ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 7.12.2012
COM(2012) 735 final

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Засилване на сътрудничеството в областта на правоприлагането в ЕС: Европейският модел за обмен на информация (EIXM)

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Засилване на сътрудничеството в областта на правоприлагането в ЕС: Европейският модел за обмен на информация (EIXM)

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Осигуряването на високо ниво на сигурност в ЕС и Шенгенското пространство изисква съгласувани действия на европейско ниво за борба с престъпните мрежи[1]. Това е необходимо не само за борбата с тежката и организираната престъпност, като трафика на хора, наркотици или огнестрелни оръжия, но също така и по отношение на по-леки престъпления, извършвани в широк мащаб от мобилни групи на организираната престъпност, и за престъпленията, извършвани от отделни нарушители на територията на няколко държави членки.

В този контекст обменът на информация между държавите членки е важен инструмент за правоприлагащите органи. Ето защо международните и двустранните споразумения бяха допълнени с инструменти на ЕС и системи като Шенгенската информационна система и информационната система на Европол с вградени защитни мерки за закрила на личния живот и личните данни в съответствие с Хартата на основните права. В настоящото съобщение се прави преглед на това **как функционира днес този трансграничен обмен на информация в рамките на ЕС** и се правят препоръки за начините за неговото подобряване.

В него се стига до заключението, че като цяло обменът на информация функционира добре, и по-долу се дават примери за успешни резултати в подкрепа на това твърдение. **Ето защо на този етап не са необходими нови бази данни в областта на правоприлагането на равнище ЕС или инструменти за обмен на информация**. При все това съществуващите инструменти на ЕС може и следва да бъдат по-добре прилагани, а обменът на информация трябва да се организира по-последователно.

Настоящото съобщение съответно отправя препоръки към държавите членки относно това **как да бъде подобрено прилагането на съществуващите инструменти** и как да се **рационализират използваните канали за комуникация**. В него се подчертава необходимостта от **осигуряване на високо качество, сигурност и защита на данните**. В него също така се обяснява как Комисията ще предостави подкрепа, включително **финансиране и обучение**, за държавите членки. По този начин в съобщението се предоставя насочващ модел за дейностите на ЕС и на държавите членки.

Настоящото съобщение е в отговор на призива, който се съдържа в *Стокхолмската програма,* Комисията да оцени необходимостта от европейски модел за обмен на информация въз основа на оценка на съществуващите инструменти. То се основава на съобщението на Комисията от 2010 г., в което се прави преглед на управлението на

[1] Стратегията за вътрешна сигурност на ЕС в действие: пет стъпки към една по-сигурна Европа, COM (2010) 673.

информацията в областта на свободата, сигурността и правосъдието („съобщението за прегледа на информацията от 2010 г.“)[2] и на *Стратегията на ЕС за управление на информацията* в областта на вътрешната сигурност, приета през 2009 г.[3], както и на действията, предприети от държавите членки, Комисията и Европол за нейното прилагане („действия по СУИ“). Освен това то се основава на преглед на обмена на информация в ЕС, в който участваха национални и други експерти (от Европейския надзорен орган по защита на данните, агенциите на ЕС, Интерпол), на проучване относно обмена на информация между правоприлагащите органи[4] и на обсъждания със заинтересованите страни, включително органите за защита на данните.

2. СИТУАЦИЯТА В МОМЕНТА

Правоприлагащите органи обменят информация за различни цели: при наказателни разследвания, за предотвратяване и разкриване на престъпления (например чрез извършване на операции по събиране на сведения за целите на наказателни разследвания) и за осигуряване на обществения ред и сигурност. По отношение на мащаба на трансграничния обмен, отговорите на агенциите на национално равнище на държавите членки, публикувани в горепосоченото проучване от 2010 г., посочват, че в около една четвърт от разследванията и операциите по събиране на сведения за целите на наказателни разследвания са били изпратени искания до други държави — членки на ЕС или на Шенгенското пространство.

2.1. Инструменти

В съобщението за прегледа на информацията от 2010 г. са описани всички мерки на равнище ЕС, с които се уреждат събирането, съхранението или трансграничният обмен на лична информация за целите на правоприлагането и управлението на миграцията. В настоящото съобщение ударението се поставя върху **инструментите, използвани за трансграничен обмен между държавите членки**. Примери за това как тези инструменти се използват са предоставени от държавите членки.

Шведската инициатива[5] установява правила, включително и крайни срокове, за обмен на информация и сведения между правоприлагащите органи на държавите членки за целите на провеждането на наказателни разследвания или операциите по събиране на сведения за целите на наказателното производство. В нея е заложен принципът за „равностоен достъп“: на запитващата държава членка трябва да се предостави информация при условия, не по-строги от тези, приложими на национално равнище. Информацията трябва също да бъде обменена с Европол и Евроюст дотолкова, доколкото обменът се отнася до престъпления, попадащи в обхвата на компетентността им.

През 2012 г. шведска компания беше измамена от известен италиански мошеник да преведе 65 000 € в италианска банкова сметка. Шведското единно звено за контакт (ЕЗК) (вж. т. 3.2 по-долу) получи искане от Италия по канала SIRENE (вж. по-долу) да се свърже с директора на компанията, за да се провери дали плащането е било извършено, в който случай Италия би замразила парите. Швеция предприе мерки и

[2] COM(2010) 385.
[3] Заключения на Съвета от 30 ноември 2009 г., 16637/09.
[4] http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/categories/studies/index_en.htm
[5] Рамково решение 2006/960/ПВР на Съвета.

отговори в рамките на Шведската инициатива за по-малко от 24 часа. Поради тези бързи действия, шведската полиция получи информация, че дадена компания е била жертва на измама, а италианските власти получиха необходимата информация за предприемане на действия и парите вероятно ще бъдат възстановени.

През 2012 г. в спешното отделение на болница в близост до Париж мъж, роден в Белгия, дава объркани обяснения за начина, по който е получил сериозна огнестрелна рана. Показанията на придружителя му насочват следователите към възможни действия в Белгия. По първоначална информация мъжът е известен на белгийската полиция, включително за убийство. Френските органи незабавно изпращат спонтанна информация по Шведската инициатива на белгийската полиция, която бързо прави връзка със събитията два дни по-рано в Белгия, когато четирима въоръжени мъже отвличат служител на магазин за бижута. При полицейската намеса избухва престрелка, четиримата мъже успяват да избягат, но един от тях е ранен. Тази информация кара френските власти да държат мъжа под наблюдение в очакване на европейска заповед за арест (ЕЗА), която е издадена на същия ден в Белгия и е предадена на Франция посредством SIRENE.

Решението от **Прюм**[6] предвижда автоматизиран обмен на ДНК профили, дактилоскопични данни и данни за регистрацията на превозни средства за разследване на престъпления (ДНК, дактилоскопични данни, данни за регистрацията на превозните средства), за предотвратяване на престъпления (дактилоскопични данни, данни за регистрацията на превозните средства) и за поддържане на обществения ред (данни за регистрацията на превозните средства). Сравнението на биометрични данни (ДНК, дактилоскопични данни) функционира на принципа „има/няма попадение“ („hit/no-hit basis“): автоматизираното сравняване дава анонимно „попадение“, ако ДНК или дактилоскопичните данни, съхранявани от запитващата държава членка, съответстват на данните, съхранявани от друга държава членка. Свързаните с това лични данни или информация по даден случай се предоставят само в отговор на отделно ново искане.

В апартамент в германски град е намерен мъж, убит с прободна рана. На рамката на вратата е намерен дактилоскопичен отпечатък. Автоматизирано търсене по решението от Прюм води до намиране на съответствие в българската база данни. Изисканата на следващия ден допълнителна информация от България е изпратена в рамките на 3 часа и въведена веднага в Шенгенската информационна система (ШИС — вж. по-долу). На следващия ден лицето е задържано в Австрия.

През 2007 г., в началото на обмените по решението от Прюм, от полицейски автомобил във Виена е откраднато оборудване. ДНК следа от колата съответства на ДНК информация в австрийската база данни от подобен случай, но това, което води до разкриване на извършителя (полски сериен крадец), е попадение по решението от Прюм в германската база данни. В Австрия се издава Европейска заповед за арест. Заподозреният е задържан в Полша (поради положителен резултат по сигнал в ШИС) и по-късно е осъден в Австрия.

Европол оказва подкрепа на действията на държавите членки и сътрудничеството помежду им за предотвратяването и борбата с организираната престъпност, тероризма и другите форми на тежка престъпност (както са изброени в приложението към

[6] Решение 2008/615/ПВР на Съвета.

решението на Съвета за Европол[7]), засягащи две или повече държави членки. Той осигурява платформа на държавите членки — чрез националните звена за Европол — за обмен на сведения и информация за целите на наказателни разследвания. Информационната система на Европол е база данни с информация (183 000 записа), предоставена от държавите членки по отношение на трансграничната престъпност в рамките на правомощията на Европол, относно замесените лица (41 000) и други свързани данни. Европол я използва за анализите си, а държавите членки могат да я използват за своите разследвания. От 2011 г. държавите членки могат да определят правоприлагащи органи, различни от националните звена за Европол, на които да бъде предоставено разрешение за осъществяване на търсене на принципа „има/няма попадение“. Аналитичните работни досиета позволяват на Европол да предоставя оперативни анализи в подкрепа на трансграничните разследвания.

Фалшифицирани платежни карти бяха използвани за изтегляне на големи суми пари от банкомати в различни части на Словения. Двама български граждани бяха разследвани; използването на Информационната система на Европол (EIS) доведе до положителен резултат, показващ, че единият от тях е извършил подобни актове във Франция и Италия. Франция предостави подробна информация на EIS. Поради бързия отговор от Франция посредством SIENA (вж. по-долу), последван от проверка за дактилоскопичните отпечатъци и премахването на ограничението за обработка на данните, властите в Словения можаха да ги използват като доказателство пред съда. Аналитично работно досие на Европол установи връзки между случаи в SI, BG, FR, IE, IT и NO.

Шенгенската информационна система (ШИС) съдържа сигнали за лица и предмети. Като компенсаторна мярка за премахването на вътрешния граничен контрол, тя се използва както в рамките на Шенгенското пространство, така и по неговите външни граници с цел поддържането на високо ниво на сигурност в рамките на пространството. Тя е мащабна система (над 43 млн. сигнала), в която служителите на правоприлагащите органи могат да извършват търсене на принципа „има/няма попадение“ („hit/no-hit basis“). След намиране на попадение (т.е. данни за търсено лице или предмет, съответстващ на сигнала), може да бъде получена допълнителна информация чрез бюрата SIRENE (вж. по-долу). ШИС ще бъде заменена от **ШИС II**, в която са въведени подобрения, като например възможността да се направи връзка между свързани сигнали (напр. сигнал за лице и превозно средство), нови категории сигнали, и възможността да се съхраняват дактилоскопични отпечатъци, снимки и копия на европейски заповеди за арест. Решението на Съвета за ШИС II[8] определя категории сигнали в подкрепа на сътрудничеството между полицейските и съдебните органи по наказателноправни въпроси. За тези сигнали всички държави — членки на ЕС, ще участват в ШИС II, а Европол и Евроюст ще продължат да имат достъп. Управлението на централните части на ШИС II ще бъде прехвърлено на Агенцията за информационни системи[9].

Други инструменти на ЕС или информационни системи позволяват обмен на информация, свързана с правоприлагането, между митническите органи (Конвенцията Неапол II, Митническата информационна система, като част от базите данни на

[7] 2009/371/ПВР

[8] 2007/533/ПВР

[9] Европейска агенция за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието.

Информационната система за борба с измамите на Европейската служба за борба с измамите (OLAF), звената за финансово разузнаване, службите за възстановяване на активите и платформите за сигнализиране на киберпрестъпления[10]. Достъпът на правоприлагащите органи до други широкомащабни системи на ЕС се предвижда (Визовата информационна система) или се предлага (ЕВРОДАК[11]) за предотвратяването, разкриването и разследването на терористични и други тежки престъпления. Въпросът дали и при какви условия да се предостави достъп на правоприлагащите органи е също част от текущата подготвителна работа по предложението за система за влизане/излизане, което ще бъде представено скоро.

Разработва се Европейска система за наблюдение на границите (EUROSUR) за обмен на информация и оперативно сътрудничество между националните координационни центрове и с FRONTEX, за да се подобри осведомеността за ситуацията по външните граници и за увеличаване на капацитета за реакция с цел предотвратяване на незаконната миграция и трансграничната престъпност по външните граници на ЕС. Разработва се Обща среда за обмен на информация (CISE) за наблюдението на морската област на ЕС, която има за цел, наред с другото, подобряване на морската ситуационна осведоменост и обмен на информация между публичните органи от седем свързани сектора (включително общото правоприлагане) и трансграничен обмен на информация, като в същото време да се създаде оперативна съвместимост между съществуващите и бъдещите системи за наблюдение като EUROSUR.

Държавите членки също обменят информация съгласно националното законодателство и по силата на двустранни споразумения. Всички те са също членове на Интерпол, чрез който може да се обменя информация с други държави по целия свят посредством неговите известия и бази данни (напр. за откраднати и изгубени документи за пътуване) или да се извършва двустранен обмен, като се използва канала на Интерпол.

2.2. Канали и средства за комуникация

Три основни канала се използват за трансграничен обмен на информация, като всеки от тях се основава на национални звена във всяка държава членка, които използват свързани комуникационни средства:

(1) Бюрата **SIRENE**[12] могат, след намиране на съответствие на сигнал в ШИС, да получат допълнителна информация от държавата членка, която е издала сигнала. Те работят денонощно седем дни в седмицата и следват процедурите в наръчника за SIRENE. В момента бюрата обменят информация чрез система, наречена SISNET, която ще бъде заменена от комуникационната мрежа ШИС II до края на март 2013 г.

(2) Националните звена за **Европол** (ENU) обменят информация с Европол. Те могат също да обменят информация двустранно по престъпления извън обхвата на правомощията на Европол и без негово участие. Националните звена могат

---

10 Бъдещата Европейска стратегия за киберсигурността ще даде възможност да се оценят бъдещите нужди за обмен на информация между мрежата и органите за информационна сигурност и правоприлагане, например чрез Европейския център за киберпрестъпност.

11 База данни на ЕС за дактилоскопични отпечатъци на лица, търсещи убежище, и на лица, пресичащи граници неправомерно.

12 **S**upplementary **I**nformation **RE**quest at the **N**ational **E**ntry (искане за допълнителна информация от националните вписвания).

да обменят информация пряко или чрез служителите за връзка на Европол, които са част от звената, но се намират в централата на Европол. Инструментът за сигурни комуникации **SIENA**[13] бе разработен от Европол за обмен с Европол и между държавите членки. През 2011 г. държавите членки използваха SIENA за обмена на 222 000 съобщения. Информацията в 53% от тези съобщения бе споделена с Европол.

(3) Националните централни бюра на **Интерпол**, които работят 24 часа, седем дни в седмицата, обменят информация с Интерпол, както и двустранно без участието на Интерпол. Националните централни бюра използват инструмента за комуникация I-24/7, разработен от Интерпол.

Други канали включват двустранните служители за връзка (които се намират в други държави членки и обикновено се използват при по-комплексни случаи) и центровете за полицейско и митническо сътрудничество (създадени от съседни държави членки в подкрепа на обмена на информация и оперативното сътрудничество в граничните райони).

Изборът на канал частично се урежда от правото на ЕС: сканията към ШИС за допълнителна информация след положително попадение трябва да преминат през бюрата SIRENE, а обменът на информация с Европол — през националните звена за Европол. В останалите случаи изборът се прави от държавите членки.

2.3. Взаимодействие на различните инструменти, канали и средства

Съществуват разнообразни инструменти, канали и средства, предназначени за определени цели. Дадено наказателно разследване може да включва паралелно или последователно използване на повече от един инструмент. В случай на трансгранична проява на тежка или организирана престъпност дадено лице или предмет могат да бъдат проверени както в Информационната система на Европол, така и в ШИС, и когато има „попадения“, искания за допълнителна информация могат да се направят съответно посредством каналите на Европол или SIRENE. Биометрична следа може да бъде предмет на обмен по силата на решението от Прюм, последван от искане след „попадение“ по Шведската инициатива, като се използва инструментът SIENA.

Независимо от комбинацията или последователността на действията, правилата на всеки инструмент трябва да се спазват. Те включват правила за защита на личните данни, за сигурността и качеството на данните, както и за целите, за които могат да бъдат използвани инструментите. Националната обработка на данни за трансграничен обмен трябва също да е в съответствие със законодателството на ЕС за защита на личните данни[14]. Принципът на пропорционалност трябва да се спазва, например искания по Шведската инициатива може да бъдат отказани, ако предоставянето на информация ще бъде явно непропорционално на целите на искането. Спазването на тези правила изисква исканията и отговорите им да се проверяват от добре квалифицирани служители, работещи с подходящи информационни инструменти.

---

13 **S**ecure **I**nformation **E**xchange **N**etwork **A**pplication (приложение за мрежа за сигурен обмен на информация).

14 Рамково решение 2008/977 на Съвета.

2.4. Инструмент за съдебно сътрудничество

Процесът на наказателно правосъдие включва както правоприлагащите, така и съдебните органи, но различията между държавите членки включват степента, до която наказателното разследване се ръководи или контролира от съдебните органи (включително прокурорите). Когато съдебните органи имат водеща роля, както и когато информацията е нужна като доказателство, обикновено се изискват процедури за съдебно сътрудничество под формата на взаимна правна помощ.

Освен това достъпът до информация, който може да е директен за правоприлагащите органи в дадена държава членка, може да изисква съдебно разрешение в друга държава членка. Според Шведската инициатива, когато за исканата информация трябва съдебно разрешение, молещият правоприлагащ орган отправя искане към съдебния орган, който трябва да приложи същите правила, както ако ставаше въпрос за чисто вътрешен случай.

Гореспоменатият преглед на обмена на информация обаче установи, че експертите в областта на правоприлагането възприемат разликите в правилата като източник на забавяне при трансграничните разследвания. Въпреки че това е извън обхвата на настоящото съобщение, може да се отбележи, че Евроюст е на разположение за улесняване на съдебното сътрудничество. От значение също така би била Европейската заповед за разследване, дискутирана в момента, която би могла да замени съществуващите правила за трансгранично получаване на доказателства, като въведе принципа за взаимно признаване. Ще се изисква тя да бъде призната и изпълнена също толкова бързо, колкото това се прави в сходни случаи на национално равнище, и при всички случаи в рамките на определени срокове.

2.5. Принципи

В своето съобщение за прегледа на информацията от 2010 г. Комисията определи принципи по същество и принципи, ориентирани към самия процес, за разработването на нови инициативи и оценка на настоящите инструменти.

Принципите по същество са следните:

(1) Зачитане на основните права и по-специално на правото на неприкосновеност на личния живот и защита на данните. Те са права, залегнали в членове 7 и 8 от Хартата и член 16 от Договора за функционирането на ЕС.

(2) *Необходимост.* Ограничение на правото на неприкосновеност на личния живот може да бъде обосновано само ако е законно, преследва легитимна цел и е необходимо в едно демократично общество.

(3) *Субсидиарност*.

(4) *Прецизно управление на риска.* Тестовете за необходимост и ограниченията на целта са от съществено значение.

Принципите, ориентирани към самия процес, са:

(1) *Рентабилност.* Това изисква вземането предвид на съществуващите решения и преценяването на това дали целите на дадено предложение могат да бъдат постигнати чрез по-добро използване на наличните инструменти.

(2) *Концепция на политиката „отдолу-нагоре“.* Пример за това е прегледът на обмена на информация с участието на експерти в областта на правоприлагането при изготвянето на настоящото съобщение.

(3) *Ясно разпределение на отговорностите.* В съобщението за прегледа на информацията от 2010 г. се отбелязва, че държавите членки не разполагат с ръководител на проекта, към когото да се обърнат за съвет относно прилагането на решението от Прюм. Докладът на Комисията относно решението от Прюм посочва, че понастоящем този пропуск се попълва частично от Европол. Що се отнася до идеята в съобщението за прегледа на информацията от 2010 г. Агенцията за информационни системи евентуално да предоставя технически съвети, засега настоящите приоритети на Агенцията са други. Повод това да се промени ще бъде тригодишната оценка, която трябва да бъде готова до края на 2015 г.

(4) *Клаузи за преразглеждане и за изтичане срока на действие.* Комисията изготви доклади относно Шведската инициатива и решението от Прюм. Те са взети под внимание в настоящото съобщение.

3. ОЦЕНКА И ПРЕПОРЪКИ

В настоящия раздел се анализира Шведската инициатива, решението от Прюм и канала на Европол. Въпреки че каналите на ШИС и SIRENE стоят зад голяма част от обмена на информация, за тях не се представят препоръки, тъй като вече са предмет на широкообхватни промени, по-специално предстоящото преминаване към ШИС II.

3.1. Подобряване на използването на съществуващите инструменти

Освен предстоящата реформа на Европол, Комисията не възнамерява в краткосрочен план да предлага изменения на горепосочените инструменти на ЕС. За момента не са необходими и нови инструменти. На първо място, **съществуващите инструменти трябва да бъдат приложени на практика**.

Това се отнася особено до решението от Прюм. В доклада на Комисията относно решението от Прюм, придружаващ настоящото съобщение, се констатира, че обменът на данни по механизма, установен в решението, се цени високо при разследванията, но че изпълнението му сериозно изостава. **Много държави-членки все още не обменят данни по силата на решението от Прюм, въпреки че крайният срок за транспониране бе 26 август 2011 г[15].** Основните причини са от техническо естество и поради липса на човешки ресурси и финансови средства в държавите членки. При все това, като се имат предвид възможностите за подкрепа от ЕС (финансиране, мобилен експертен екип, бюро за информация и помощ), това, което изглежда е необходимо

[15] Следните държави членки са приложили:
ДНК: BG/CZ/DE/ES/EE/FR/CY/LV/LT/LU/HU/NL/AT/PT/RO/SI/SK/FI;
Дактилоскопични данни: BG/CZ/DE/EE/ES/FR/CY/LT/LU/HU/NL/AT/SI/SK;
Данни за регистрацията на превозните средства: BE/DE/ES/FR/LT/LU/NL/AT/PL/RO/SI/FI/SE.
За повече информация вж. доклада относно решението от Прюм.

преди всичко, е политическа воля за прилагане. Както се посочва в доклада, Комисията ще продължи да предоставя подпомагане чрез финансиране от ЕС. Контекстът обаче ще се промени през декември 2014 г., когато Комисията ще може да започва процедура за нарушение. До тази дата правилата за контрол на националното изпълнение не се прилагат, тъй като решението от Прюм, както и Шведската инициатива, бяха приети в рамките на предишния трети стълб.

По отношение на **Шведската инициатива** Комисията отбеляза в доклада си от 2011 г., че инструментът все още не е достигнал пълния си потенциал, но че значението му ще нарасне[16]. Тази оценка продължава да е валидна, тъй като все още не всички държави членки са приели законодателство за прилагането ѝ[17]. Повечето държави членки са уведомили, че са я транспонирали в националното си законодателство[18], като някои са заявили, че не е имало нужда от транспониране, тъй като националното им законодателство вече е в съответствие с нея[19]. Независимо от това, въпреки предимствата, които предлага, включително принципа на равностоен достъп и установяването на срокове, инициативата все още не е широко използвана на практика. Като обяснение се посочва, че алтернативите ѝ се считат за адекватни и че формулярът за искане на информация е тежък за попълване (дори опростената му версия от 2010 г.[20]).

Комисията беше приканена да разгледа нейната полезност по отношение на искания за допълнителна информация след положителни попадения по решението от Прюм[21]. Когато допълнителната информация е необходима като доказателство пред съда, обикновено се изисква искане за съдебно сътрудничество. Когато обаче информацията не (или все още не) се използва като доказателство, систематичното използване на Шведската инициатива като правно основание и на SIENA като средство за комуникация следва да бъде насърчавано, за да могат предимствата на тези инструменти да се използват пълноценно, както и на държавите членки да се предостави единна най-добра практика.

По отношение на **Европол**, оценка от 2012 г.[22] потвърди вече установеното другаде, че държавите членки не споделят достатъчно добре информация с Европол (и по този начин и помежду си). Комисията ще разгледа този въпрос в предложение за изменение на правното основание на Европол. От своя страна, Съветът прикани държавите членки да използват по-активно Информационната система на Европол[23].

В съответствие със Стокхолмската програма Комисията поръча проучване относно евентуална **Европейска система за индексиране на полицейските регистри (EPRIS)**[24]. Идеята е, като се има предвид все по-трансграничният характер на престъпността, да се отговори на осезаемата необходимост полицейските служители в една държава членка да знаят дали заподозреният е известен на полицията в друга държава членка. В съответствие с принципа на ефективност на разходите Комисията счита, че създаването на EPRIS **понастоящем не е обосновано**, тъй като

16 SEC(2011) 593.
17 Следните държави членки все още не са приели законодателство за прилагане: BE/EL/IT/LU.
18 BG/CZ/DK/DE/EE/ES/FR/CY/HU/LT/LV/NL/PL/PT/RO/SI/SK/FI/SE.
19 IE/MT/AT/UK.
20 9512/1/10.
21 Заключения на Съвета от 27 и 28 октомври 2011 г., 15277/11.
22 https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/rand_evaluation_report.pdf
23 Заключения на Съвета от 7 — 8 юни 2012 г.
24 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/categories/studies/index_en.htm

съществуващите инструменти, които биха могли частично или изцяло да послужат за тази цел чрез по-добра или засилена употреба, не се използват пълноценно. Това се отнася особено до информационната система на Европол (въвеждане на съответните данни и разширяване на достъпа на национално равнище), ШИС II (увеличаване на използването на съответните сигнали относно лица или превозни средства за проверки за целите на наказателното преследване и за предотвратяване на заплахи за обществената сигурност), SIENA (по-нататъшно разширяване на достъпа на национално равнище и свързване с националните системи, като се автоматизират някои задачи, когато е уместно) и решението от Прюм (пълното му въвеждане за по-добро идентифициране на престъпниците, действащи в различни държави членки).

Държавите членки се приканват:

- Да приложат изцяло Шведската инициатива, включително принципа ѝ за равностоен достъп;
- да приложат изцяло решението от Прюм, използвайки наличната подкрепа от страна на ЕС;
- по отношение на искания за допълнителна информация след положителни попадения по решението от Прюм да използват Шведската инициатива и SIENA;

Комисията ще:

- продължи да предоставя финансиране от ЕС за подпомагане на изпълнението на решението от Прюм.
- до месец декември 2014 г.: да подготви за прилагане в тази област правилата за осигуряване на националното прилагане на правото на ЕС.

3.2. Рационализиране и управление на каналите

Избор на канал. Една от последиците от това, че държавите членки имат свободен избор на канал (с изключение на правните изисквания, свързани с бюрата SIRENE и националните звена за Европол) е, че те използват различни канали в различна степен. Ръководството за добри практики за звената за международно полицейско сътрудничество на национално равнище („Ръководството от 2008 г.“)[25], съставено под егидата на полицейските началници на държавите — членки на ЕС, съдържа критерии[26], но те не са обвързващи и не доведоха до сближаване на националните практики. Някои държави членки преминаха към по-системно използване на канала на Европол. Други продължават да разчитат в голяма степен на канала на Интерпол, който изглежда е атрактивен отчасти поради традиционната си централна роля в международното полицейско сътрудничество и отчасти поради битуващото мнение за лесната на използване. SISNET се използва от някои държави членки за въпроси, които не попадат в обхвата ѝ, като например искания по Шведската инициатива.

[25] 7968/08.

[26] Те се повтарят в Насоките за прилагането на Шведската инициатива, 9512/1/10.

Комисията смята, че е настъпил моментът в рамките на ЕС да се постигне по-съгласуван подход, който да постави канала на Европол на централно място. При този подход, когато каналът не е юридически определен, **каналът на Европол, използващ инструмента SIENA, трябва да се превърне в канал по подразбиране**, освен ако няма специални причини да се използва друг канал. По този начин например искания за полицейско сътрудничество, които в момента се подават по SISNET (която ще прекрати съществуването си с активирането на ШИС II[27]), в бъдеще трябва да бъдат правени, като се използва SIENA.

Някои държави членки са за подход, който им оставя широко поле за избор на различни канали. Комисията не е съгласна с този подход. Разработването от страна на всички държави членки на национални правила за избора на канал и тяхното сближаване към единен съвместен подход би било по-добър вариант в сравнение с настоящия разпръснат подход. Избирането на канала на Европол е оправдано поради предимствата, които притежава. От служителите за връзка на Европол може да бъде поискано да се намесят, когато е необходимо. Инструментът SIENA може да бъде използван за пряк двустранен обмен, но също така улеснява обмена на информация с Европол в съответствие с правните изисквания на решението за Европол и на Шведската инициатива. Съобщенията по SIENA са структурирани, могат да съберат големи количества данни и се обменят с висока степен на сигурност. Защитата на личните данни е по-голяма при обмен на информация в структуриран формат, например чрез използване на SIENA. Предложеният подход е в пълно съответствие с предстоящото предложение на Комисията за реформа на Европол и със стратегическите насоки на Европейския съвет, съдържащи се в Стокхолмската програма, в която се посочва, че „Европол следва да стане център на обмена на информация между правоприлагащите органи в държавите членки, доставчик на услуги и платформа на правоприлагащите служби“.

Управление на каналите. Единното звено за контакт (ЕЗК) е „обслужване на едно гише “ за международното полицейско сътрудничество и функционира 24 часа в денонощието, 7 дни в седмицата. Държавата членка включва в него своето бюро SIRENE, националното звено за Европол, националните централни бюра за Интерпол и звената за контакт за други канали. Създаването през 2007 г. от всяка държава членка на ЕЗК (въпреки че това наименование не беше винаги използвано) бе заключение на третия кръг посещения за взаимна оценка[28] и бе препоръчано в ръководството от 2008 г. Повечето държави членки имат отдели за международно полицейско сътрудничество, но само някои от тях имат всички характеристики на ЕЗК. През 2012 г. Съветът прикани държавите членки да „проучат възможностите за създаване“ на ЕЗК[29]. Комисията би отишла още по-далеч: за да се подобри обменът на информация в областта на правоприлагането в ЕС като цяло, **всички държави членки следва да създадат ЕЗК** с определени минимални характеристики.

По отношение на исканията, отправени към друга държава членка, обединяването на различните канали в единна организационна структура, която следва националните правила за избор на канал, ще гарантира правилния и последователния избор на канал, както и качеството на исканията. Качеството се осигурява чрез валидирането от ЕЗК на исканията, с което се потвърждава, че те са необходими и подходящи. Когато

[27] Комуникационната мрежа ШИС II е правно ограничена до данни от ШИС II и допълнителна информация.

[28] 13321/3/07.

[29] Заключения на Съвета от 7 — 8 юни 2012 г., 10333/12.

информацията не се обменя посредством ЕЗК (а например посредством центровете за полицейско и митническо сътрудничество или чрез национални агенции, извършващи директен обмен посредством SIENA), ЕЗК може да осигури координация на национално равнище. За да бъде отговорено бързо на входящите искания (особено в рамките на сроковете, установени в Шведската инициатива), ЕЗК следва, когато това е законово допустимо, да има пряк достъп до националните бази данни. Правилата в наръчника за SIRENE (напр. за сигурността, системите за управление на работните процеси, качеството на данните и персонала) могат да се превърнат в основа за организиране на всички канали по последователен начин. Споделянето на ресурси, като персонал и инфраструктура, може да допринесе за намаляване на разходите или поне за по-добро използване на ресурсите.

ЕЗК трябва да обхваща всички агенции, действащи в областта на правоприлагането, включително митниците. Следва да се установи сътрудничество между ЕЗК и националните координационни центрове (НКЦ) за наблюдение на границите. Когато това е съвместимо с националните правни системи, следва да се създадат връзки със съдебните органи, особено когато те упражняват контрол върху наказателните разследвания.

Нарастващ брой центрове за полицейско и митническо сътрудничество[30] успешно обменят информация на местно и регионално равнище. Годишните конференции на равнище ЕС дават възможност за обмяна на опит и дискутиране на общи подходи. Въпреки че общият голям обем обменена информация в повечето случаи не се отнася до най-тежките форми на престъпност и организираната престъпност, едно от предизвикателствата е да се гарантира, че информацията в съответните случаи стига до национално равнище (ЕЗК), както и, когато е уместно, до Европол. В този контекст Комисията очаква с интерес резултатите от провеждания в момента пилотен проект (в рамките на действие по Стратегията за управление на информацията), при който се използва SIENA в центровете за полицейско и митническо сътрудничество.

Платформата за обмен на информация е действие по Стратегията за управление на информацията, координирано от Европол, за разработване на общ портал за достъп до съществуващите канали и системи, при пълно съблюдаване на тяхната сигурност и правилата за защита на данните. Комисията счита, че улесняването на използването на съществуващите канали и системи ще доведе до определени ползи, но че е необходима по-нататъшна оценка на разходите и ползите от създаването на платформа за обмен на информация, на това кой ще осигури финансиране и по какъв начин ще се управлява проектът. Тази оценка следва да включва също така и Агенцията за информационни системи[31].

Държавите членки се приканват:

- да използват по подразбиране канала на Европол, използващ инструмента SIENA, при обмен на информация, чийто комуникационен канал не е правно определен, освен ако няма специфични причини за това да се използва друг канал;

- да разработят национални инструкции за избор на канал;

[30] 38 в края на 2011 г.

[31] Европейска агенция за оперативното управление на широкомащабни информационни системи в областта на свободата, сигурността и правосъдието.

- по-специално, след влизане в експлоатация на ШИС II и затварянето на SISNET, да използват канала на Европол и инструмента SIENA за обмена в сферата на полицейското сътрудничество, който понастоящем се извършва посредством SISNET.

- да създадат, ако все още нямат, единно звено за контакт (ЕЗК), което обхваща всички основни канали, достъпно е денонощно и седем дни в седмицата, обединява всички правоприлагащи органи, с достъп до националните бази данни;

- да гарантират, че информацията, обменена чрез центровете за полицейско и митническо сътрудничество, по целесъобразност се свежда до национално равнище, а където е приложимо — и до Европол;

- да установят сътрудничество между ЕЗК и националните точки за контакт по EUROSUR.

Съветът се приканва:

- да измени насоките на равнище ЕС, така че да се отразят предложените по-горе указания за избор на канал.

Комисията ще:

- участва в процеса на оценка на осъществимостта на идеята за Платформа за обмен на информация.

3.3. Гарантиране на качеството на данните, тяхната сигурност и защита

Условията за защита на данните в съществуващите инструменти трябва да бъдат внимателно съблюдавани. Съгласно предложението на Комисията от 25 януари 2012 г. за директива, която се прилага за националната обработка на лични данни за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления[32], правилата за защита на личните данни в съществуващите инструменти ще трябва да бъдат преразгледани, за да се прецени дали е необходимо да се приведат в съответствие с директивата.

Необходимо е **високо ниво на сигурност на данните**, за да се защити неприкосновеността на личните данни, които се обменят, и за да се гарантира, че държавите членки имат доверие в обмена на информация. Веригата е толкова стабилна, колкото най-слабата ѝ брънка: държавите членки и агенциите на ЕС трябва да гарантират, че данните се обменят в мрежи, които са с висока степен на сигурност. Горепосоченото предложение за директива съдържа правила относно сигурността на данните[33] и на равнище ЕС са изведени подробни правила за сигурност за защита на класифицираната информация на ЕС[34].

Също толкова важно е **високото равнище на качеството на данните**. „Работният процес“, т.е. как обменът на информация се осъществява на практика, е от значение в

32 COM(2012) 10.

33 Членове 27 — 29 от предложението.

34 Решение 2011/292/ЕС на Съвета.

този контекст. Един от неговите аспекти е **автоматизирането на специфични задачи**, когато това е възможно и уместно. Например изготвянето на искане за информация от друга държава членка изисква повторно вкарване на съществуващите в дадена национална система данни в използвания инструмент за комуникация; ръчното извършване отнема време и създава риск от въвеждане на грешки. Автоматизирането на тези задачи ще стане възможно с **UMF II**[35], друго действие в рамките на стратегията за управление на информацията. Този проект, финансиран от ЕС и координиран от Европол, има за цел да разработи стандарт за формата на съобщенията, използвани при исканията за информация и предоставянето на отговори. Това ще позволи автоматизацията на предаването на данни между различни системи, напр. националните системи за обработка на делата и SIENA. Освен потенциалните икономии или поне по-доброто използване на ресурсите, ползите от премахването на ръчното повторно вкарване на данни са две. Служителите, които са се занимавали с това, ще са свободни да се заемат със задачи за валидиране. Освен това чрез намаляването на грешките при копиране и улесняването на обмена на информация в структуриран формат се подобрява управлението и защитата на данните.

Автоматизацията на задачите не означава, че всеки полицейски служител в ЕС следва да има достъп до цялата полицейска информация в ЕС. Обменът трябва да бъде ограничен до това, което е необходимо и подходящо за дадения случай, и трябва да се управлява така, че да се гарантира оставането му в тези граници. **Ето защо автоматизираното търсене като начин за преодоляване на проблеми, свързани с капацитета, функционира в рамките на съществуващите инструменти на ЕС за обмен на информация на принципа „има/няма попадение“** (например ШИС, ДНК и дактилоскопични отпечатъци по решението от Прюм), или в противен случай е ограничено до тясно определен тип данни (напр. данни за регистрацията на превозни средства по решението от Прюм). Някои задачи не може и не трябва да се автоматизират, по-специално валидирането на искания и отговори по тях. Това е особено важно в рамките на Шведската инициатива, която изисква исканията да бъдат обосновани.

И накрая, **оперативната съвместимост** между различните национални системи и административни структури може да доведе до ползи по отношение на съгласувани процедури, по-кратки срокове за предоставяне на отговор, по-добро качество на данните и опростен дизайн и разработка. В Европейската рамка за оперативна съвместимост[36] са посочени четири равнища на оперативна съвместимост: техническо, семантично, организационно и правно. UMF II ще разработи семантичното равнище[37]. Привеждането в съответствие с общи практики (напр. ЕЗК, избор на канал) ще е в полза на организационното равнище. Информацията обаче може да бъде действително обменяна и използвана, само когато това се позволява от закона.

Европол и държавите членки се приканват:

- да продължат да разработват стандарта UMF II.

[35] **U**niversal **M**essage **F**ormat — Универсален формат на съобщенията.

[36] COM(2010) 744.

[37] UMF II взема под внимание други разработки в областта на семантиката, като например общите модели на данни, разработвани по програмата на ЕС за решения за оперативна съвместимост за европейските публични администрации.

3.4. Подобряване на обучението и повишаване на осведомеността

За да получат правоприлагащите служители необходимите за ефективно сътрудничество познания и умения, Комисията е в процес на изготвяне на европейска схема за обучение в областта на правоприлагането. Прегледът на обмена на информация показа, че съответните инструменти на ЕС за обмен на информация са включени в първоначалното обучение на правоприлагащите агенции, но в прегледа не се оценява качеството на обучението. Специализираните служители, като тези, работещи в ЕЗК, се нуждаят от по-задълбочено обучение. Обменът на такъв персонал също се счита[38] за полезен и следва да бъде насърчаван.

Държавите членки се приканват:

- да осигурят получаването от всички служители в областта на правоприлагането на подходящо обучение по въпросите на трансграничния обмен на информация;
- да организират обмен на служители на ЕЗК.

Комисията ще:

- гарантира, че европейската схема за обучение в областта на правоприлагането включва обучение за трансграничен обмен на информация.

3.5. Финансиране

Финансиране от ЕС в рамките на Фонда за предотвратяване и борба с престъпността (ISEC) бе отпуснато за проекти за обмен на информация като UMF II (830 000 EUR) и изпълнението на решението от Прюм (11,9 млн. EUR). За периода 2014—2020 г. този фонд ще бъде заменен от фонд „Вътрешна сигурност“ на ЕС, по който също ще са допустими проекти за обмен на информация в ЕС.

Част от фонда „Вътрешна сигурност“ ще бъде управлявана от държавите членки посредством т. нар. „споделено управление“ в съответствие с **многогодишни програми**. **В тези програми следва да се отчетат съответните национални приоритети за обмен на информация** в съответствие с препоръките в настоящото съобщение. Успоредно с това Комисията ще обмисли как частите от фонд „Вътрешна сигурност“, които са под прекия ѝ контрол, могат да подкрепят пилотни проекти, напр. чрез по-нататъшно разработване на UMF II.

По отношение на разходите на самите държави членки, други препоръки (относно ЕЗК, UMF II) биха могли да допринесат за намаляване на разходите или поне за по-доброто използване на ресурсите.

Държавите членки се приканват:

- да отчетат съответните национални приоритети за обмен на информация в националните многогодишни програми в рамките на фонда „Вътрешна сигурност“ на ЕС за периода 2014—2020 г.;

[38] 10333/12.

Комисията ще:

- включи политиките за обмена на информация в диалога с държавите членки за определяне на програмата на фонда „Вътрешна сигурност“;
- набере предложения за пряко (от Комисията) финансиране на съответните пилотни проекти.

3.6. Статистика

Съществуващите статистически данни, при все доброто им качество в някои области (например ШИС, SIENA), не са изчерпателни. По-качествени статистически данни биха допринесли за по-доброто познаване на използването на Шведската инициатива (за която е известна само статистиката от използването на SIENA) и решението от Прюм.

Събирането на статистически данни обаче може да отнеме доста ресурси, особено ако не е включено в нормалния работен процес. Инициативи ad hoc следва да се избягват. Най-добре е да се следва постепенен подход, който се основава и доразвива вече започнали процеси, така както например е описано в доклада относно решението от Прюм, който установява положителни попадения по решението от Прюм, спомогнали за наказателните разследвания. Засиленото използване на SIENA за искания в рамките на Шведската инициатива, препоръчано по-горе, ще доведе до повече такива искания, отразени в статистиката за SIENA.

Държавите членки се приканват:

- да подобрят статистиката по решението от Прюм.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Подобряването на трансграничния обмен на информация не е самоцелно. Целта е по-ефикасното справяне с престъпността и по този начин намаляване на вредите за жертвите и за икономиката на ЕС.

Трансграничният обмен на информация като цяло работи добре и, както бе илюстрирано с примерите по-горе, дава много ценен принос в борбата с тежката и трансграничната престъпност в ЕС. Съществува обаче потенциал за подобрение. Приетото законодателство трябва да бъде напълно приложено от всички държави членки. За в бъдеще всички държави членки следва по-специално да се стремят към по-системно използване на канала на Европол и разработване на всеобхватни национални единни звена за контакт (ЕЗК).

От своя страна, Комисията ще продължи да прави преглед на начина, по който инструментите са въведени и се използват, да осигурява финансиране от ЕС и да обединява различните аспекти с цел да се осигури съгласуваност. В момента Комисията не предлага нов инструмент. Ако го направи в бъдеще, Комисията ще следва принципите по същество, заложени в съобщението за прегледа на информацията от 2010 г.: зачитане на основните права и на принципите на необходимост и субсидиарност, както и прецизно управление на риска.

Все още са необходими много усилия, за да се гарантира, че съответната информация се споделя в Европол, така че да се създаде обща за ЕС картина на трансграничната престъпност. Предстоящото предложение на Комисията за реформиране на Европол ще отговори на тази необходимост. При все това предоставянето на информация на Европол ще се улесни от препоръките в настоящото съобщение относно по-системното използване на канала на Европол канал и на неговия инструмент за сигурни комуникации SIENA.

Като последващи действия по настоящото съобщение Комисията ще продължи да работи с държавите членки в контекста на стратегията на ЕС за управление на информацията в областта на вътрешната сигурност и предлага Съветът да провежда ежегоден дебат в своя комитет по вътрешна сигурност. Комисията също така приканва Европейския парламент да обсъди нейните препоръки, включително в своята специална комисия по организираната престъпност, корупцията и изпирането на пари.