

Bruselj, 24.7.2019
COM(2019) 372 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

**o medsebojnem povezovanju nacionalnih centraliziranih avtomatiziranih mehanizmov
(osrednji registri ali osrednji elektronski sistemi za pridobivanje podatkov) držav članic
za bančne račune**

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o medsebojnem povezovanju nacionalnih centraliziranih avtomatiziranih mehanizmov (osrednji registri ali osrednji elektronski sistemi za pridobivanje podatkov) držav članic za bančne račune

1. Uvod

V skladu s členom 32a Direktive (EU) 2015/849 o preprečevanju pranja denarja¹ morajo države članice do 10. septembra 2020 uvesti nacionalne centralizirane avtomatizirane mehanizme, kot so osrednji registri ali osrednji elektronski sistemi za pridobivanje podatkov, ki omogočajo identifikacijo katere koli fizične ali pravne osebe, ki ima ali obvladuje plačilne račune, bančne račune in sefe. V direktivi o preprečevanju pranja denarja je opredeljen minimalni nabor informacij, ki jih je treba vključiti v take centralizirane mehanizme. Direktiva določa tudi, da bi morale imeti finančnoobveščevalne enote takojšen in nefiltriran dostop do njih, informacije pa bi morale biti dostopne tudi drugim pristojnim organom za izpolnjevanje njihovih nalog in obveznosti iz direktive o preprečevanju pranja denarja. Direktiva 2019/1153 o lažjem dostopu do finančnih in drugih informacij² države članice zavezuje, da imenujejo nacionalne organe, pristojne za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje ali pregon kaznivih dejanj, ki bi morali imeti neposreden, takojšen in nefiltriran dostop do minimalnega nabora informacij v takih centraliziranih mehanizmih. Med temi pristojnimi organi so vsaj uradi za odvzem premoženjske koristi.

Dostop pristojnih organov do osrednjih registrov bančnih računov ali sistemov za pridobivanje podatkov bo pomemben element v boju proti pranju denarja, povezanim predhodnim kaznivim dejanjem in financiranju terorizma ter bolj splošno v boju proti hudim kaznivim dejanjem. Ob upoštevanju ciljev direktive o preprečevanju pranja denarja in direktive o lažjem dostopu do finančnih in drugih informacij bi prihodnja medsebojna povezanost registrov bančnih računov in sistemov za pridobivanje podatkov po vsej EU olajšala čezmejno sodelovanje pristojnih organov, ki so vključeni v boj proti pranju denarja, financiranju terorizma in drugim hudim kaznivim dejanjem.

Člen 32a(5) direktive o preprečevanju pranja denarja določa, da mora Komisija oceniti pogoje ter tehnične specifikacije in postopke za zagotavljanje varnega in učinkovitega medsebojnega povezovanja centraliziranih avtomatiziranih mehanizmov. Zato to poročilo ocenjuje različne rešitve na področju informacijske tehnologije na ravni EU, ki so že

¹ Direktiva (EU) 2015/849 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2015 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma, spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive 2005/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta in Direktive Komisije 2006/70/ES (UL L 141, 5.6.2015, str. 73).

² Direktiva (EU) 2019/1153 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o določitvi pravil za lažjo uporabo finančnih in drugih informacij za namene preprečevanja, odkrivanja, preiskovanja ali pregona nekaterih kaznivih dejanj (UL L 186, 11.7.2019, str. 122).

vzpostavljene ali se trenutno razvijajo in ki bi lahko bile zgled za morebitno medsebojno povezovanje centraliziranih mehanizmov. Za doseg medsebojne povezanosti bi bil potreben zakonodajni instrument.

To poročilo bi bilo treba obravnavati v povezavi z vzporedno predstavljenimi poročili, in sicer s poročilom Komisije o nadnacionalni oceni tveganja³, poročilom Komisije o finančnoobveščevalnih enotah⁴ in poročilom Komisije o oceni nedavnih domnevnih primerov pranja denarja, v katere so bile vpletene kreditne institucije EU⁵.

2. Sedanje stanje

2.1. Centralizirani registri ali elektronski sistemi za pridobivanje podatkov o bančnih računih v državah članicah

Zaenkrat⁶ so v 15 državah članicah⁷ vzpostavljeni centralizirani mehanizmi, ki vsebujejo informacije o bančnih računih. Na podlagi odgovorov, ki so jih poslale države članice, je v rahli prednosti tehnična rešitev osrednjega registra: osrednje registre ima ali načrtuje 17 držav članic, medtem ko jih je 9 izjavilo, da imajo ali predvidevajo osrednje sisteme za pridobivanje podatkov⁸. V prednosti so tudi sistemi, ki vsebujejo dodatne podatke poleg minimalnega nabora informacij, ki se nanašajo na profil računa, iz člena 32a(5) pete direktive o preprečevanju pranja denarja (11 odgovorov proti 6)⁹.

³ Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o oceni tveganja pranja denarja in financiranja terorizma, ki vpliva na notranji trg in je povezano s čezmejnimi dejavnostmi (COM(2019) 370 final).

⁴ Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o oceni okvira za sodelovanje med finančnoobveščevalnimi enotami (COM(2019) 371).

⁵ Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o oceni nedavnih domnevnih primerov pranja denarja, v katere so bile vpletene kreditne institucije EU (COM(2019) 373).

⁶ Informacije v tem oddelku temeljijo na odgovorih držav članic na namenski vprašalnik, ki jim je bil poslan marca 2019, informacijah, prejetih na delavnici o prenosu 1. aprila 2019, ki jo je pripravila Komisija, in Prilogi 7 k oceni učinka, ki je priložena predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi pravil za lažjo uporabo finančnih in drugih informacij za namene preprečevanja, odkrivanja, preiskovanja ali pregona nekaterih kaznivih dejanj ter o razveljavitvi Sklepa Sveta 2000/642/PNZ (SWD(2018) 114 final).

⁷ Belgija, Bolgarija, Češka, Nemčija, Grčija, Španija, Francija, Hrvaška, Italija, Latvija, Litva, Avstrija, Portugalska, Romunija, Slovenija. Na Slovaškem je vzpostavljen centraliziran elektronski sistem za pridobivanje podatkov, ki pa je trenutno dostopen samo sodnim uradnikom.

⁸ Finska je vključena v obe skupini, saj bo uvedla sistem, ki uporablja obe rešitvi. Osrednji register zbira in vsebuje ustrezne informacije v eni osrednji podatkovni zbirki, medtem ko je osrednji elektronski sistem za pridobivanje podatkov sestavljen iz osrednjega informacijskega portala in pridobiva informacije iz različnih podatkovnih zbirk (ki jih vodijo npr. finančne institucije).

⁹ Iz odgovorov držav članic lahko te dodatne informacije vključujejo informacije o finančnih pogodbah, ki jih je sklenil lastnik računa, ali o transakcijah, opravljenih v zvezi z računom.

2.2. Sistemi EU za medsebojno povezovanje nacionalnih decentraliziranih elektronskih podatkovnih zbirk

Obstaja več projektov EU, ki zagotavljajo decentralizirano medsebojno povezovanje nacionalnih elektronskih podatkovnih zbirk po vsej EU¹⁰. Sistemi IT, ki veljajo za pomembne za to poročilo, so navedeni v nadaljevanju.

Evropski informacijski sistem kazenskih evidenc (ECRIS) je začel delovati aprila 2012, da bi se izboljšala izmenjava informacij o kazenskih evidencah po vsej EU¹¹. S sistemom ECRIS so trenutno povezane vse države članice. ECRIS zagotavlja izmenjavo informacij o obsodbah med državami članicami na enoten, hiter in združljiv način ter zagotavlja sodnikom in tožilcem enostaven dostop do izčrpnih informacij o kazenski zgodovini zadevnih oseb¹².

Evropski informacijski sistem za prometna in vozniška dovoljenja (EUCARIS) povezuje države, da lahko izmenjujejo informacije o vozilih in vozniških dovoljenjih ter druge podatke v zvezi s prevozom. EUCARIS je mehanizem, ki povezuje organe za registracijo vozil in vozniških dovoljenj v Uniji in omogoča izmenjavo informacij o lastniku vozila in zavarovanju vozil med nacionalnimi kontaktnimi točkami držav članic¹³.

Medsebojno povezovanje registrov insolventnosti po vsej EU (IRI) vključuje dva različna projekta. Prva različica sistema (IRI 1.0) je na evropskem portalu e-pravosodje¹⁴ na voljo od julija 2014. Razvita je bila kot pilotni projekt¹⁵ s prostovoljnim sodelovanjem nekaterih držav članic¹⁶. Druga različica (IRI 2.0) temelji na Uredbi (EU) 2015/848 o postopkih v primeru insolventnosti in bo medsebojno povezala nacionalne registre insolventnosti vseh držav članic (razen Danske). Vse države članice bi se morale z medsebojnim povezovanjem uskladiti do junija 2021. IRI 1.0 temelji na standardiziranih varnih spletnih sporočilih (SOAP

¹⁰ Centralizirani sistemi IT z enotnimi podatkovnimi zbirkami na ravni EU, kot je schengenski informacijski sistem ali vizumski informacijski sistem, so izključeni iz ocene, saj taki sistemi niso združljivi s predhodnim obstojem nacionalnih centraliziranih podatkovnih zbirk.

¹¹ Okvirni sklep Sveta 2009/315/PNZ z dne 26. februarja 2009 o organizaciji in vsebini izmenjave kazenskih evidenc med državami članicami ter Sklep Sveta 2009/316/PNZ z dne 6. aprila 2009 o vzpostavitvi Evropskega informacijskega sistema kazenskih evidenc (ECRIS) na podlagi člena 11 Okvirnega sklepa 2009/315/PNZ, ki je spremenjen z Direktivo (EU) 2019/884 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. aprila 2019 v zvezi z izmenjavo informacij o državljanih tretjih držav in evropskim informacijskim sistemom kazenskih evidenc (sistem ECRIS).

¹² Aprila 2019 je bil sprejet nov zakonodajni okvir za dopolnitev sistema ECRIS z mehanizmom, ki omogoča učinkovito izmenjavo informacij iz kazenskih evidenc o državljanih tretjih držav, ki so bili obsojeni na ozemlju EU. Evropski informacijski sistem kazenskih evidenc za državljane tretjih držav (ECRIS-TCN) bo centraliziran sistem za iskanje o načelu „zadetek / ni zadetka“, ki bo vseboval samo informacije o identiteti obsojenih državljanov tretjih držav in navedbo države članice, v kateri je bila oseba predhodno obsojena. V primeru zadetka bo morala država članica vložnica zahtevati informacije o obsodbah prek obstoječega sistema ECRIS od držav članic, ki jih navaja sistem ECRIS-TCN.

¹³ Pravna podlaga za prümisko storitev sta Sklep Sveta 2008/615/PNZ z dne 23. junija 2008 o poglobitvi čezmejnega sodelovanja, zlasti na področju boja proti terorizmu in čezmejnemu kriminalu, in Sklep Sveta 2008/616/PNZ o izvajanju Sklepa 2008/615/PNZ.

¹⁴ https://beta.e-justice.europa.eu/246/SL/bankruptcy_amp_insolvency_registers_search_for_insolvent_firms_in_the_eu?init=tr

¹⁵ Pilotni projekt je bil oblikovan in izveden na podlagi večletnega akcijskega načrta 2009–2013 o evropskem e-pravosodju (UL C 75, 31.3.2009, str. 1) in večletnega evropskega akcijskega načrta za e-pravosodje za obdobje 2014–2018 (UL C 182, 14.6.2014, str. 2).

¹⁶ Trenutno sodelujejo Češka, Nemčija, Estonija, Italija, Latvija, Nizozemska, Avstrija, Romunija in Slovenija.

prek HTTPS), medtem ko IRI 2.0 dodatno podpira izmenjavo podatkov, pri čemer uporablja gradnik eDelivery Instrumenta za povezovanje Evrope (IPE)¹⁷.

Sistem povezovanja poslovnih registrov (BRIS) povezuje poslovne registre in tako omogoča izmenjavo čezmejnih sporočil o združitvah in podružnicah med poslovnimi registri, uporabnikom portala e-pravosodje pa omogoča pridobivanje večjezičnih informacij o podjetjih EU. Sistem deluje od junija 2017 v skladu z Direktivo 2012/17/EU glede povezovanja centralnih in trgovinskih registrov ter registrov družb¹⁸. BRIS za izmenjavo standardiziranih sporočil uporablja gradnik eDelivery Instrumenta za povezovanje Evrope. Sistem je decentraliziran, njegova osrednja komponenta (evropska osrednja platforma) pa shranjuje in indeksira imena družb in registracijske številke.

Sistem povezovanja zemljiških knjig (LRI) je prostovoljni projekt¹⁹ v teku, katerega cilj je zagotoviti enotno točko dostopa do zemljiških knjig sodelujočih držav EU na evropskem portalu e-pravosodje. Delovati naj bi začela v drugem četrtletju leta 2020.

Evropski projekt lastništva podjetij in nadzornih struktur (European Business Ownership and Control Structures – EBOCS) izvaja združenje evropskih poslovnih registrov (European Business Registries Association) s finančno podporo Sklada za notranjo varnost (ISF) – policija (letni delovni programi za leti 2016 in 2018). Platforma EBOCS zagotavlja poenostavljen enotni dostop do podatkov iz poslovnega registra o lastništvu podjetij in nadzornih strukturah za finančne analize in preiskovalne namene. Omogoča tudi združevanje rezultatov poizvedb na vizualnem zemljevidu. Opozoriti je treba, da EU nima v lasti pravic intelektualne lastnine tega sistema.

Sistem e-CODEX (e-Justice Communication via Online Data Exchange) omogoča varno komunikacijo v civilnih in kazenskih postopkih z zagotavljanjem decentraliziranega sistema za čezmejno izmenjavo elektronskih sporočil na področju pravosodja²⁰. Sistem e-CODEX trenutno olajšuje elektronsko komunikacijo med državljani in sodišči ter med upravami držav članic pri poskusnem izvajanju evropskega plačilnega naloga in evropskega postopka v sporih majhne vrednosti. Tudi na področju kazenskega pravosodja je e-CODEX izbrana rešitev za digitalni sistem za izmenjavo e-dokazov²¹, za elektronske izmenjave v okviru evropskega preiskovalnega naloga (EPN) in pogodb o medsebojni pravni pomoči.

¹⁷ <https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/eDelivery>.

¹⁸ Direktiva 2012/17/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. junija 2012 o spremembi Direktive Sveta 89/666/EGS ter direktiv 2005/56/ES in 2009/101/ES Evropskega parlamenta in Sveta glede povezovanja centralnih in trgovinskih registrov ter registrov družb (UL L 156, 16.6.2012).

¹⁹ Za medsebojno povezovanje ni pravne podlage, vendar to deluje kot prostovoljni sistem, v katerega se države članice lahko vključijo.

²⁰ Sistem e-CODEX je sestavljen iz paketa programske opreme (eDelivery IPE in priključek e-CODEX), ki se lahko uporabi za vzpostavitev točke dostopa na nacionalni ravni za namen takega varnega komuniciranja. Ne gre za sistem, ki povezuje nacionalne podatkovne zbirke ali registre, temveč za komunikacijsko infrastrukturo, ki zagotavlja varno komunikacijo in izmenjavo informacij med nacionalnimi sistemi IT in zato velja za pomembno za oceno v tem poročilu. Sistem e-CODEX je bil razvit med letoma 2010 in 2016 v 21 državah članicah v sodelovanju z drugimi državami/ozemlji in organizacijami.

²¹ Sistem je bil ustanovljen na podlagi sklepov Sveta z dne 9. junija 2016 o izboljšanju kazenskega pravosodja v kibernetnem prostoru.

3. Glavni parametri

3.1. Pogoji za dostop uporabnikov

Pregled obstoječih sistemov razkriva, da je dostopnost uporabniku namenjenega sistema, ki komunicira s povezanim informacijskim sistemom, odvisna od namena, za katerega je vzpostavljen. Če je bilo medsebojno povezovanje vzpostavljeno z namenom večje preglednosti informacij za podjetja na notranjem trgu (BRIS, IRI), je sistem javno dostopen. Če pa je cilj medsebojnega povezovanja izboljšati čezmejno sodelovanje med pristojnimi organi za namene kazenskega pregona ali izvajanje nalog javne uprave, kot na primer pri ECRIS ali prümški storitvi EUCARIS²², je dostop omejen.

Funkcija iskanja podjetij sistema BRIS je na portalu e-pravosodje na voljo vsem, medtem ko je infrastruktura za sporočila trenutno z zakonom omejena na nacionalne poslovne registre. Pri IRI so informacije prek iskalnega vmesnika javno dostopne, države članice pa imajo možnost, da dostop omejijo na vložnike zahtevkov z upravičenim interesom, le v okviru „postopkov v primeru insolventnosti potrošnikov“. ECRIS je dostopen samo imenovanim osrednjim organom držav članic. Tudi dostop do storitev sistema EUCARIS je na voljo javnim organom prek imenovanih nacionalnih kontaktnih točk. Pri EBOCS je dostop omejen na sodelujoče urade za boj proti kaznivim dejanjem.

Sistem	Javni dostop	Omejen dostop	Opombe
BRIS	Da		Funkcija iskanja podjetij sistema BRIS je na portalu e-pravosodje na voljo vsem, medtem ko je infrastruktura za sporočila trenutno z zakonom omejena na nacionalne poslovne registre.
IRI	Da		
ECRIS		Da	Za osrednje organe držav članic, ki so posebej imenovani za to funkcijo.
EUCARIS		Da	Za nacionalne kontaktne točke EUCARIS, prek katerih lahko dostop dobijo javni organi, odvisno od pravne podlage sodelovanja.
EBOCS		Da	Za urade za boj proti kaznivim dejanjem, ki sodelujejo pri projektu.
LRI	Da*		Napredne funkcije bodo na voljo samo potrjenim pravnim strokovnjakom.

Preglednica 1: Dostopnost uporabnikom namenjenega sistema, ki komunicira s povezanim informacijskim sistemom

V skladu z direktivo o preprečevanju pranja denarja je namen centraliziranih mehanizmov za bančne račune izboljšati boj proti pranju denarja in financiranju terorizma, dostop pa je omejen na nekatere javne organe. Direktiva o lažjem dostopu do finančnih in drugih informacij razširja namen uporabe informacij v osrednjih mehanizmihi na huda kazniva dejanja in pravice dostopa na imenovane pristojne organe. Določitev, kateri nacionalni organi imajo neposreden dostop do nacionalnih registrov, je v pristojnosti držav članic, ki upravljajo

²² Čeprav lahko do EUCARIS dostopa več organov, prümška storitev EUCARIS dodeljuje dostop organom kazenskega pregona.

* še ne deluje

registre. To bi lahko povzročilo neskladje, saj bi nekatere vrste organov lahko imele dostop v eni državi članici, v drugi pa ne. Pri čezmejni izmenjavi prek vseevropskega sistema medsebojnega povezovanja bi se lahko zgodilo, da bi organ zahteval informacije iz registra druge države članice, v kateri bi bilo podobnemu organu to iskanje zavrnjeno.

Ena od možnosti bi lahko bila, da bodo isti organi, ki bodo imeli neposreden dostop do centraliziranih mehanizmov v skladu z direktivo o preprečevanju pranja denarja ter direktivo o lažjem dostopu do finančnih in drugih informacij, dobili dostop do platforme za medsebojno povezovanje. Druga možnost bi bila, da pravice dostopa do sistema medsebojnega povezovanja dobijo enake vrste organov v vseh državah članicah, kar bi lahko dosegli z usklajenim in zaprtim seznamom vrst organov na ravni EU, določenim v skladu z namenom dostopa do informacij.

V primeru razširitve medsebojnega povezovanja na vse organe, ki jim je trenutno odobren dostop v skladu z nacionalno zakonodajo, bi bile potrebne podrobne določbe o pogojih za dostop in iskanje s strani pristojnih nacionalnih organov. V zvezi s tem je pomembno poudariti, da direktiva o uporabi finančnih informacij in drugih informacij določa stroge pogoje za dostop do informacij o bančnih računih, ki jih vsebujejo centralizirani avtomatizirani mehanizmi, in iskanje po njih s strani pristojnih organov, imenovanih na nacionalni ravni. Taki pogoji na primer vključujejo zagotavljanje dostopa do registrov in sistemov za pridobivanje podatkov samo posebej imenovanim in pooblaščenim osebam vsakega pristojnega organa. Drug ukrep za blaženje tveganj, ki jih predstavljajo razširjene pravice dostopa imenovanih nacionalnih organov, bi lahko bila omejitev obsega razpoložljivih informacij v sistemu medsebojnega povezovanja na minimalni nabor informacij v zvezi s profilom računa iz člena 32a(3) direktive o preprečevanju pranja denarja.

Kar zadeva področje uporabe, člen 32a(3) direktive o preprečevanju pranja denarja opredeljuje informacije, ki jih morajo vsebovati vsi centralizirani sistemi, kot so imetnik računa, bančni računi, identificirani s številko IBAN, in sefi pri kreditni instituciji na nacionalnem ozemlju. Vendar člen 32a(4) direktive določa možnost, da države članice v registre vključijo druge informacije, za katere se šteje, da jih finančnoobveščevalne enote in pristojni organi nujno potrebujejo za izpolnjevanje svojih obveznosti v skladu z direktivo. Z vidika varstva osebnih podatkov se zdi, da bi bilo obseg informacij, ki so dostopne prek platforme za medsebojno povezovanje, treba omejiti na minimalni obvezni nabor informacij iz člena 32a(3) direktive o preprečevanju pranja denarja. V skladu s pravili o varstvu podatkov bi moral biti dostop do osebnih podatkov sorazmeren s tem, kar je potrebno za cilje, opredeljene v direktivi o preprečevanju pranja denarja. Podoben pristop je uporabljen tudi v direktivi o uporabi finančnih in drugih informacij. Člen 4(2) te direktive pojasnjuje, da pristojni organi nimajo dostopa do dodatnih informacij, ki jih države članice vključijo v centralizirane mehanizme, in jim iskanje po njih ni dovoljeno.

3.2. Funkcija iskanja

Veljavna iskalna merila so ključnega pomena za zagotovitev, da bo medsebojno povezovanje avtomatiziranih centraliziranih mehanizmov uporabnikom prineslo dodano vrednost. Iskalni kriteriji bi morali biti zasnovani tako, da bi okrepili zmogljivosti pristojnih organov za

učinkovitejše opravljanje njihovih nalog in izvajanje preiskav ob hkratnem zagotavljanju sorazmernosti in spoštovanju veljavnih zahtev glede varstva podatkov.

Razmisliti bi bilo treba o tem, kdo bo imel pravico izvajati iskanje (zasebne stranke ali javne stranke) in za katere podatke se lahko pričakuje, da jih mora ali ne more poznati oseba, ki izvaja iskanje. Zahteva, da mora iskanje vsebovati podatke, ki jih oseba, ki opravlja poizvedbo, verjetno ne pozna, lahko oteži ali onemogoči učinkovito iskanje. Opozoriti je treba tudi, da obstajajo primeri, v katerih finančnoobveščevalna enota ali organ kazenskega pregona iz ene države članice ne pozna datuma rojstva ali nacionalne identifikacijske številke državljanov druge države članice. Če bo medsebojno povezovanje na voljo za take dodatne informacije v centraliziranih sistemih, bo pomembno ugotoviti, ali bo mogoče na podlagi takih dodatnih informacij izvajati tudi iskanje.

Vrste informacij, ki predstavljajo usklajen minimalni nabor informacij iz člena 32a(3) direktive o preprečevanju pranja denarja, bi lahko bile predvidene kot iskalni kriteriji. S tem bi sistem medsebojnega povezovanja ustrezal prvotnim namenom centraliziranih mehanizmov. Potrebni bi bili dodatni zaščitni ukrepi za preverjanje zadetkov (zlasti v primerih, ko da iskanje več odgovorov).

Pogoji glede metod iskanja so odločilni za učinkovitost uporabe medsebojno povezanih podatkovnih zbirk. Možnost „mehkega iskanja“, tj. iskanja, ki ima širše rezultate, tudi v primeru napačno zapisanih ali nepopolnih besed, razširi zadetke iskanja, s čimer se poveča verjetnost dostopa do zahtevanih informacij prek iskanja, vendar lahko sproži pomisleke glede varstva podatkov, saj bi bili lahko pri tem izpostavljeni osebni podatki, ki jih iskanje dejansko ne zadeva. Po drugi strani zahteva po „popolnem ujemanju“ zmanjšuje tveganje nepotrebne izpostavljenosti osebnih podatkov, vendar povečuje verjetnost, da bo iskalnik iskane podatke spregledal (v primeru razlike pri črkovanju vnosa ali pri uporabi različnih pravil prečkovanja).

Z možnostjo izvajanja „mehkega iskanja“ bi se zmanjšala uporaba postopkov samodejnega potrjevanja, s čimer bi se preprečilo ali zmanjšalo število napačnih zadetkov, vendar bi se zmanjšala tudi operativna vrednost sistema. V primeru uporabe „mehkega iskanja“ bi bilo treba razmisliti o drugih orodjih za zmanjšanje tveganja za iskanje na slepo, na primer kot pri IRI, kjer obstaja omejitev števila prikazanih rezultatov.

3.3. Struktura upravljanja, odgovornost za vzdrževanje

V primeru BRIS, IRI, LRI in ECRIS so različne službe Evropske komisije *odgovorne za vzdrževanje sistema IT*, tj. zagotoviti morajo razpoložljivost komponente medsebojnega povezovanja ter nosijo stroške njene vzpostavitve in vzdrževanja. Trenutno e-CODEX vzdržuje konzorcij držav članic (komponenta eDelivery IPE je v pristojnosti Evropske komisije). Pri sistemu EUCARIS odgovornost nosijo 28 držav članic in sodelujoče tretje države, medtem ko je sistem EBOCS v lasti združenja evropskih poslovnih registrov (EBRA). Ker ti informacijski sistemi povezujejo nacionalne podatkovne zbirke, so za vzdrževanje nacionalnih podatkovnih zbirk in zagotovitev njihove razpoložljivosti odgovorne države članice.

Za *strukturo upravljanja* sistema, ki medsebojno povezuje podatkovne zbirke, bi bilo treba pristojnosti za sprejemanje odločitev v zvezi s političnimi in operativnimi vprašanji oblikovati tako, da bi bilo to v interesu nacionalnih komponent.

Usmerjevalni odbor sistema BRIS deluje kot notranji forum Komisije za politične odločitve, nadzor in upravljanje sistema BRIS, medtem ko strokovna skupina za pravo družb – poslovni registri (CLEG-BRIS) deluje kot forum za sodelovanje na politični ravni med udeleženi akterji. Podobno razlikovanje med oblikovanjem politik in operativnimi strukturami je mogoče opaziti pri sistemu EUCARIS, pri katerem generalna skupščina, ki jo sestavljajo visoki predstavniki vladnih agencij, določa politiko, ki jo je treba izvajati, potrjuje proračun in letne prispevke ter ureja upravljanje sistema.

3.4. Upravljanje podatkov

Odgovornost za vzdrževanje sistema IT je nekaj drugega kot vprašanje *odgovornosti z vidika varstva podatkov*. V skladu s Splošno uredbo o varstvu podatkov²³ je upravljavec podatkov fizična ali pravna oseba, ki sama ali skupaj z drugimi določa namene in sredstva obdelave osebnih podatkov ter nosi odgovornost za obdelavo osebnih podatkov. Vprašanje upravljanja je zapleteno in za oceno upravljavca so pomembni številni dejavniki, med drugim tudi vprašanje, kdo shranjuje podatke in kje.

Pri sistemu IRI platforma EU zgolj medsebojno povezuje decentralizirane nacionalne podatkovne zbirke, vsi podatki, prikazani na osrednji platformi, pa so preprosto „prehodni podatki“, ki se ne shranjujejo v komponenti EU, prav tako se v središču ne evidentirajo in ne hranijo dnevniki poizvedb uporabnikov prek spletne storitve. Situacija je nekoliko drugačna pri sistemu BRIS, ki je uvedel posebno funkcijo shranjevanja osnovnih podatkov o profilih podjetij v osrednji komponenti na ravni Komisije, ki jih nacionalni registri redno posodablajo. Začetna poizvedba se izvede v tej osrednji podatkovni zbirki, rezultat pa je seznam zadetkov z imeni subjektov. Vložnik lahko pridobi podrobne podatke o določenem subjektu z izbiro imena tega subjekta s seznama zadetkov, pri čemer se ustvari neposredna povezava z informacijami v nacionalni podatkovni zbirki.

V zvezi z morebitno medsebojno povezavo centraliziranih mehanizmov bi bilo treba razmisliti o razvoju sistema IT, pri katerem osrednja usmerjevalna komponenta ne bi shranjevala osebnih podatkov in pri katerem bi se vse odločitve o sredstvih in namenih obdelave podatkov sprejemale na nacionalni ravni. Cilj storitve medsebojnega povezovanja bi bil preprosto olajšati obdelavo podatkov za centralizirane mehanizme, ki bi ostali upravljavci svojih podatkovnih nizov.

3.5. Stroški vzpostavitve in vzdrževanja

Vzpostavitev sistema medsebojnega povezovanja nacionalnih osrednjih mehanizmov bo povzročila stroške v smislu vzpostavitve in vzdrževanja sistema, ki bi si jih morale deliti EU in države članice. Pri delitvi stroškov v vzorčnih primerih so se stroški, povezani s

²³ Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov) (UL L 119, 4.5.2016).

komponento EU (osrednja usmerjevalna komponenta, platforma EU), praviloma financirali iz splošnega proračuna EU, države članice pa so nosile stroške, potrebne za prilagoditev njihovih nacionalnih sistemov, da bi postali interoperabilni s sistemom EU za medsebojno povezovanje. V primeru sistema BRIS je razvoj prve različice, ki je začela delovati junija 2017 in je vključevala evropsko osrednjo platformo, zahteval približno 1,7 milijona EUR. Pri sistemu IRI, ki ima bolj preprosto arhitekturo, so stroški za razvoj pilotnega sistema za osrednje iskanje (IRI 1.0) znašali približno 280 000 EUR, prilagoditev aplikacije za osrednje iskanje za vzpostavitev sistema IRI 2.0 pa bo stala približno 170 000 EUR. Kar zadeva sistem ECRIS, so skupni stroški uvedbe „referenčne programske opreme“, tj. programske opreme za izmenjavo podatkov iz kazenskih evidenc med državami članicami, znašali 2 050 000 EUR. Letni stroški vzdrževanja sistema so znašali 150 000 EUR. Za vzdrževanje sistema EUCARIS morajo vse sodelujoče države plačati splošno nadomestilo v višini približno 20 000 EUR.

Na podlagi zgornjih podatkov se zdi, da so stroški vzpostavitve in vzdrževanja vseevropskega sistema medsebojnega povezovanja razmeroma nizki v primerjavi s koristmi, ki jih tak projekt prinaša EU. Stroškovna učinkovitost bi se lahko izboljšala s ponovno uporabo obstoječih zmogljivosti (kot so točke dostopa do omrežja eDelivery, gradniki Instrumenta za povezovanje Evrope, osnovni besednjaki Generalnega direktorata Evropske komisije za informatiko itd.).

4. Tehnične specifikacije sistemov, vključno z varnostjo podatkov

4.1. Uporaba omrežja in varnost podatkov

Prümska storitev sistemov EUCARIS in ECRIS uporablja čezevropske telematske storitve med upravami (TESTA), ki so zasebno omrežje, popolnoma ločeno od javnega interneta. Imenovane nacionalne kontaktne točke imajo dostop do tega zasebnega omrežja. Omrežno storitev TESTA upravlja Komisija, storitev pa zagotavlja zajamčeno zmogljivost in visoko raven varnosti. Pri sistemu EUCARIS je možna uporaba prek javnega interneta, vendar se trenutno ne uporablja. Povezan je z vsemi institucijami EU in nacionalnimi mrežami ter ima prednost v okviru sodelovanja na področju kazenskega pregona, ki vključuje občutljive informacije. Institucije EU so razvile tudi druga varna omrežja, na primer skupno komunikacijsko omrežje in skupni sistemski vmesnik (CCN/CSI), ki se uporablja na področju carinske politike in obdavčevanja.

Sistemi BRIS, IRI, LRI in EBOCS uporabljajo javni internet (z ustrezno tehnologijo šifriranja podatkov, ki potujejo prek spleta). Kar zadeva varno izmenjavo informacij prek javnega interneta, gradnik eDelivery podjetjem in javnim upravam omogoča izmenjavo elektronskih podatkov in dokumentov v digitalni obliki z drugimi organizacijami na interoperabilen,

varen, zanesljiv in zaupanja vreden način. To je usklajeno z opredelitvijo storitev elektronske priporočene dostave iz člena 3(36) uredbe eIDAS²⁴.

Za možno medsebojno povezovanje centraliziranih sistemov, ki verjetno vključujejo občutljive informacije, se lahko predvidi uporaba omrežja TESTA. Kljub temu bi lahko razmislili tudi o javnih internetnih rešitvah. Skoraj vsi nacionalni centralizirani sistemi uporabljajo javni internet. Z vidika varnosti in celovitosti podatkov bo dejstvo, da bo sistem sestavljen iz decentraliziranih podatkovnih zbirk, ublažilo morebitna tveganja, ker so decentralizacija in razpršene tehnologije same po sebi odpornejše proti kibernetiskim napadom, saj je na splošno veliko težje pokvariti podatke in jih je po incidentih veliko lažje obnoviti.

4.2. Osrednja usmerjevalna komponenta

Obstajata dve glavni vrsti arhitektur sistemov IT, tj. povsem decentralizirani sistemi in sistemi, ki imajo osrednjo platformo ali usmerjevalno komponento, nameščeno na ravni EU, ki deluje kot „vezni element“ med decentraliziranimi nacionalnimi podatkovnimi zbirkami.

V „povsem porazdeljenih sistemih“ platforme ali komponente EU ni, temveč vse države komunicirajo neposredno druga z drugo prek skupno dogovorjenih standardov, ki omogočajo neposredne medsebojne izmenjave med povezanimi točkami držav članic. Zato se sprožene poizvedbe posamično pošljejo v nacionalni sistem zadevne države, prejeti odgovori pa se zberejo in prikažejo na spletnem odjemalcu vložnika zahtevka. Sistemi EUCARIS, ECRIS in e-CODEX izvajajo to tehnologijo (ki se opira na skupno razvito aplikacijo).

V „porazdeljenih sistemih z osrednjo usmerjevalno komponento“ je na ravni EU vzpostavljena centralizirana platforma: enotna osrednja spletna storitev, ki se vzdržuje in upravlja na ravni EU in je povezana z vsemi nacionalnimi sistemi. Uporabniki poizvedujejo prek osrednje spletne storitve, ki zbira informacije iz nacionalnih podatkovnih zbirk. Sistemi BRIS, EBOCS in IRI uporabljajo to tehnologijo²⁵.

Z vidika poveztljivosti bi bila izvedba rešitve z osrednjo usmerjevalno komponento morda lažja. V primeru ene same platforme mora vsaka država članica vzpostaviti in ohraniti le eno povezavo med nacionalnim sistemom in to centralizirano platformo. Vendar bo brez „resnične“ centralizirane platforme morala vsaka država članica vzpostaviti, preskusiti in vzdrževati povezave z vsemi drugimi nacionalnimi sistemi držav članic (npr. prümška storitev sistema EUCARIS trenutno vsebuje skoraj 756 povezav). Povsem porazdeljen sistem mora biti kos izzivu večjega števila povezav, ki lahko povečajo težave v smislu upravljanja, nadzora in revizije. Kljub temu obstajajo tehnološke rešitve za izziv obvladovanja velikega

²⁴ Uredba (EU) št. 910/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. julija 2014 o elektronski identifikaciji in storitvah zaupanja za elektronske transakcije na notranjem trgu in o razveljavitvi Direktive 1999/93/ES (UL L 257, 28.8.2014, str. 73).

²⁵ Obstajajo alternative za osrednjo komponento. Na primer, „CEF eDelivery Service Metadata Publisher (SMP)“ uporabnikom infrastrukture za sporočila omogoča dinamično odkrivanje medsebojnih zmogljivosti (pravnih, organizacijskih in tehničnih). Zaradi te porazdeljene arhitekture mora imeti vsak udeleženec edinstveno identifikacijsko oznako. Osrednja komponenta, imenovana „Service Metadata Locator (SML)“, uporablja te identifikacijske oznake za ustvarjanje naslovov URL, ki, ko so razrešeni, usmerjajo točke dostopa eDelivery do specifičnih informacij o udeležencu.

števila možnih povezav. Obenem je treba ustrezno upoštevati dejstvo, da lahko v sistemu z osrednjim usmerjanjem napaka v osrednji komponenti onesposobi celotni sistem.

4.3. Protokol za izmenjavo podatkov

Sistema BRIS in e-CODEX uporabljata rešitev eDelivery IPE, medtem ko bo IRI 2.0 uporabljal komunikacijo eDelivery IPE in SOAP²⁶. Prümska storitev sistema EUCARIS in sistem EBOCS uporabljata vmesnike na podlagi SOAP. Sistem LRI uporablja spletne storitve RESTful²⁷.

Gradnik eDelivery IPE pomaga uporabnikom pri varni, zanesljivi in zaupanja vredni medsebojni izmenjavi elektronskih podatkov. Rešitev eDelivery IPE temelji na porazdeljenem modelu, imenovanem „model štirih vogalov“, pri katerem zaledni sistemi uporabnikov ne izmenjujejo podatkov neposredno med seboj, temveč prek točk dostopa. Te točke dostopa so skladne z istimi tehničnimi specifikacijami in zato lahko komunicirajo druga z drugo. Še ena prednost omrežja eDelivery je, da skrbi za varnost podatkov, ki se izmenjujejo med različnimi točkami dostopa, brez potrebe po prilagojenem razvoju. Zato lahko uporabniki, ki sprejemajo e-Delivery IPE, enostavno in varno izmenjujejo podatke, tudi če so bili njihovi sistemi IT razviti neodvisno drug od drugega. Model eDelivery – zelo koristen za povezovanje z več zalednimi sistemi – namesto tega omogoča centralizacijo različnih funkcij. Pri uporabi te tehnološke rešitve bi morale države članice (in po potrebi Komisija v primeru osrednje usmerjevalne komponente) uvesti portal eDelivery vsaka na svoji ravni. Uporabijo lahko svoje obstoječe portale, razvite za druge storitve (kar prispeva k stroškovni učinkovitosti rešitve). Obstaja združljiva programska rešitev, ki jo je razvil Generalni direktorat Evropske komisije za informatiko in je brezplačno na voljo na podlagi javne licence Evropske unije (EUPL). Vendar je običajno potrebna določena mera prilagoditve in razvoja. Model eDelivery temelji na asinhroni komunikaciji, ki implicitno povzroča določene zakasnitve v delovanju (običajno 3–10 sekund). Obstaja splošna politika EU v zvezi z gradniki IPE, katere cilj je konvergenca različnih sistemov, razvitih v okviru različnih področij politike EU.

V primeru uporabe sinhronega protokola SOAP – ki omogoča komunikacijo prek varnega sloja – je najpogosteje izbrana enostavnejša arhitektura, katere cilj je najboljša zmogljivost. Arhitekturni slog RESTful je novejša rešitev v primerjavi s SOAP, pri čemer se pojavlja trend, da SOAP izpodriva tehnologija REST. Pri obeh pristopih, ki temeljita na sistemu eDelivery in SOAP ali REST, zaupanje običajno temelji na digitalnih potrdilih in izvedbi različnih preverjanj.

Kar zadeva prihodnje medsebojno povezovanje centraliziranih mehanizmov, je treba opozoriti, da se IPE eDelivery uporablja pri dvostranskih izmenjavah med decentraliziranimi nacionalnimi podatkovnimi zbirkami, medtem ko v sistemih, v katerih komunikacija poteka le z nacionalno zbirko podatkov in osrednjo platformo, zadostuje vmesnik na podlagi SOAP (ali RESTful).

²⁶ Simple Object Access Protocol.

²⁷ Representational State Transfer je arhitekturna oblika programske opreme, ki opredeljuje niz omejitev, ki jih je treba uporabiti pri ustvarjanju spletnih storitev.

4.4. Delo v večjezičnem okolju in semantična interoperabilnost

Vsi ocenjeni sistemi delujejo v večjezičnem okolju, razen sistema EBOCS, ki trenutno deluje v treh jezikih z dolgoročnim načrtom za delovanje v vseh jezikih. V sistemu BRIS se prečkovanje izvaja na ravni EU, v sistemih IRI, LRI in EUCARIS pa na nacionalni ravni. Kar zadeva semantično interoperabilnost (glosarji), prihodnja medsebojna povezava centraliziranih mehanizmov ne zahteva posebnega besednjaka, saj minimalni nabor informacij ni sestavljen iz nacionalnih konceptov, temveč osebnih podatkov, kot so ime, edinstveni identifikator (npr. nacionalne identifikacijske številke) in številka IBAN. Skupno razumevanje v vseh nacionalnih sistemih je bistvenega pomena, zlasti ker nacionalni centralizirani mehanizmi ne vsebujejo informacij o subjektih iz EU in tretjih držav. Pravila za prečkovanje schengenskega informacijskega sistema (SIS) bi lahko bila koristen primer v tem kontekstu.

V skladu z evropskim okvirom interoperabilnosti se semantični vidik nanaša na pomen podatkovnih elementov in odnose med njimi. Vključuje razvijajoče se besednjake in sheme za opis izmenjav podatkov ter zagotavlja, da vse strani, ki komunicirajo, enako razumejo podatkovne elemente.

Sistem za medsebojno povezovanje bančnih registrov bo moral izmenjevati podatke med različnimi podatkovnimi zbirkami, od katerih ima vsaka svoje podatkovne modele in semantične standarde. Vzpostaviti bo treba skupne semantične standarde, in sicer izvirno v sistemih ali kot sloj preslikave med različnimi standardi v državah članicah. Vendar je treba pred oblikovanjem novega semantičnega standarda razmisliti o ponovni uporabi že obstoječih standardov.

Osnovni besednjaki (poslovni, lokacijski, osebni in drugi), ki so bili ustvarjeni v okviru programa ISA2, so poenostavljeni in razširljivi podatkovni modeli za večkratno uporabo, ki se lahko uporabijo v ta namen. Različne rešitve za medsebojno povezovanje osnovnih registrov, kot je BRIS, nekatere izmed teh standardov že ponovno uporabljajo (na primer osnovni poslovni besednjak).

5. Naslednji koraki

Ta poročila navajajo številne elemente, ki jih je treba upoštevati pri morebitnem medsebojnem povezovanju registrov bančnih računov in sistemov za pridobivanje podatkov, ter kažejo, da je medsebojna povezanost teh centraliziranih mehanizmov tehnično izvedljiva. Tak sistem bi bil po možnosti lahko decentraliziran sistem s skupno platformo na ravni EU. Uporabiti bi bilo mogoče tehnologijo, ki jo je Evropska komisija že razvila v okviru različnih analiziranih modelov.

V zadnjih letih različni sistemi ponovno uporabljajo skupne gradnike. Ti gradniki so v bistvu niz znanih standardov in tehničnih specifi. Dosledna uporaba teh gradnikov je pristop, ki ga podpira sedanja digitalna politika Komisije, h kateri so se države članice zavezale v Talinski

deklaraciji o e-upravi²⁸. Prihodnje medsebojno povezovanje nacionalnih centraliziranih avtomatiziranih mehanizmov bi lahko z uporabo istih gradnikov pospešilo vzpostavitev in uskladitev z ustreznimi predpisi EU, kot je eIDAS.

Glede na to, da bi prihodnje medsebojno povezovanje centraliziranih mehanizmov po vsej EU pospešilo dostop do finančnih informacij in olajšalo čezmejno sodelovanje pristojnih organov, se namerava Komisija nadalje posvetovati z ustreznimi zainteresiranimi stranmi, vladami ter finančnoobveščevalnimi enotami, organi kazenskega pregona in uradi za odvzem premoženjske koristi kot možnimi „končnimi uporabniki“ morebitnega sistema medsebojnega povezovanja.

²⁸ Vse države članice Evropske unije in države Efte so 6. oktobra 2017 v Talinu podpisale „deklaracijo o e-upravi“. Besedilo deklaracije je na voljo na: http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=47559.