EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 24.7.2019.
COM(2019) 372 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o međupovezanosti nacionalnih centraliziranih automatiziranih mehanizama (središnji registri ili središnji elektronički sustavi za dohvat podataka) država članica za bankovne račune

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o međupovezanosti nacionalnih centraliziranih automatiziranih mehanizama (središnji registri ili središnji elektronički sustavi za dohvat podataka) država članica za bankovne račune

1. Uvod

Člankom 32.a Direktive o sprečavanju pranja novca 2015/849/EU[1] od država članica zahtijeva se da do 10. rujna 2020. uvedu nacionalne centralizirane automatizirane mehanizme, kao što su središnji registri ili središnji elektronički sustavi za dohvat podataka, koji omogućuju identifikaciju fizičkih ili pravnih osoba koje posjeduju ili kontroliraju račune za plaćanje, bankovne račune i sefove. U Direktivi o sprečavanju pranja novca utvrđuje se minimalni skup podataka koji bi trebalo obuhvatiti takvim centraliziranim mehanizmima. U njoj se propisuje i da financijsko-obavještajne jedinice tim mehanizmima trebaju moći pristupiti odmah i u nefiltriranom obliku, a i druga im nadležna tijela trebaju moći pristupiti radi ispunjenja svojih zadaća i obveza na temelju Direktive o sprečavanju pranja novca. U skladu s Direktivom 2019/1153 o olakšavanju pristupa financijskim i drugim informacijama[2] države članice obvezne su imenovati nacionalna tijela nadležna za sprečavanje, otkrivanje, istragu ili progon kaznenih djela, koja bi minimalnom skupu podataka takvih centraliziranih mehanizama trebala moći pristupiti izravno, odmah i u nefiltriranom obliku. Ta nadležna tijela uključuju barem urede za oduzimanje imovinske koristi.

Pristup nadležnih tijela središnjim registrima bankovnih računa ili sustavima za dohvat bit će važna sastavnica u borbi protiv pranja novca, povezanih predikatnih kaznenih djela i financiranja terorizma, kao i općenitije u borbi protiv teških kaznenih djela. Imajući na umu ciljeve Direktive o sprečavanju pranja novca i Direktive o olakšavanju pristupa financijskim i drugim informacijama, buduća međupovezanost registara bankovnih računa i sustava za dohvat podataka u cijelom EU-u olakšala bi prekograničnu suradnju nadležnih tijela uključenih u borbu protiv pranja novca, financiranja terorizma i drugih teških kaznenih djela.

U članku 32.a stavku 5. Direktive o sprečavanju pranja novca od Komisije se traži da procijeni uvjete, tehničke specifikacije i postupke za osiguravanje sigurne i učinkovite međupovezanosti centraliziranih automatiziranih mehanizama. Stoga se u ovom izvješću procjenjuju razna IT rješenja na razini EU-a koja su već u funkciji ili se trenutačno razvijaju,

[1] Direktiva (EU) 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, o izmjeni Uredbe (EU) 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive 2005/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Komisije 2006/70/EZ, SL L 141, 5.6.2015., str. 73.

[2] Direktiva (EU) 2019/1153 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o utvrđivanju pravila kojima se olakšava uporaba financijskih i drugih informacija u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage ili progona određenih kaznenih djela, SL L 186 od 11.7.2019., str. 122.–137.

a koja mogu poslužiti kao modeli za moguće međupovezivanje centraliziranih mehanizama. Za postizanje međupovezanosti potreban je zakonodavni instrument.

Ovo se izvješće treba razmatrati zajedno s Izvješćem Komisije o nadnacionalnoj procjeni rizika[3], Izvješćem Komisije o financijsko-obavještajnim jedinicama[4] i Izvješćem Komisije o procjeni nedavnih navodnih slučajeva pranja novca u koje su bile uključene kreditne institucije EU-a[5], a koja se predstavljaju paralelno.

2. Trenutačno stanje

2.1. Centralizirani registri ili elektronički sustavi za dohvat podataka o bankovnim računima u državama članicama

Centralizirani mehanizmi s podacima o bankovnim računima trenutačno[6] su u funkciji u 15 država članica[7]. Prema odgovorima koje su poslale države članice manja se prednost daje tehničkom rješenju središnjeg registra: dok 17 država članica ima ili će imati središnje registre, 9 je država članica izjavilo da ima ili predviđa da će imati središnje sustave za dohvat podataka[8]. Prednost se daje i sustavima koji sadržavaju podatke uz minimalni skup informacijâ o profilu računa, kako je predviđeno člankom 32.a stavkom 5. Pete direktive o sprečavanju pranja novca (11 odgovora nasuprot njih 6)[9].

2.2. Sustavi EU-a koji međusobno povezuju nacionalne decentralizirane elektroničke baze podataka

Postoji nekoliko projekata EU-a kojima se osigurava decentralizirano međupovezivanje nacionalnih elektroničkih baza podataka u cijelom EU-u[10]. Sljedeći se IT sustavi smatraju relevantnima za ovo izvješće:

---

[3] Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o procjeni rizika od pranja novca i financiranja terorizma koji utječu na unutarnje tržište i odnose se na prekogranične aktivnosti, COM(2019) 370.

[4] Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o ocjeni okvira za suradnju financijsko-obavještajnih jedinica, COM(2019) 371.

[5] Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o ocjeni nedavnih navodnih slučajeva pranja novca u kojima su sudjelovale kreditne institucije EU-a, COM(2019) 373.

[6] Informacije u ovom odjeljku temelje se na odgovorima država članica na poseban upitnik koji im je poslan u ožujku 2019., na informacijama dobivenima na radionici Komisije o prenošenju održanoj 1. travnja 2019. te na Prilogu 7. procjeni učinka priloženoj Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju pravila kojima se olakšava uporaba financijskih i drugih informacija u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage ili progona određenih kaznenih djela i stavljanju izvan snage Odluke Vijeća 2000/642/PUP (SWD(2018) 114 final).

[7] Belgija, Bugarska, Češka, Njemačka, Grčka, Španjolska, Francuska, Hrvatska, Italija, Latvija, Litva, Austrija, Portugal, Rumunjska, Slovenija. Slovačka ima centralizirani elektronički sustav za dohvat podataka, međutim trenutačno je dostupan samo pravosudnim službenicima.

[8] Finska ulazi u obje skupine jer će uskoro pokrenuti sustav koji upotrebljava oba rješenja. Središnji registar prikuplja i sadržava relevantne informacije u jednoj središnjoj bazi podataka, dok se središnji elektronički sustav za dohvat podataka sastoji od središnjeg IT portala koji dohvaća informacije iz različitih osnovnih baza podataka (vode ih, na primjer, financijske institucije).

[9] Prema odgovorima koje su poslale države članice, takve dodatne informacije mogu obuhvaćati informacije o financijskih ugovorima koje je zaključio vlasnik računa ili o transakcijama koje su izvršene u vezi s računom.

[10] Centralizirani IT sustavi s jednom bazom podataka na razini EU-a, kao što su Schengenski informacijski sustav ili Vizni informacijski sustav, nisu obuhvaćeni procjenom jer su takvi sustavi proturječni prethodnom postojanju nacionalnih centraliziranih baza podataka.

Europski informacijski sustav kaznene evidencije (ECRIS) u funkciji je od travnja 2012. kako bi poboljšao razmjenu informacija o kaznenoj evidenciji u EU-u[11]. Sve su države članice trenutačno povezane s ECRIS-om. ECRIS osigurava jedinstvenu, brzu i kompatibilnu razmjenu informacija o presudama između država članica te daje sucima i državnim odvjetnicima jednostavan pristup sveobuhvatnim informacijama o kaznenim djelima predmetnih osoba[12].

Europski informacijski sustav za vozila i vozačke dozvole (EUCARIS) povezuje države kako bi mogle dijeliti podatke o vozilima i vozačkim dozvolama te ostale podatke povezane s prometom. EUCARIS je mehanizam koji povezuje tijela za registraciju vozila i izdavanje vozačkih dozvola u Uniji putem kojeg se podaci o vlasniku vozila i osiguranju vozila mogu razmjenjivati među nacionalnim kontaktnim točkama država članica[13].

Međupovezivanje registara nesolventnosti (IRI) u cijelom EU-u obuhvaća dva različita projekta. Prva verzija sustava (IRI 1.0) dostupna je od srpnja 2014. na europskom portalu e-pravosuđe[14]. Razvijen je kao pilot-projekt[15] uz dobrovoljno sudjelovanje određenih država članica[16]. Druga verzija (IRI 2.0) temelji se na Uredbi (EU) 2015/848 o postupku u slučaju nesolventnosti i povezat će nacionalne registre nesolventnosti svih država članica (osim Danske). Sve se države članice trebaju uskladiti s međupovezanošću do lipnja 2021. IRI 1.0 temelji se na standardiziranoj razmjeni porukâ putem sigurne mrežne usluge (SOAP preko HTTPS-a), dok IRI 2.0 podržava i razmjene podataka uz upotrebu modula e-dostava Instrumenta za povezivanje Europe (CEF)[17].

Sustav povezivanja poslovnih registara (BRIS) povezuje poslovne registre i omogućuje im razmjenu prekograničnih poruka o spajanjima i podružnicama, a korisnicima portala e-pravosuđe omogućuje pristup višejezičnim informacijama o trgovačkim društvima u EU-u. Sustav je u funkciji od lipnja 2017., u skladu s Direktivom 2012/17/EU u vezi s

[11] Okvirna odluka Vijeća 2009/315/PUP od 26. veljače 2009. o organizaciji i sadržaju razmjene podataka iz kaznene evidencije između država članica i Odluka Vijeća 2009/316/PUP od 6. travnja 2009. o uspostavi Europskog informacijskog sustava kaznene evidencije (ECRIS) na temelju članka 11. Okvirne odluke 2009/315/PUP – trenutačno izmijenjene Direktivom (EU) 2019/884 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. u vezi s razmjenom informacija o državljanima trećih zemalja i u vezi s Europskim informacijskim sustavom kaznene evidencije (ECRIS).

[12] U travnju 2019. donesen je novi zakonodavni okvir kako bi se ECRIS nadopunio mehanizmom kojim se omogućuje učinkovita razmjena podataka iz kaznene evidencije državljana trećih zemalja koji su osuđeni na području EU-a. Europski informacijski sustav kaznene evidencije državljana trećih zemalja (ECRIS-TCN) bit će centralizirani sustav na osnovi „pronađen rezultat/nije pronađen rezultat" koji će sadržavati samo podatke o identitetu osuđenog državljanina treće zemlje i državu članicu u kojoj je ranije osuđen. Nakon pronalaska rezultata država članica koja pretražuje morat će zatražiti podatke o presudama putem postojećeg ECRIS-a od država članica koje su navedene u ECRIS-TCN-u.

[13] Pravne osnove za prümsku službu jesu Odluka Vijeća 2008/615/PUP od 23. lipnja 2008. o produbljivanju prekogranične suradnje, posebno u suzbijanju terorizma i prekograničnog kriminala i Odluka Vijeća 2008/616/PUP o provedbi Odluke 2008/615/PUP.

[14] https://beta.e-justice.europa.eu/246/EN/bankruptcy_amp_insolvency_registers__search_for_insolvent_firms_in_the_eu

[15] Pilot-projekt proveden je na temelju Višegodišnjeg akcijskog plana za europsko e-pravosuđe 2009.–2013., SL C 75, 31.3.2009., str. 1.–12. i Višegodišnjeg akcijskog plana za europsko e-pravosuđe 2014.–2018., SL C 182, 14.6.2014., str. 2.–13. te je izvršen nakon njih.

[16] Trenutačno sudjeluju Češka, Njemačka, Estonija, Italija, Latvija, Nizozemska, Austrija, Rumunjska i Slovenija.

[17] https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/eDelivery

povezivanjem središnjih registara, trgovačkih registara i registara trgovačkih društava[18]. BRIS upotrebljava modul e-dostave Instrumenta za povezivanje Europe za razmjenu standardiziranih poruka. Sustav je decentraliziran uz središnji sastavni dio (središnja europska platforma) koji pohranjuje i indeksira nazive trgovačkih društava i registracijske brojeve.

Projekt povezivanja zemljišnih knjiga (LRI) dobrovoljni je projekt koji je u tijeku[19] i čiji je cilj pružiti jedinstvenu pristupnu točku unutar europskog portala e-pravosuđe za zemljišne knjige zemalja EU-a koje u njemu sudjeluju. Predviđa se da će postati funkcionalan u drugom tromjesečju 2020.

Vlasništvo i kontrolne strukture europskih poduzeća (EBOCS) projekt je koji provodi Europsko udruženje poslovnih registara uz financijsku potporu Fonda za unutarnju sigurnost (ISF) – Policija (godišnji programi rada za 2016. i 2018.). Platforma EBOCS pruža pojednostavljeni i jedinstveni pristup podacima iz poslovnog registra o vlasništvu i kontrolnim strukturama poduzećâ u svrhu financijske analize i istrage. Isto tako omogućuje objedinjavanje rezultata upitâ na vizualizacijskim kartama. Napominje se da EU nema prava intelektualnog vlasništva za taj sustav.

Sustav e-CODEX (komunikacija u okviru e-pravosuđa s pomoću internetske razmjene podataka) olakšava sigurnu komunikaciju u građanskim i kaznenim postupcima pružajući decentralizirani sustav za prekograničnu razmjenu elektroničkih poruka u području pravosuđa[20]. Sustav e-CODEX trenutačno olakšava elektroničku komunikaciju među građanima i sudovima te među upravama država članica koje upravljaju europskim platnim nalogom i europskim postupkom za sporove male vrijednosti. U području kaznenog pravosuđa e-CODEX se isto tako odabire kao rješenje za digitalni sustav razmjene e-dokaza[21] za elektroničke razmjene u kontekstu europskog istražnog naloga (EIO) i ugovora o uzajamnoj pravnoj pomoći (MLAT-ovi).

3. Glavni parametri

3.1. Uvjet za pristup korisnika

S obzirom na postojeće sustave jasno je da se dostupnost sustava za korisnike u interakciji s povezanim IT sustavom utvrđuje prema svrsi za koju je uspostavljen. Ako se međupovezanost uspostavi s ciljem unapređenja transparentnosti informacija za poduzeća na

[18] Direktiva 2012/17/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. lipnja 2012. o izmjeni Direktive Vijeća 89/666/EEZ te direktiva 2005/56/EZ i 2009/101/EZ Europskog parlamenta i Vijeća u vezi s povezivanjem središnjih registara, trgovačkih registara i registara trgovačkih društava, SL L 156, 16.6.2012.

[19] Ne postoji pravna osnova za međupovezivanje, nego projekt funkcionira kao dobrovoljni sustav u kojem države članice imaju mogućnost sudjelovanja.

[20] Sustav e-CODEX sastoji se od paketa softverskih proizvoda (e-dostava CEF-a i priključak e-CODEX), koji se može upotrijebiti za uspostavu pristupne točke na nacionalnoj razini u svrhu takve sigurne komunikacije. Nije riječ o sustavu za međupovezivanje nacionalnih baza podataka ili registara, nego o komunikacijskoj infrastrukturi koja jamči sigurnu komunikaciju i razmjenu informacija između nacionalnih IT sustava, i kao takva smatra se relevantnom za procjenu u ovom izvješću. Sustav e-CODEX razvila je 21 država članica između 2010. i 2016. uz sudjelovanje drugih zemalja/državnih područja i organizacija.

[21] Uspostavljen na temelju Zaključaka Vijeća o unapređenju kaznenog pravosuđa u kiberprostoru od 9. lipnja 2016.

unutarnjem tržištu (BRIS, IRI), sustav je dostupan javnosti. Ako je cilj međupovezanosti poboljšati prekograničnu suradnju među nadležnim tijelima za izvršavanje zakonodavstva ili za javne upravne svrhe, kao što je slučaj s ECRIS-om ili prümskom službom EUCARIS-a[22], pristup je ograničen.

Funkcija BRIS-a „pronađi trgovačko društvo" dostupna je svima na portalu e-pravosuđe, dok je infrastruktura za razmjenu poruka trenutačno zakonski ograničena na nacionalne poslovne registre. Kad je riječ o IRI-ju, informacije putem sučelja za pretraživanje javno su dostupne, a mogućnost država članica da ograniče pristup na podnositelje zahtjeva s legitimnim interesom daje se samo u kontekstu „postupaka u slučaju stečaja potrošača". ECRIS-u mogu pristupiti samo imenovana središnja tijela država članica. Slično tomu, pristup uslugama EUCARIS-a imaju javna tijela putem imenovanih nacionalnih kontaktnih točaka. Pristup EBOCS-u ograničen je na agencije za borbu protiv kriminala koje sudjeluju u projektu.

Sustav	Javni pristup	Ograničen pristup	Komentari
BRIS	Da		Funkcija BRIS-a „pronađi trgovačko društvo" dostupna je svima na portalu e-pravosuđe, dok je infrastruktura za razmjenu poruka trenutačno zakonski ograničena na nacionalne poslovne registre.
IRI	Da		
ECRIS		Da	Za središnja tijela država članica koja su posebno imenovana za tu funkciju.
EUCARIS		Da	Za nacionalne kontaktne točke EUCARIS-a putem kojih javna tijela mogu dobiti pristup ovisno o pravnoj osnovi suradnje.
EBOCS		Da	Za agencije za borbu protiv kriminala koje sudjeluju u projektu.
LRI	Da*		Napredne značajke bit će dostupne samo ovlaštenim pravnim stručnjacima.

Tablica 1.: Dostupnost sustava za korisnike u interakciji s povezanim IT sustavom

Prema Direktivi o sprečavanju pranja novca svrha centraliziranih mehanizama za bankovne račune jest poboljšati borbu protiv pranja novca i financiranja terorizma, a pristup je ograničen na određena javna tijela. Direktivom o olakšavanju pristupa financijskim i drugim informacijama proširuje se upotreba informacija u središnjim mehanizmima na teška kaznena djela, a prava pristupa na imenovana nadležna tijela. Konačno, opseg nacionalnih tijela koja imaju izravan pristup nacionalnim registrima u nadležnosti je država članica koje upravljaju registrima. To bi moglo dovesti do neslaganja jer bi određene vrste tijela mogle dobiti pristup u jednoj državi članici, ali ne i u drugoj. U prekograničnoj razmjeni putem sustava za međupovezivanje u cijelom EU-u to bi moglo dovesti do situacije u kojoj tijelo zahtijeva informacije iz registra druge države članice u kojoj to pretraživanje sličnom tijelu nije dozvoljeno.

[22] Nekoliko tijelâ može pristupiti EUCARIS-u, dok prümska služba EUCARIS-a regulira pristup tijela za izvršavanje zakonodavstva.

* Još nije u funkciji.

Jedna je mogućnost da se istim tijelima, koja će imati izravan pristup centraliziranim mehanizmima u skladu s Direktivom o sprečavanju pranja novca i Direktivom o olakšavanju pristupa financijskim i drugim informacijama, omogući pristup platformi za međupovezivanje. Druga je mogućnost da se prava pristupa sustavu za međupovezivanje daju istim vrstama tijela u svim državama članicama, što bi se moglo ostvariti usklađenim i zatvorenim popisom vrstâ tijelâ na razini EU-a, navedenih u skladu sa svrhom pristupa informacijama.

U slučaju da se međupovezanost proširi na sva tijela koja trenutačno imaju pristup na temelju nacionalnih zakona, bile bi potrebne podrobne odredbe o uvjetima pristupa nadležnih nacionalnih tijela i njihovih pretraživanja. U tom je pogledu važno istaknuti da se u Direktivi o uporabi financijskih i drugih informacija utvrđuju strogi uvjeti pristupa nadležnih tijela imenovanih na nacionalnoj razini i njihova pretraživanja informacija o bankovnim računima koje se nalaze u centraliziranim automatiziranim mehanizmima. Ti uvjeti obuhvaćaju, na primjer, pružanje pristupa registrima i sustavima za dohvat podataka isključivo posebno imenovanim i ovlaštenim osobama iz svakog nadležnog tijela. Druga mjera kojom bi se smanjili rizici koje predstavlja proširenje prava pristupa imenovanih nacionalnih tijela bilo bi ograničenje opsega dostupnih informacija u sustavu za međupovezivanje na minimalni skup informacija koje se odnose na profil računa kako je utvrđeno u članku 32.a stavku 3. Direktive o sprečavanju pranja novca.

Kad je riječ o opsegu, u članku 32.a stavku 3. Direktive o sprečavanju pranja novca utvrđuju se informacije koje svi centralizirani sustavi moraju sadržavati, primjerice vlasnik računa, bankovni računi utvrđeni s pomoću IBAN-a i sefovi koje posjeduje kreditna institucija na državnom području. Međutim, u članku 32.a stavku 4. Direktive navodi se mogućnost da države članice u registrima obuhvate druge informacije koje se smatraju ključnima za ispunjavanje obveza financijsko-obavještajnih jedinica i nadležnih tijela na temelju Direktive. Iz perspektive zaštite osobnih podataka čini se da je potrebno ograničiti opseg informacija kojima se može pristupiti putem platforme za međupovezivanje na minimalni obavezan skup informacija utvrđen u članku 32.a stavku 3. Direktive o sprečavanju pranja novca. U skladu s pravilima o zaštiti osobnih podataka pristup osobnim podacima treba biti razmjeran onomu što je potrebno za ostvarenje ciljeva utvrđenih u Direktivi o sprečavanju pranja novca. Sličan se pristup slijedi u Direktivi o uporabi financijskih i drugih informacija. U članku 4. stavku 2. te direktive pojašnjava se da nadležna tijela neće moći pristupiti dodatnim informacijama koje države članice obuhvate u centraliziranim mehanizmima niti ih pretraživati.

3.2. Funkcija pretraživanja

Primjenjivi kriteriji pretraživanja od ključne su važnosti kako bi se osiguralo da međupovezanost automatiziranih centraliziranih mehanizama donosi dodatnu vrijednost za korisnike. Kriteriji pretraživanja trebaju biti osmišljeni tako da jačaju sposobnost relevantnih tijela za izvršavanje zadataka i djelotvornije provođenje istraga uz osiguravanje razmjernosti i poštovanje primjenjivih zahtjeva u pogledu zaštite podataka.

Potrebno je razmotriti tko će imati pravo pretraživati (privatne ili javne strane) i imati pravo na podatke za koje se može ili ne može očekivati da su poznati osobi koja pretražuje.

Nametanje zahtjeva da pretraživanje treba sadržavati podatke koji vjerojatno nisu poznati osobi koja pretražuje može otežati ili onemogućiti učinkovita pretraživanja. Napominje se i da postoje slučajevi u kojima financijsko-obavještajna jedinica ili tijelo za izvršavanje zakonodavstva jedne države članice ne poznaje datum rođenja ili nacionalni identifikacijski broj državljanina druge države članice. Ako se međupovezanost omogući za takve dodatne informacije u centraliziranim sustavima, bit će važno utvrditi hoće li pretraživanja biti moguća i na temelju takvih dodatnih informacija.

Kao kriteriji pretraživanja mogle bi se predvidjeti vrste informacija koje čine usklađeni minimalni skup informacija iz članka 32.a stavka 3. Direktive o sprečavanju pranja novca. Time bi sustav za međupovezivanje postao prikladan za izvorne svrhe centraliziranih mehanizama. Dodatne zaštitne mjere bile bi potrebne za dopuštanje provjere rezultata (osobito u slučajevima kada pretraživanje daje više odgovora).

Uvjeti načina primjenjivih pretraživanja odlučujući su za učinkovitost upotrebe povezanih baza podataka. Mogućnost „nepotpunih pretraživanja”, tj. pretraživanja koja daju šire rezultate čak i ako je riječ pogrešno napisana ili nepotpuna, proširit će rezultate i tako povećati mogućnost pristupa traženim informacijama putem pretraživanja, ali mogla bi povećati probleme sa zaštitom podataka otkrivanjem osobnih podataka koji nisu bili predmet pretraživanja. Suprotno tomu, uvjet „točnog podudaranja” smanjuje rizike od nepotrebnog otkrivanja osobnih podataka, ali povećava vjerojatnost da će pretraživač zanemariti tražene informacije (u slučaju razlike u pisanju unosa ili upotrebe drugačijih pravila transliteracije).

Mogućnost „nepotpunih pretraživanja” smanjila bi upotrebu automatskih postupaka potvrđivanja i time izbjegla ili smanjila opseg pogrešnih rezultata, ali bi smanjila i operativnu vrijednost sustava. U slučaju upotrebe „nepotpunih pretraživanja” trebalo bi razmotriti druge alate za smanjenje rizika od „traženja naslijepo”, primjerice kao u IRI-ju, gdje postoji maksimalno ograničenje broja prikazanih rezultata.

3.3. Upravljačka struktura, odgovornost za održavanje

U slučaju sustava BRIS, IRI, LRI i ECRIS razne su službe Europske komisije *odgovorne za održavanje IT sustava*, tj. moraju osigurati dostupnost sastavnog dijela međupovezanosti te snose troškove njegove uspostave i održavanja. Sustav e-CODEX trenutačno održava konzorcij država članica (sastavni dio e-dostave CEF-a u nadležnosti je Europske komisije). U EUCARIS-u je odgovornost na 28 država članica i trećim državama koje sudjeluju u projektu, dok je sustav EBOCS u vlasništvu Europskog udruženja poslovnih registara (EBRA). Budući da ti IT sustavi povezuju nacionalne baze podataka, za održavanje i osiguravanje dostupnosti nacionalnih baza podataka odgovorne su države članice.

Kad je riječ o *upravljačkoj strukturi* sustava koji povezuje baze podataka, nadležnosti u odlučivanju u pitanjima politike i funkcioniranja trebale bi biti utvrđene tako da služe interesima nacionalnih sastavnih dijelova.

Upravljački odbor BRIS-a djeluje u BRIS-u kao unutarnji forum Komisije za odluke o politikama, nadzor i upravljanje BRIS-om, dok Stručna skupina za pravo trgovačkih društava

– poslovni registri (CLEG-BRIS) djeluje kao forum za suradnju uključenih dionika na razini politike. Slična razlika između donošenja politike i operativnih struktura može se vidjeti u slučaju EUCARIS-a, za koji Opća skupština sastavljena od visokih predstavnika vladinih agencija određuje politiku koju treba provoditi, odobrava proračun i godišnje doprinose te dogovara upravljanje sustavom.

3.4. Nadzor podataka

Odgovornost za održavanje IT sustava razlikuje se od pitanja *odgovornosti iz perspektive zaštite podataka*. Prema Općoj uredbi o zaštiti podataka[23] voditelj obrade podataka fizička je ili pravna osoba koja sama ili zajedno s drugima određuje svrhe i sredstva obrade osobnih podataka i snosi odgovornost za obradu osobnih podataka. Pitanje nadzora složeno je i mnogi su čimbenici relevantni za procjenu voditelja obrade, uključujući, među ostalim, pitanje tko i gdje pohranjuje podatke.

Kad je riječ o IRI-ju, platforma EU-a povezuje samo decentralizirane nacionalne baze podataka, a svi podaci prikazani na središnjoj platformi tek su „prijelazni podaci" koji se ne pohranjuju u sastavnom dijelu EU-a niti se zapisi o upitima korisnika putem mrežne usluge bilježe ni čuvaju u središtu. Situacija je nešto drugačija kad je riječ o BRIS-u, u kojem je uvedena posebna značajka pohranjivanja osnovnih podataka o profilu poduzeća u središnjem sastavnom dijelu na razini Komisije, koje redovito ažuriraju nacionalni registri. Početni upit pretražuje se u toj središnjoj bazi podataka, a na popisu rezultatâ prikazuju se nazivi subjekata. Podnositelj zahtjeva može dobiti podrobnije podatke o pojedinom subjektu tako da odabere naziv tog subjekta s popisa rezultata, a tom se radnjom generira izravno povezivanje s informacijama u nacionalnoj bazi podataka.

U pogledu mogućeg međupovezivanja centraliziranih mehanizama treba razmotriti razvoj IT sustava u kojem središnji sastavni dio za usmjeravanje ne pohranjuje osobne podatke, a sve se odluke o sredstvima i svrhama obrade podataka donose na nacionalnoj razini. Cilj usluge međupovezivanja bilo bi olakšavanje obrade podataka umjesto centraliziranih mehanizama koji bi ostali voditelji obrade svojih skupova podataka.

3.5. Troškovi uspostave i održavanja

Uspostavljanje sustava koji povezuje nacionalne središnje mehanizme stvorit će troškove u smislu uspostave i održavanja sustava, a te će troškove morati podijeliti EU i države članice. U pogledu podjele troškova u oglednim primjerima troškovi povezani sa sastavnim dijelom EU-a (središnji sastavni dio za usmjeravanje, platforma EU-a) financirali su se u pravilu iz općeg proračuna EU-a, dok su države članice snosile troškove prilagodbe svojih nacionalnih sustava kojom su postali interoperabilni sa sustavom EU-a za međupovezivanje. Za razvoj prve verzije BRIS-a, koja je s radom započela u lipnju 2017. i obuhvaćala središnju europsku platformu, bilo je potrebno oko 1,7 milijuna EUR. Kad je riječ o IRI-ju, koji ima jednostavniju arhitekturu, troškovi razvoja središnjeg pilot-sustava za pretraživanje (IRI 1.0)

[23] Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka), SL L 119, 4.5.2016.

iznosili su približno 280 000 EUR, dok je prilagodba središnje aplikacije za pretraživanje prema uspostavi verzije IRI 2.0 iznosila otprilike 170 000 EUR. U pogledu ECRIS-a ukupan je trošak pokretanja „referentne provedbe”, koja je softver za razmjenu podataka o kaznenoj evidenciji između država članica, dosegnuo 2 050 000 EUR. Godišnji troškovi održavanja sustava iznosili su 150 000 EUR. Kad je riječ o EUCARIS-u, od država koje sudjeluju traži se opća naknada u iznosu od oko 20 000 EUR u svrhu održavanja.

Prema navedenim brojkama čini se da su troškovi uspostave i održavanja sustava međupovezanosti u cijelom EU-u relativno niski u usporedbi s prednostima takvog projekta za EU. Troškovna učinkovitost mogla bi se poboljšati ponovnom upotrebom postojećih mogućnosti (kao što su pristupne točke e-dostave, moduli Instrumenta za povezivanje Europe, temeljni rječnici Glavne uprave Europske komisije za informatiku itd.).

4. Tehničke specifikacije sustava, uključujući sigurnost podataka

4.1. Mreža koja se upotrebljava i sigurnost podataka

Prümska služba EUCARIS-a i ECRIS upotrebljavaju transeuropske usluge za telematiku među upravama (TESTA), privatnu mrežu posve odvojenu od javnog interneta. Imenovane nacionalne kontaktne točke imaju pristup toj privatnoj mreži. Mrežnom uslugom TESTA upravlja Komisija, a pruža zajamčenu učinkovitost i visoku razinu sigurnosti. Kad je riječ o EUCARIS-u, moguće ga je upotrebljavati putem javnog interneta, ali se trenutačno tako ne upotrebljava. Povezan je sa svim institucijama EU-a i nacionalnim mrežama, a prednost mu se daje u kontekstu suradnje u području izvršavanja zakonodavstva koja uključuje osjetljive informacije. Institucije EU-a razvile su i druge sigurne mreže, na primjer zajedničku komunikacijsku mrežu i zajedničko sučelje sustavâ (CCN/CSI), koji se upotrebljavaju u području carinske politike i oporezivanja.

BRIS, IRI, LRI i EBOCS upotrebljavaju javni internet (uz odgovarajuću tehnologiju šifriranja za mrežni protok podataka). Kad je riječ o sigurnoj razmjeni informacija putem javnog interneta, modul e-dostave omogućuje poduzećima i javnim upravama da s drugim organizacijama razmijene elektroničke podatke i dokumente u digitalnom obliku na interoperabilan, siguran i pouzdan način. To je u skladu s definicijom usluga elektroničke preporučene dostave (poznate kao ERDS) iz članka 3. stavka 36. Uredbe eIDAS[24].

Za moguće međupovezivanje centraliziranih sustava koje nedvojbeno obuhvaća osjetljive informacije može se predvidjeti upotreba usluge TESTA. Ipak, mogu se razmotriti i rješenja koja upotrebljavaju javni internet. Gotovo svi nacionalni centralizirani sustavi upotrebljavaju javni internet. Činjenica da će se sustav sastojati od decentraliziranih baza podataka smanjit će moguće rizike iz perspektive sigurnosti i cjelovitosti podataka jer su decentralizacija i distribuirane tehnologije same po sebi otpornije na kibernapade s obzirom na to da je podatke

[24] Uredba (EU) br. 910/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu i stavljanju izvan snage Direktive 1999/93/EZ, SL L 257, 28.8.2014., str. 73.–114.

na općenitoj razini mnogo teže oštetiti, a nakon incidenata mnogo ih je jednostavnije obnoviti.

4.2. Središnji sastavni dio za usmjeravanje

Postoje dvije glavne vrste arhitektura IT sustava, tj. potpuno decentralizirani sustavi i sustavi koji imaju središnju platformu ili sastavni dio za usmjeravanje postavljen na razini EU-a, koji služi kao „poveznica" između decentraliziranih nacionalnih baza podataka.

U „potpuno distribuiranim sustavima" ne postoji platforma ili sastavni dio EU-a, nego sve države izravno međusobno komuniciraju s pomoću zajednički dogovorenih standarda koji omogućuju izravnu istorazinsku razmjenu između povezanih točaka država članica. Dakle, pokrenuto istraživanje otprema se pojedinačno u svaki drugi nacionalni sustav, a primljeni se odgovori prikupljaju i prikazuju putem površine mrežnog klijenta podnositelja zahtjeva. EUCARIS, ECRIS i e-CODEX primjenjuju tu tehnologiju (oslanjajući se na zajednički razvijenu aplikaciju).

U „distribuiranim sustavima sa središnjim sastavnim dijelom za usmjeravanje" postoji centralizirana platforma na razini EU-a: jedna, središnja mrežna usluga koja se održava i kojom se upravlja na razini EU-a, a povezana je sa svim nacionalnim sustavima. Korisnici šalju upite kroz središnju mrežnu uslugu, koja prikuplja informacije iz nacionalnih baza podataka. BRIS, EBOCS i IRI upotrebljavaju tu tehnologiju[25].

Iz perspektive povezivosti možda je jednostavnije provesti rješenje sa središnjim sastavnim dijelom za usmjeravanje. Ako postoji jedna platforma, svaka država članica mora uspostaviti i održavati samo jednu vezu između nacionalnog sustava i te centralizirane platforme. Međutim, u nedostatku „stvarnih" centraliziranih platformi svaka država članica mora uspostaviti, testirati i održavati veze sa svim drugim nacionalnim sustavima država članica (npr. prümska služba EUCARIS-a trenutačno ima gotovo 756 veza). Potpuno distribuirani sustav mora se suočiti s izazovom višestrukog broja veza, što može povećati probleme u smislu upravljanja, nadzora i revizije. Ipak, postoje tehnološka rješenja za izazov upravljanja velikim brojem mogućih veza. Istodobno treba uzeti u obzir činjenicu da središnji sastavni dio u središnjem sustavu za usmjeravanje može postati točka kvara cijelog sustava.

4.3. Protokol za razmjenu podataka

BRIS i e-CODEX upotrebljavaju rješenje e-dostave CEF-a, dok će IRI 2.0 upotrebljavati e-dostavu CEF-a i komunikaciju na osnovi SOAP-a[26]. Prümska služba EUCARIS-a i EBOCS upotrebljavaju sučelja na osnovi SOAP-a. LRI primjenjuje mrežne usluge RESTful[27].

[25] Postoje alternativna rješenja za središnji sastavni dio. Na primjer, objavljivanje metapodataka usluga (Service Metadata Publisher, SMP) e-dostave CEF-a omogućuje sudionicima infrastrukture za razmjenu poruka da dinamički otkriju međusobne mogućnosti (pravne, organizacije i tehničke). Zbog te distribuirane arhitekture svaki sudionik mora imati jedinstvenu identifikacijsku oznaku. Središnji sastavni dio, nazvan pronalaženje metapodataka usluga (Service Metadata Locator, SML), upotrebljava te identifikacijske oznake za stvaranje URL-ova koji nakon razrješenja usmjeravaju pristupne točke e-dostave prema određenim informacijama o sudioniku.

[26] Protokol za jednostavan pristup objektima (Simple Object Access Protocol).

Modul e-dostave CEF-a korisnicima pomaže da međusobno razmjenjuju elektroničke podatke na siguran i pouzdan način. Rješenje e-dostave CEF-a temelji se na distribuiranom modelu nazvanom „model 4 kuta”, u kojem pomoćni sustavi korisnikâ ne razmjenjuju podatke izravno jedan s drugim, nego putem pristupnih točaka. Te su pristupne točke sukladne istim tehničkim specifikacijama i stoga mogu komunicirati jedna s drugom. Još jedna od prednosti e-dostave jest da obuhvaća sigurnost podataka koji se razmjenjuju među različitim pristupnim točkama bez potrebe za prilagođenim razvojem. Zahvaljujući tomu korisnici koji uvedu e-dostavu CEF-a mogu jednostavno i sigurno razmjenjivati podatke čak i ako su njihovi IT sustavi razvijeni neovisno jedan o drugom. Umjesto toga mogu se centralizirati razne funkcije modela e-dostave, koji je vrlo koristan za povezivanje s više pomoćnih sustava. Kada države članice (a po izboru i Komisija u slučaju središnjeg sastavnog dijela za usmjeravanje) upotrebljavaju to tehnološko rješenje, moraju pokrenuti pristupnik e-dostave na svojoj razini. One mogu ponovno upotrijebiti postojeće pristupnike razvijene za druge usluge (što doprinosi troškovnoj učinkovitosti rješenja). Postoji kompatibilno softversko rješenje koje je razvila Glavna uprava Europske komisije za informatiku, a pruža se besplatno pod javnom licencijom Europske unije (EUPL). Međutim, obično su potrebni prilagodba i razvoj. Model e-dostave slijedi asinkronu komunikaciju koja implicitno stvara određena razdoblja latencije u radu (obično od 3 do 10 sekundi). Postoji općenita politika EU-a s obzirom na module CEF-a, čiji je cilj konvergencija raznih sustava razvijenih u različitim područjima politike EU-a.

Kada se upotrebljava sinkroni SOAP, koji omogućuje komunikaciju preko sigurnog sloja, češće se odabire jednostavnija arhitektura s ciljem bolje učinkovitosti. Arhitektonski stil RESTful predstavlja novije rješenje u usporedbi sa SOAP-om i uočava se tendencija zamjene SOAP-a tehnologijom REST. U e-dostavi i pristupima koji se temelje na SOAP-u ili REST-u pouzdanost se obično temelji na digitalnom certifikatu, a provode se i različite provjere.

Kad je riječ o budućoj međupovezanosti centraliziranih mehanizama, napominje se da se u CEF-u e-dostava upotrebljava kada se između decentraliziranih nacionalnih baza podataka odvijaju bilateralne razmjene, dok je sučelje na temelju SOAP-a (ili RESTfula) dovoljno u sustavima u kojima se komunikacija odvija samo prema nacionalnoj bazi podataka i središnjoj platformi.

4.4. Rad u višejezičnom okruženju i semantička interoperabilnost

Svi procijenjeni sustavi rade u višejezičnom okruženju, osim EBOCS-a, koji trenutačno radi na tri jezika uz planirani rad na svim jezicima u dugoročnom razdoblju. Transliteracija se u BRIS-u provodi na razini EU-a, dok se u IRI-ju, LRI-ju i EUCARIS-u provodi na nacionalnoj razini. Kad je riječ o semantičkoj interoperabilnosti (glosari), buduća međupovezanost centraliziranih mehanizama ne zahtijeva poseban rječnik jer se minimalni skup informacija ne sastoji od nacionalnih koncepata, nego od osobnih podataka kao što su ime, jedinstveni identifikator (npr. nacionalni identifikacijski brojevi) i IBAN. Nužno je zajedničko razumijevanje u svim nacionalnim sustavima, posebno zato što nacionalni centralizirani

[27] Reprezentacijski prijenos stanja arhitektonski je stil softvera koji utvrđuje skup ograničenja koja će se upotrijebiti za stvaranje mrežnih usluga.

mehanizmi ne pružaju informacije o subjektima u EU-u i trećim zemljama. Pravila transliteracije Schengenskog informacijskog sustava (SIS) mogla bi u tom kontekstu poslužiti kao koristan primjer.

Prema Europskom okviru za interoperabilnost (EIF) semantički se aspekt odnosi na značenje podatkovnih elemenata i vezu među njima. Obuhvaća rječnike u razvoju i sheme za opisivanje razmjena podataka te osigurava da sve strane koje komuniciraju razumiju podatkovne elemente na isti način.

Sustav za povezivanje bankovnih registara morat će razmjenjivati podatke među različitim bazama podataka, od kojih svaka ima vlastite podatkovne modele i semantičke standarde. Bit će nužno postaviti zajedničke semantičke standarde u samim sustavima ili kao sloj mapiranja među različitim standardima u državama članicama. Međutim, prije izrade novih semantičkih standarda treba razmotriti ponovnu upotrebu već postojećih standarda.

Temeljni rječnici (poslovni, lokacijski, osobni i drugi) izrađeni programom ISA2 pojednostavljeni su, ponovno iskoristivi i proširivi modeli podataka koji se mogu upotrijebiti u tu svrhu. Različita rješenja za međupovezivanje osnovnih registara, kao što je BRIS, već ponovno upotrebljavaju neke standarde (na primjer Temeljni poslovni rječnik).

5. Sljedeći koraci

U ovom se izvješću navodi niz elemenata koje treba razmotriti za moguće međupovezivanje registara bankovnih računa i sustava za dohvat podataka te se pokazuje da je međupovezivanje tih centraliziranih mehanizama tehnički izvedivo. Takav bi sustav mogao biti decentralizirani sustav sa zajedničkom platformom na razini EU-a. Mogla bi se upotrebljavati tehnologija koju je Europska komisija već razvila u kontekstu raznih analiziranih modela.

Posljednjih su godina različiti sustavi slijedili ponovnu upotrebu zajedničkih modula. Ti su moduli uglavnom skup poznatih standarda i tehničkih specifikacija koji se može primijeniti na opetovane izazove kao što je sigurna razmjena informacija. Dosljedna primjena tih modula pristup je za koji se zalaže trenutačna digitalna politika Komisije, na koju su se države članice obvezale u Izjavi iz Tallinna o e-upravi[28]. Buduća međupovezanost nacionalnih centraliziranih automatiziranih mehanizama mogla bi iskoristiti upotrebu istih modula za ubrzanje izrade i usklađivanja s relevantnim uredbama EU-a kao što je eIDAS.

S obzirom na to da bi buduće međupovezivanje centraliziranih mehanizama u cijelom EU-u ubrzalo pristup financijskim informacijama i olakšalo prekograničnu suradnju nadležnih tijela, Komisija se namjerava dalje savjetovati s relevantnim dionicima, vladama te financijsko-obavještajnim jedinicama, tijelima za izvršavanje zakonodavstva i uredima za oduzimanje imovinske koristi kao potencijalnim „krajnjim korisnicima" mogućeg sustava međupovezivanja.

[28] Sve države članice Europske unije i zemlje EFTA-e potpisale su u Tallinnu 6. listopada 2017. Izjavu o e-upravi. Tekst Izjave dostupan je na: http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=47559.