni, potrebni in sorazmerni z posebnimi in zakonitimi nameni³;
- postaviti oziroma v primeru, ko že obstajajo horizontalni standardi, pospešiti učinkovito uporabo skupnih horizontalnih standardov o dostopu do podatkov, dovoljenju, zaupnosti informacij, zanesljivosti, varnosti in varstvu podatkov in standardov izvajanja za državne in mednarodne podatkovne zbirke;
- oblikovati odobrene formate obveščevalnih podatkov v pomoč sprejemanju političnih in operativnih odločitev in pospeševati razvoj in uporabo enakih metod analize npr. kriminalnih mrež, nevarnosti, tveganj in profilov za nadaljnjo podporo ekonomskih ocen škode;
- zagotoviti osnovo za prepoznavanje prednosti zbiranja in analize informacij širom EU in posledično za izbiro najboljšega poteka ukrepa za preprečevanje in boj proti terorizmu in ostalim oblikam resnega oziroma organiziranega kriminala, kot tudi nevarnostim, ki jih predstavlja, in sicer v okviru zastavljenih prednostnih nalog;
- olajšati skupno in usklajeno sodelovanje pregona z namenom, da se učinkovito in ustrezno prepreči, razišče, ali prekine teroristične dejavnosti in dejavnosti, ki se ukvarjajo z drugimi oblikami resnega in organiziranega kriminala.

Boljši dostop do podatkov, informacij in obveščevalnih podatkov bo dobra spodbuda za kazenski pregon v vsaki državi članici in na evropski ravni z namenom preprečevanja in boja proti terorizmu in ostalim oblikam resnega in organiziranega kriminala, kot tudi nevarnostim, ki jih predstavlja. Dodatna vrednost bo očitna, ko se bodo podatki metodično analizirali za oblikovanje obveščevalnih kriminalističnih podatkov najvišjega razreda. V podporo pregonu na osnovi obveščevalnih podatkov EU je treba sprejeti minimalne standarde za državne sisteme obveščevalnih kriminalističnih podatkov, ki bodo omogočili konkurenčno oceno nevarnosti na evropski ravni.

2.2. Osnovni elementi za učinkovit dostop do podatkov ter zbiranje, shranjevanje, analiza in izmenjava podatkov in informacij

2.2.1. Načelo enakega dostopa do podatkov med organi pregona

Temeljni cilj informacijske politike za pregon je oblikovati prosti gibanje informacij med službami pregona, vključno z EUROPOLOM in EUROJUSTOM. V tem trenutku organi pregona iščejo le po podatkovnih zbirkah, ki so dostopne znotraj države. Vendar pa dostop do

³ Zakonodajni predlog o zadržanju podatkov so oblikovale štiri države članice na Svetu za pravosodje in notranje zadeve aprila 2004. Komisija napoveduje odprto razpravo o tej zadevi.

informacij, ki jih hranijo službe pregona drugih držav članic predstavljajo tehnične težave, zaradi katerih so le-te za njih nedostopne.

Cilj informacijske politike je zagotoviti, da bi te informacije postale dostopne praktično vsem organom pregona EU, vključno z EUROPOLOM in EUROJUSTOM in jim tako služile v pomoč pri izvrševanju svojih nalog in to v skladu z določili zakona.

Načelo informacijske politike, ki želi postaviti na stran težave iz prejšnjega odstavka, je "**pravica do enakega dostopa do podatkov**". Organi pregona EU in uslužbenci bi tako dobili enake pravice za dostop do podatkov in podatkovnih zbirk znotraj ostalih držav članic EU pod primerljivimi pogoji kot organi pregona v državi članici. Dodatek k tej pravici je obveznost zagotoviti dostop uslužbencem organov pregona ostalih držav članic pod enakimi pogoji kot uslužbencem organov pregona v predmetni državi.

S tem se države članice zavezujejo, da bodo delovale znotraj modela EU, ki vključuje vprašanja, kot so sinhronizacija ocene nevarnosti na osnovi skupne metodologije in sistematične podpore ocene nevarnosti s sektorskimi študijami ranljivosti.

Načelo enakega dostopa navaja, da:

- je varnost unije in njenih državljanov skupna odgovornost,
- so države članice odvisne ena od druge pri izvajanju zakonov s katerimi želijo preprečiti oziroma nastopiti proti terorizmu in drugim oblikam resnega in organiziranega kriminala ter nevarnostim, ki jih predstavlja;
- izvajajo organi pregona v eni državi članici podobne naloge in imajo enake potrebe po informacijah kot v ostalih državah članicah;
- da organi pregona delujejo zakonito pri dostopu do podatkov oziroma poizvedovanju po podatkovnih zbirkah pri izvajanju svojih nalog in znotraj omejitev, ki jih določajo skupni standardi za varstvo podatkov in varnost podatkov.

Načeloma pravica do enakega dostopa ne bi smela zmanjšati učinkovitosti obstoječih instrumentov za skupno pravno pomoč. Vse potencialne zakonske učinke je treba pozorno analizirati.

Določiti je treba pregledne in neposredne pogoje za dostop do potrebnih in pomembnih informacij za vse organe pregona EU in sicer na osnovi skupnih standardov, vključno s tistimi o varstvu in varnosti podatkov. Države članice bodo morale poskrbeti za izvajanje teh pogojev. Postavljen bo sistem za nadzor izvajanja v skladu z identifikacijo pogojev za dostop v postopku naloge pregleda stanja (glej poglavje 2.2.2).

Osnovno oviro izmenjave informacij med organi pregona lahko učinkovito naslovimo le na osnovi trdne predanosti držav članic k temu, da bodo konkretno ukrepale z namenom postavitve Evropskega modela obveščevalnih kriminalističnih informacij (glej poglavje 2.3). Evropska informacijska politika želi predstaviti načelo pravice organov pregona EU do enakega dostopa do podatkov oziroma informacij, ki jih potrebujejo in so za njih pomembni. Komisija bo skupaj z državami članicami ugotovila, kakšne ovire obstajajo in na tej osnovi ocenila ustreznost predložitve zakonodajnega predloga Svetu in Evropskemu parlamentu v zvezi z uveljavitvijo le-tega na ravni EU.

2.2.2. Določanje pogojev za dostop

Komisija predlaga izvedbo celostnega pregleda stanja na osnovi razpoložljivih informacij ter informacij, ki jih države članice dajejo na voljo za prikaz naslednjih elementov:

- kateri podatki oziroma podatkovne zbirke so dostopne organom pregona v državah članicah in kateri so dostopni v tujini, vključno z indeksnimi podatkovnimi zbirkami (*vsebina*);
- kakšen je namen podatkovne zbirke (*definicija namena*);
- katere vrste organ pregona ima dostop do teh podatkov (*uporabniki*);
- pod katerimi pogoji imajo ti organi dostop do teh podatkov in podatkovnih zbirk (*protokol dostopa*);
- kakšne so tehnične zahteve za dostop do teh podatkov in podatkovnih zbirk (*tehnični protokoli*);
- kako pogosto se dostopa do podatkov in podatkovnih zbirk (*pomembnost*);
- kateri podatki oziroma podatkovne zbirke so pomembni za organe pregona in le-tim niso dostopni; katere določbe za varstvo podatkov se uporabljajo (določanje potreb).

Komisija namerava:

- *sprožiti postopek pregleda stanja do konca leta 2004 in tako ugotoviti obseg, potrebe in omejitve dostopa do podatkov in podatkovnih zbirk za organe pregona;*
- *sprožiti raziskavo o zakonskih določilih, pogojih, vključno z rešitvami informacijske tehnologije za dostop do podatkov o odkrivanju in pregonu ter drugih podatkov, postopkih v zvezi z določili varstva in varnosti podatkov.*

2.2.3. Zbiranje podatkov

Organi pregona v EU uporabljajo različne pristope za zbiranje in kategorizacijo podatkov in informacij. V tem trenutku ne obstaja noben organ za določanje zaupnosti različnih virov informacij.

Prvi in glavni vir informacij je zbiranje podatkov uprav za pregon. Dostop do podatkov, ki niso zbrani za namen pregona, je drugo vprašanje politike. To vprašanje zahteva široko in odprto razpravo med vsemi zainteresiranimi udeleženci glede na možne posledice za udeležence in uporabnike ter za zakone in politike Skupnosti.

Sistem, ki bi uporabljal različne privilegije dostopa, kot so skupni *evropski standardi za avtorizacijo dostopa do zaupnih informacij*, skupni sistem *uporabniških profilov za dostop* za upravljanje številnih pravic dostopa in odobreni način registracije pooblaščenih uporabnikov (prim. *uporabniški računi*), bi zagotovil podlago za učinkovito vodenje dostopa. Uporabniški profili bi se lahko uporabili tudi za sistematičen nadzor in revizijo dostopa do podatkov in njihovo obdelavo, pri čemer bi te podatke se hranili v *dnevniških datotekah in sistemih revizijskih sledi*.

Komisija namerava sprožiti raziskavo v podporo izdelavi zakonodajnih in nezakonodajnih pobud v zvezi z minimalnimi standardi za zbiranje podatkov; skupnih standardov za

določitev zaupnosti in zanesljivosti podatkov; skupnih standardov za avtorizacijo dostopa do zaupnih informacij in uporabniških profilov za dostop.

Komisija bo tudi organizirala svetovanja in interdisciplinarne delavnice v okviru Foruma za preprečevanje organiziranega kriminala EU za razpravo o javnih zasebnih partnerstvih in predvsem o dostopu do podatkov, ki niso zbrani za namen pregona.

2.2.4. Izmenjava in obdelava podatkov

Poleg različnih načinov dostopa do podatkov in podatkovnih zbirk na osnovi načela enakega dostopa obstaja še dodatna možnost boljšega dostopa do podatkov in podatkovnih zbirk, in sicer tako, da se le-te vnesejo v omrežje oziroma se oblikujejo centralne zbirke podatkov. V tem kontekstu je Evropski svet⁴ povabil Komisijo k »oddaji predlogov za izboljšanje izmenjave med evropskimi podatkovnimi zbirkami (SISII, VIS in EURODAC) z namenom izkoristka dodanih vrednosti znotraj njihovih pravnih in tehničnih okvirov pri preprečevanju in boju proti terorizmu⁵«. Izboljšana izmenjava bo morala upoštevati veljavna zakonska določila o varstvu podatkov.

Komisija meni, da je edina realna možnost za prihodnost oblikovanje izmenjevalnih in povezanih sistemov EU. Konceptualno obsežna arhitektura IT, ki združuje državno, evropsko in mednarodno povezovanje, dolgoročno obeta precejšnje prihranke, sinergije in priložnosti za politiko, tako na področju obveščevalnih kriminalističnih podatkov kot v širšem kontekstu razvijanja evropske varnostne strategije.

Oblikovati je treba fazni pristop na osnovi postavitve usklajenih formatov kodiranja podatkov in pravil dostopa za različne sisteme. V prvotnih posvetovanjih z udeleženci pod vodstvom Evropske komisije⁶ so že bila ugotovljena številna vprašanja, ki lahko predstavljajo ovire pri delitvi informacij. Te težave obsegajo pomanjkanje:

- enotnih standardov in pogojev za obdelavo podatkov,
- enotnih standardov dostopnosti podatkov,
- združljivih definicij kriminala in kriminalne statistike,
- združljivih tehnologij IT, ki jih uporabljajo uprave pregona,
- skupnih kultur pregona preko institucionalnih meja,
- sodelovanja akterjev javnega in zasebnega sektorja,
- poznavanja splošnih pravil varstva podatkov in pomanjkanje enotnega okvira za varnost podatkov.

Komisija namerava predložiti sporočilo za preučitev učinkovitih načinov odprave temeljnih ovir, ki ne dopuščajo delitve podatkov, ki bo ustrezno podprto z zadevnimi zakonodajnimi pobudami.

⁴ Evropski svet z dne 25.3. 2004 *Izjava o boju proti terorizmu.*

⁵ Evropski svet z dne 25.3.2004 *Izjava o boju proti terorizmu.*

⁶ Dublinska izjava in sklepi sej foruma za preprečevanje organiziranega kriminala.

2.2.5. Raziskava

Tekoči evropski raziskovalni programi se ukvarjajo z vprašanjem varnosti informacij in komunikacijskih sistemov ter infrastruktur. Komisija je že upoštevala potrebo po pospešitvi priprave evropskega programa za raziskave varnosti s ciljem povišanja stopnje varnosti evropskih državljanov, in sicer tako, da je sprožila pripravljalni ukrep raziskave varnosti⁷. »Pripravljalni ukrep raziskave varnosti«, ki je določen za obdobje od 2004-2006 (proračun 65 mio EUR), naj bi podprl in financiral dejavnosti preizkušanja podlage v zvezi z obsežnim evropskim programom raziskav varnosti od leta 2007 naprej.

Terorizem in organizirani kriminal veljata kot najpomembnejši težavi evropskih državljanov (80 % evropskih državljanov meni, da predstavljata terorizem in organizirani kriminal zanje največjo nevarnost). V tem trenutku raziskovalni programi ne pokrivajo zadovoljivo raziskovalnih dejavnosti v zvezi s sistemi obveščevalnih kriminalističnih podatkov oziroma pregonom. Zato obstaja poleg obstoječih programov potreba po opredelitvi posebnih raziskovalnih ukrepov. Poleg tega je sofinanciranje raziskovalnih dejavnosti možno tudi v sklopu programa AGIS.

- *Pospeševanje raziskav na temo varnih in zaupnih komunikacijskih kanalov v sklopu programa AGIS;*
- *Pobuda za oblikovanje standardov za varno izmenjavo informacij, predvsem s strani in med organi pregona;*
- *Uvedba posebnih raziskav uporabe in uvedbe evropskih sistemov obveščevalnih kriminalističnih podatkov, vključno s predmetnimi enotnimi standardi za metapodatke, varno izmenjavo podatkov, izboljšana orodja varstva podatkov, avtomatizirano analizo, oceno nevarnosti, tveganje in metode oblikovanja profilov.*

2.3. Temeljni elementi učinkovitega pregona na osnovi obveščevalnih podatkov na ravni EU

Drugi osnovni cilj informacijske politike je podati predloge ukrepov za razvoj pregona na osnovi obveščevalnih podatkov na ravni EU. Obveščevalni kriminalistični podatki služijo v pomoč pristojnim organom pri izvajanju njihovih strateških in operativnih nalog, in sicer z namenom preprečevanja in boja proti terorizmu in drugim oblikam resnega in organiziranega kriminala, kot tudi nevarnostim, ki jih tak kriminal predstavlja⁸. Z vzpostavitvijo evropskega modela obveščevalnih kriminalističnih podatkov bi postal pregon na osnovi obveščevalnih podatkov učinkovit in bi ponudil možnosti za boljše skupno delovanje. Model bi zajemal vprašanja, kot so sinhronizacija ocene nevarnosti na osnovi enotne metodologije, sistematične podpore oceni nevarnosti s sektorskimi študijami ranljivosti in razporeditvijo potrebnih finančnih sredstev in kadrov.

Z informacijsko politiko EU na področju pregona želimo **narediti potrebne informacije dostopne omrežju obveščevalnih kriminalističnih podatkov EU** in tako generirati prvorazredne obveščevalne kriminalistične podatke EU, kar bi posledično vodilo do periodične priprave strateških in operativnih ocen EU. Dostopnost informacijskega sistema

⁷ KOM (2004) 72 kon.

⁸ *Obveščevalni kriminalistični podatki* so razdeljeni v strateške in operativne (ali taktične) podatke. Strateški podatki nudijo vpogled v vprašanje, katere nevarnosti in zločine je treba obravnavati; operativni podatki nudijo taktično vodenje, kako jih najbolje premagati in jim dati prednost

Europol bo prav tako igrala pomembno vlogo pri razvoju takšne sposobnosti obveščevalnih podatkov EU.

Opisani ukrepi morajo voditi v situacijo, v kateri bodo strateške ocene na voljo tistim, ki sprejemajo odločitve, in sicer z namenom revizije prednostnih nalog pregona tako pogosto, kot je potrebno. Poleg tega bodo operativne ocene postale dostopne vodjem policijskih enot in tako zagotovile najboljše razpoložljivo tehnično znanje za preprečevanje oziroma boj proti nevarnostim ali kriminalu, vključno s terorizmom, v skladu s prednostnimi nalogami, ki jih je določil Svet.

V tem trenutku se organi pregona EU ne poslužujejo obveščevalnih kriminalističnih podatkov, katerih cilj je varnost EU kot celote. Danes obstaja nujna potreba po zaščiti državljanov EU proti novim tveganjem za varnost in nevarnostim. Zato je nujno, da so strateške in operativne ocene EU nemudoma na voljo. Prav tako mora postati izmenjava obveščevalnih podatkov predmet pravne države in spoštovanja temeljnih pravic posameznika.

Zato je predviden pristop v dveh fazah, kot sledi:

- Kratkoročno se morajo službe držav članic za obveščevalne kriminalistične podatke srečevati vsak mesec, morebiti pod okriljem Europol, in razpravljati o svojih državnih strateških in operativnih ocenah. Europol mora prispevati vse koristne obveščevalne podatke. Obveščevalni podatki se morajo pregledati za nadaljnje oblikovanje strateških ocen EU, na primer dvakrat letno, in operativnih ocen EU vsak mesec. Strateške ocene EU bi dale Svetu možnost, da določi prednostne naloge pregona. Vodje policijskih enot predajo operativne ocene operativnim ravnem v okviru državnih skupnosti pregona.

Na ta način bi v prvi fazi prišli do informacij, do katerih lahko kriminalna obveščevalna služba držav članic in Europol zakonito dostopata na osnovi sedanje zakonodaje in tako uporabljata razpoložljivo analitsko orodje.

- Dolgoročno lahko državni organi kriminalne obveščevalne službe začnejo oblikovati obveščevalne podatke z uporabo standardiziranega analitskega orodja na osnovi pomembnih podatkov pregona v Uniji.

Pomembnost Europol bi narasla, saj bi podatki in postopki postali bolj evropski. Na ta način bi dobili obveščevalne kriminalistične podatke visoke kakovosti, saj bi bili bolj standardizirani in bi jih tako razumeli širše. Odnose med Europolom, Svetom in vodji policijskih enot je treba prilagoditi spreminjajočim okoliščinam. Takrat bo EU v položaju, da se bo lahko uveljavila v mednarodnem merilu kot partner pri pregonu z lastnim razpoznavnim značajem in kakovostjo.

Komisija namerava preučiti potrebne ukrepe za uveljavitev sistema pravočasne priprave zanesljive ocene obveščevalnih kriminalističnih podatkov in za oddajo poročila Svetu do konca leta 2005.

Svet bo določil prednostne naloge na osnovi strateških ocen, ki jih bo razvila skupina za kriminalne obveščevalne podatke. Takšna operativna ocena bo nudila možnost doseganja specifičnih rezultatov, na primer prijetja, zaplembe sredstev kriminalnih dejavnosti oziroma aktivnih prizadevanj za razbitje kriminalne skupine.

Uvesti je treba enotno uporabne metode obveščevalnih podatkov, ki bodo ustrezale splošni ravni EU in tudi obravnavale posebna vsedržavna oziroma regionalna vprašanja (npr.

projektna skupina za organizirani kriminal na področju Baltskega morja - Baltic Sea Task Force on organised crime). Organi za obveščevalne kriminalistične podatke držav članic do konca leta 2005 predlagajo uvedbo evropske analitske metodologije za obveščevalne kriminalistične podatke. V zvezi s tem se lahko CEPOLU postavi zahteva, da sestavi izobraževalni načrt za usposabljanje kriminalističnih analitikov, in sicer za uporabo teh metod in usposabljanje vodstvenih delavcev, da se bodo naučili kar najbolje izkoristiti operativne ocene. Analitske metode, ki se na splošno uporabljajo⁹, morajo generirati rezultate, ki se lahko uporabijo za izdelavo strateških in operativnih ocen EU.

- *Ideje tega sporočila lahko Svet odobri z ustreznimi ukrepi za njihovo izvajanje.*
- *S podporo Europolu morajo predstavniki organov kriminalističnih obveščevalnih služb držav članic zbrati državne strateške in operativne ocene.*
- *Svet lahko naloži državam članicam, da morajo dati na voljo obveščevalne podatke Europolu in Europol pooblastiti za pripravo izčrpne ocene nevarnosti. Carinski organi in organi mejne kontrole bi lahko prejeli navodila za uskladitev priprave svojih obveščevalnih podatkov z Europolom.*
- *Razviti je treba enotne opredelitve kriminalistične statistike in standarde poročanja.*
- *Razviti je treba enotne analitske metode za pripravo obveščevalnih podatkov na ravni EU, po možnosti pod okriljem Europolu.*

2.4. Ustvarjanje zaupanja

Tretji temeljni cilj informacijske politike je prispevati k ustvarjanju zaupanja med evropskimi organi pregona, uslužbenci in partnerji, in sicer z vzpostavljanjem skupne platforme skupnih vrednot, standardov in političnih usmeritev.

Uvedba enotnih standardov je bistvenega pomena za ustvarjanje zaupanja vrednega okolja za zbiranje, izmenjavo in dostop do informacij (glej predvsem odstavek 2.2). Enotni standardi za dostop do podatkov in njihovo obdelavo kot tudi združljive metodologije v zvezi z oceno nevarnosti, tveganja in profila bodo tvorili nepogrešljivo osnovo za učinkovito izmenjavo informacij in obveščevalnih podatkov na strateških in operativnih ravneh. Ti ukrepi bodo učinkoviti le ob dolgotrajni politični podpori izvajanja **enotnega prostora pregona** v EU na osnovi združljivih državnih sistemov obveščevalnih kriminalističnih podatkov, ki bodo skupaj tvorili konceptualno integrirani evropski model kriminalističnih obveščevalnih podatkov.

Temu primerno je treba razviti formalne in neformalne delovne odnose in tako zagotoviti, da bo sistem deloval. Usposabljanje osebja na področju pregona za splošno razumevanje kriminalističnih obveščevalnih podatkov bo dodatno prispevalo k razvoju teh vidikov. CEPOL mora v tej zvezi igrati pomembno vlogo, zlasti:

- pri načrtovanju rednih tečajev usposabljanja za potencialne organe odločanja o politiki v prihodnosti in najvišje vodstvene delavce;

⁹ Metode so analize na področju rezultatov, kriminalističnih vzorcev, kriminalnih trgov, kriminalnih mrež, tveganj (ki se uporablja kot upravljalno orodje samo po sebi), ciljni profili (pogosto imenovani "izdelovanje profilov"), poslovnih kriminalističnih profilov in demografskih in socialnih trendov.

- pri izdelavi vzorčnega načrta usposabljanja vodstvenih kadrov na področju evropskih zadev kriminalističnih obveščevalnih podatkov na državni ravni;
- pri izvajanju ukrepov usposabljanja v zvezi z vsemi elementi informacijske politike EU.

Drugi ukrepi bi okrepili učinke povezovanja v mrežo, vključno s tistimi, ki temeljijo na že obstoječih instrumentih, kot so skupna vrednotenja, projekti v sklopu programa AGIS oziroma dejavnosti, ki se vodijo pod okriljem foruma za preprečevanje organiziranega kriminala.

Na koncu je treba upoštevati državne organe za nadzor podatkov, saj bodo le-ti prispevali k uveljavitvi potrebnega varstva v podporo spoštovanju pravne države in zagotovili učinkovit demokratični nadzor.

Ukrepi in tehnike za spodbujanje zaupanja so bistvenega pomena (enotni standardi in metodologije). Komisija namerava predstaviti predloge do konca leta 2005.

Vzporedno k temu bi lahko Svet povabil CEPOL, da bi začel razvijati enotni učni načrt za usposabljanje uslužbencev obveščevalnih služb.

III. POGLAVJE – ZAKONODAJNE POBUDE V ZVEZI S TEM SPOROČILOM

Komisija bo še naprej razvijala politiko, vključno z zakonodajnimi pobudami na povezanih področjih varstva osebnih podatkov v tretjem stebru in uporabo informacij o potnikih za namen pregona, slednje v skladu z načeli sporočila Komisije iz decembra 2003¹⁰.

Predlog za okvirno odločitev o varstvu podatkov bo vzpostavil enotne standarde za obdelavo osebnih podatkov, ki so bili izmenjani na podlagi naslova VI Pogodbe o Evropski uniji, in sicer z namenom, da se omogoči dostop do pomembnih podatkov o pregonu s strani policije in sodnih oblasti v skladu s temeljnimi pravicami. Ta okvirna odločitev mora zagotoviti enotni okvir varstva podatkov za sodelovanje pri preprečevanju, odkrivanju, preiskovanju in pregonu kriminala ter ogrožanju varnosti. Določil bo okvir za bolj specifična določila iz različnih pravnih instrumentov sprejetih na ravni EU in tako še dodatno zmanjšal praktične razlike pri izmenjavi informacij med državami članicami na eni strani ter med državami članicami in tretjimi državami na drugi strani, vključen pa bo tudi mehanizem, ki zagotavlja varstvo temeljnih pravic.

¹⁰ KOM (2003) 826 konč. z dne 16.12.03 o prenosu podatkov iz Evidence imen letalskih potnikov. Globalni pristop EU.