

*Milana Pisarić, asistent
Pravnog fakulteta u Novom Sadu*

UNAPREĐENJE RAZMENE PODATAKA U OKVIRU PREKOGRANIČNE POLICIJSKE I PRAVOSUDNE SARADNJE U KRIVIČNIM STVARIMA NA NIVOU EVROPSKE UNIJE – „PRUMSKI PROCES“

Sažetak: *Treći stub Evropske unije zasniva se na policijskoj i pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima. Da bi prekogranična policijska i pravosudna saradnja bila efikasna, od suštinskog je značaja da se između nadležnih organa država članica potrebne i precizne informacije mogu razmenjivati brzo i efikasno, a da bi se takva razmena mogla obavljati, neophodno je uspostavljanje odgovarajućih postupaka koji bi predstavljali brz i efikasan način razmene podataka. Cilj rada je da prikaže kako je potreba za takvom razmenom podataka prepoznata od strane nekoliko zemalja članica Evropske unije i kako je tekao proces formulisanja pravila za sprovođenje odgovarajuće razmene podataka koja su na kraju postala sastavni deo *aquis communautaire* prava EU, a time i obavezujuće za sve zemlje članice EU. Ovaj proces poznat je kao Prumski proces.*

Ključne reči: *EU, prekogranična saradnja, baze podataka, razmena podataka, Prumski sporazum, Prumska odluka.*

1. Uvodna razmatranja

Treći stub Evropske unije zasniva se na policijskoj i pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima. Da bi prekogranična policijska i pravosudna saradnja bila efikasna, od suštinskog je značaja da se između nadležnih organa država članica potrebne informacije mogu razmenjivati brzo i efikasno, a da bi se takva razmena mogla obavljati, neophodno je uspostavljanje odgovarajućih postupaka koji bi predstavljali brz i efikasan način razmene

podataka. Zajedničko korišćenje podataka u okviru prekogranične saradnje trebalo bi ima za posledicu odgovarajuće garancije za tačnost i bezbednost podataka tokom prenosa, obrade i skladištenja, snimanja i razmene podataka, kao i garancije za ograničenu upotrebu podataka koji se razmenjuju. Iz tog razloga sedam zemalja članica Evropske unije (ali van pravnih okvira Evropske unije) potpisale su u nemačkom gradu Prumu međunarodni Sporazum o policijskoj saradnji a u vezi sa uspostavljanjem neophodnih procedura za efikasnu razmenu podataka za potrebe prekogranične saradnje u krivičnim stvarima. Nakon stupanja na snagu Sporazuma između Kraljevine Belgije, Savezne Republike Nemačke, Kraljevine Španije, Francuske Republike, Velikog Vojvodstva Luksemburg, Kraljevine Holandije i Republike Austrije o unapređenju prekogranične saradnje, posebno u borbi protiv terorizma, prekograničnog kriminala i ilegalnih migracija (u daljem tekstu: Prumski sporazum),¹ zemlje potpisnice podnele su Savetu EU inicijativu, u konsultaciji sa Evropskom komisijom, a u skladu sa odredbama Ugovora o Evropskoj uniji, sa ciljem da se suštinske odredbe Sporazuma iz Pruma uključe u pravni okvir Evropske unije. Savet EU je inicijativu navedenih zemalja prihvatio i doneo Odluku 2008/615/JNA o unapređenju prekogranične saradnje, posebno u borbi protiv terorizma i prekograničnog kriminala od 23. juna 2008. godine. Time su suštinske odredbe Prumskog sporazuma postale deo *acquis communautaire* prava EU, i time i obavezujuće za sve zemlje članice EU.²

2. Sporazum o unapređenju prekogranične saradnje, posebno u borbi protiv terorizma, prekograničnog kriminala i ilegalnih migracija („Prumski sporazum“)³

2.1. Istorijska pozadina

U zaključcima sa sastanka u Tampereu, oktobra 1999. godine Savet EU je utvrdio postojanje potrebe za boljom razmenom informacija između nadležnih organa država članica u cilju otkrivanja i istraživanja krivičnih dela.⁴ U Haškom programu za jačanje slobode, bezbednosti i pravde u

¹ Tekst Sporazuma moguće je preuzeti sa internet stranice: www.eu-consent.net.

² Tekst Odluke moguće je preuzeti sa internet stranice: www.europarl.europa.eu.

³ The Convention between the Kingdom of Belgium, the Federal Republic of Germany, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands and the Republic of Austria on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism, cross-border crime and illegal migration.

⁴ Evropska unija je, počev od 1999. godine, ustanovila praksu po kojoj se na svakih pet godina formulišu programi saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova država

Evropskoj uniji novembra 2004. godine,⁵ Savet EU je istakao svoje uverenje da je neophodan inovativni pristup prekograničnoj razmeni informacija zasnovan na principu dostupnosti podataka.⁶ Haškim programom Savet EU je pozvao države da u potpunosti koriste nove tehnologije i da omogućće recipročno jedne drugama pristup nacionalnim bazama podataka, istovremeno predvidevši mogućnost stvaranja centralizovane baze podataka (na osnovu studija koje su pokazale vrednost i celishodnost postojanja takvog jednog centralizovanog sistema).⁷ Da bi se uspostavio novi, odgovarajući pristup razmeni podataka u oblasti policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima, nemački Ministar spoljnih poslova Oto Šili predložio je 2003. godine uspostavljanje bliže saradnje između Francuske, Belgije i Luksemburga, da bi se takva inicijativa naknadno uputila i Austriji.⁸ Francuska je istupila iz pregovora zbog toga što francuski Ustav nije dozvoljavao da policijski službenici stranih država postupaju na teritoriji Francuske na bilo koji način.⁹ Predstavnici Nemačke, Austrije i zemalja Beneluksa su

članica. U programima su formulisani prioriteti i smernice za izgradnju Prostora slobode, bezbednosti i pravde. Prvi takav program formulan je za vreme finskog predsedavanja EU 1999. godine i poznat je pod nazivom Tampere program za period 1999-2004. godine, a sledili su Haški program za period 2005-2009. godine i Stokholmski program za period 2010-2014. godine.

⁵ Prostor slobode, bezbednosti i pravde prvi put se pominje u Preambuli Ugovora iz Amsterdama iz 1997. godine, kojim je utvrđen cilj stvaranja Prostora slobode, bezbednosti i pravde (*Area of Freedom, Security and Justice*). Prostor slobode podrazumeva obezbeđivanje slobode kretanja ljudi i nastanjivanja na teritoriji EU; a pri tom pravo slobodnog kretanja ljudi i nastanjivanja nije isključivo predviđeno kao pravo za građane država članica, već i za građane trećih država, pod određenim uslovima. Prostor bezbednosti podrazumeva zaštitu osnovnih sloboda i prava građana EU od posledica ozbiljnog kriminala. Prostor pravde podrazumeva obezbeđivanje jednakog pristupa pravdi (sudovima i ostalim nadležnim organima) svim građanima EU, kao i produbljanje pravosudne saradnje. Više o tome videti na internet stranici: - <http://eubezbednost.ccmr-bg.org>.

⁶ Princip dostupnosti je definisan je kao mogućnost da ovlašćeno službeno lice jedne zemlje članice kome je za potrebe sprovođenja zakona potrebna informacije koju poseduje druga zemlja članica može od te zemlje članice relevantnu informaciju da traži, - a da je zemlja članica dužna da tu informaciju učini dostupnom za navedenu namenu, uzimajući u obzir potrebe istrage u toku u toj zemlji članici.

⁷ Kao rok za postizanje ovog cilja postavljen je 1. januar 2008. godine.

⁸ F. Gandini, *From Prüm to Brussels? The incorporation of the Prüm instruments into the EU-acquis*, DNA data exchange in Europe, European Conference on international DNA data exchange in criminal justice, Herleen, 5-6 june 2008, preuzeto sa internet stranice: www.dna-conference.eu/ppt/gandini.doc.

⁹ Ipak, do sastanka Saveta u Briselu 2004. godine Francuska je uspela da izmenama Ustava stvori mogućnost za saradnju sa stranim policijskim službenicima na teritoriji Francuske, te je ponovila svoju spremnost da učestvuje u potpisivanju budućeg sporazuma.

pripremili tekst sporazuma koji je podržan na sastanku ministara unutrašnjih poslova u Briselu 28. maja 2004. godine, što je rezultiralo zajedničkom deklaracijom čijih jedanaest tačaka čine osnovu budućeg sporazuma.¹⁰ Na sastanku ministara u Luksemburgu 24. septembra 2004. godine započeli su zvanični pregovori, da bi nakon devet rundi pregovora i nekoliko ekspertskih pregovora koji se tiču podataka u vezi sa DNK profilima i otiscima papilarnih linija i zaštite tih podataka, na trećem ministarskom sastanku 26. novembra 2004. godine u Beču dogovoreno da se ne stvara centralna evropska baza podataka, već da se saradnja zasniva na decentralizovanoj razmeni podataka iz nacionalnih baza podataka.¹¹ Zvanični pregovori finalizovani su 27. maja 2005. godine kada je sedam država Evropske unije potpisalo sporazum u nemačkom gradu Prumu sa ciljem poboljšanja prekogranične saradnje, a naročito u borbi protiv terorizma, prekograničnog kriminala i nelegalne migracije.¹² Sporazum su potpisale sledeće države: Belgija, Nemačka, Španija, Francuska, Luksemburg, Holandija i Austrija. Potpisivanjem Sporazuma države su se obavezale, između ostalog, da jedna drugoj omoguće automatski pristup nacionalnim bazama podataka u u vezi sa DNK profilima, otiscima papilarnih linija i registracijama vozila.

2.2. Cilj i sadržina Sporazuma

Sporazum je potpisan sa ciljem da pomogne državama da poboljšaju razmenu informacija u okviru prekogranične saradnje a radi sprečavanja i suzbijanja kriminala u tri oblasti, koje su obuhvaćene odredbama Ugovora o EU (radi se o terorizmu, prekograničnom kriminalu i ilegalnim migracijama). Međutim, Sporazumom su stvorene nove osnove za saradnju u oblasti unutrašnje bezbednosti, jer je predviđena mogućnost automatskog pristupa nacionalnim bazama podataka u pogledu DNK profila, otisaka prstiju i o registracijama vozila.

Prumski sporazum sastoji se od Preambule i osam poglavlja.

U *Preambuli Sporazuma* zemlje potpisnice su istakle da u kontekstu slobode kretanja pojedinaca postoji potreba za poboljšanjem efikasnosti postojeće saradnje u cilju borbe protiv terorizma, prekograničnog kriminala i ilegalnih migracija, u čemu žele da odigraju pionirsku ulogu uspostavljanjem najviših standarda saradnje, naročito u pogledu poboljšanja razmene

¹⁰ Pri tom, nije prihvaćen predlog Nemačke da se u tekst uključe i odredbe koje bi se odnosile na raster pretraživanje.

¹¹ Nemačka je redovno preko Saveta ministara za pravosuđe i unutrašnje poslove izveštavala ostale zemlje članice EU o napretku pregovora za sve vreme njihovog trajanja.

¹² Zvaničnici zemalja potpisnica simbolično su se opredelili su se za grad Prum, jer se nalazi blizu tromeđe Nemačke, Belgije i Luksemburga.

informacija u okviru policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima. U *uvodnom poglavlju* zemlje potpisnice se izrazile nameru da u roku od tri godine podnesu inicijativu da se sadržina Sporazuma uključi u pravne okvire Evropske unije. U *drugom poglavlju* se obavezuju da će formirati i održavati baze podataka u vezi sa DNK profilima, otiscima prstiju i registracijama vozila, te da će nastojati da obezbede dostupnost podataka iz nacionalnih baza podataka drugim zemljama potpisnicama Sporazuma, kao i automatsku razmenu informacija u pogledu podataka iz baza (automatsko pretraživanje i upoređivanje podataka). Takođe, naglašeno je da će zemlja potpisnica moći da vrši pretraživanje DNK profila samo u nekodiranom delu DNK profila, a da referentna informacija neće sadržavati nikakav podatak preko kog bi se direktno mogao identifikovati pojedinac. Što se tiče razmene podataka u vezi sa registracijama vozila, predviđeno je da je ista moguća samo na osnovu potpunog broja šasije vozila ili potpunog registracionog broja vozila. Takođe, ovo poglavlje sadrži odredbe o razmeni podataka u vezi sa masovnim događajima sa prekograničnom dimenzijom.¹³ U *trećem poglavlju* sadržane su odredbe o posebnim merama za prevenciju terorizma, a naročito u pogledu obezbeđivanja informacija o licima za koje se sumnja da će izvršiti određenu terorističku aktivnost. *Četvrto poglavlje* sadrži odredbe o merama borbe protiv ilegalnih migracija; *peto poglavlje* se bavi ostalim oblicima saradnje, dok *šesto poglavlje* sadrži uslove za upotrebu oružja, municije i opreme.¹⁴ *Sedmo poglavlje* sarži odredbe koje se tiču zaštite podataka koji se razmenjuju. Naročito je interesantna odredba kojom se ističe potreba da nivo zaštite podataka bude najmanje jednak nivou zaštite podataka koji nalaže Konvencija Saveta Evrope o zaštiti pojedinaca u pogledu automatske obrade ličnih podataka. *Osmim poglavljem* predviđeno je formiranje Komiteta ministara koji bi donosio odluke neophodne za implementaciju i primenu Sporazuma.

3. Od Prumskog sporazuma do Prumske odluke¹⁵

Prumski sporazum predstavlja međunarodni sporazum u pogledu prekogranične saradnje policijskih organa, i bez obzira što su ga potpisale (odnosno, naknadno mu pristupile) zemlje članice EU, nastao je van pra-

¹³ Pravila koja su sadržana u drugom poglavlju Sporazuma su upravo suština sporazuma koja je implementirana u Odluku, pa će ova pravila biti detaljnije razmatrana kod pregleda pravila iz same Odluke.

¹⁴ Poglavlja 3-7 nisu relevantna za temu ovog rada, naročito iz razloga što ne predstavljaju suštinu Sporazuma koja je inkorporisana u Odluku. Više o tome videti u tekstu Sporazuma, koji je dostupan na internet stranici: www.eu-consent.net.

¹⁵ Podaci o postupku transformacije odredaba Prumskog sporauima u Odluku Save-ta mogu se pronaći na internet stranici: <http://eur-lex.europa.eu/>.

vnih okvira i mehanizama EU.¹⁶ Međutim, još u uvodnom delu Sporazuma izražena je namera i spremnost potpisnica da najkasnije u roku od tri godine od stupanja Sporazuma na snagu podnesu inicijativu Savetu EU da se sadržina Sporazuma uključi u pravne okvire Evropske unije.¹⁷

Član 50. Prumskog sporazuma predviđa da će isti stupiti na snagu devedeset dana nakon deponovanja drugog instrumenta ratifikacije, što se dogodilo 1. novembra 2006. godine.¹⁸ Međutim, i pre nego što je Sporazum stupio na snagu i druge zemlje članice Evropske unije izrazile su spremnost da pristupe Sporazumu. Već u junu 2006. godine zainteresovanost za pristupanje Sporazumu izrazila je Finska, da bi do aprila 2007. godine, svih 10 zemalja Evropske unije učinile isto.¹⁹ Savet EU je Okvirnom odlukom od 18. decembra 2006. godine (2006/960/JHA), koja se odnosi na pojednostavljivanje postupaka razmene informacija i obaveštajnih podataka između organa za sprovođenje zakona država članica Evropske unije, postavio pravila prema kojima države članice mogu da razmene postojeće informacije i obaveštajne podatke brzo i efikasno u cilju sprovođenja istraga u krivičnim stvarima pod uslovom reciprociteta. Nakon toga Nemačka je iskoristivši predsedavanje Komisijom, uputila inicijativu Savetu EU da se važenje Sporazuma proširi i na ostale zemlje članice EU. Savet EU je 15. februara 2007. godine prihvatio inicijativu da se važni elementi Prumskog sporazuma uključuje u pravo EU, što bi određena pravila iz Sporazuma učinilo obavezujuće za sve zemlje članice. Okvirna odluka prosledena je Evropskom parlamentu 28. februara 2007. godine. Iako Parlament nema pravo saodlučivanja povodom odluka koje se tiču saradnje u policijskim i pravosudnim stvarima,²⁰ Savet EU je ipak bio

¹⁶ Ipak, u čl. 47 samog Sporazuma, navedeno je da će se odredbe Sporazuma primenjivati isključivo ako su i dokle god su u saglasnosti sa pravom EU.

¹⁷ Osnov za uvođenje pravila iz Pruma koji su izvorno nastali van okvira Evropske unije pronađen je u članu 34(2)(c) Ugovora o EU, prema kom se odluke u trećem stubu (pravosudna i policijska saradnja u krivičnim stvarima) kvalifikovanom većinom - slično - kao kod Šengenskog procesa – uključivanja Šengenskog sporazuma u pravne okvire EU. Prumski sporazum se inače nezvanično naziva i Šengenskim sporazumom III, iz razloga što su slični putevi uključivanja u pravne okvire EU, a i zbog činjenice da su pet potpisnika Prumskog sporazuma bili potpisnici i Šengenskog sporazuma iz 1985. godine i Šengenske konvencije iz 1990.godine.

¹⁸ Austrija i Španija su bile prve zemlje koje su deponovale instrument ratifikacije deponentu, Nemačkoj. Belgija i Luksemburg su ratifikovale Sporazum februara 2007. godine.

¹⁹ Finska, Portugal, Italija, Slovenija, Grčka, Švedska, Rumunija, Finska, Portugal, Italija, Slovenija, Grčka, Švedska, Rumunija, Bugarska, Slovačka i Mađarska.

²⁰ Prema članu 39 Ugovora o EU, Savet EU je dužan da konsultuje Parlament, i ostavi mu najmanje 3 meseca za saopštavanje mišljenja. U konkretnom slučaju, Nemačka je urgirala mišljenje za 7. jun 2010.godine.

dužan da Parlament konsultuje, o čemu je Parlament dostavio mišljenje 7. juna 2007. godine,²¹ da bi 12. juna 2007. godine na satanku Saveta ministara pravosuđa i unutrašnjih poslova bila doneta odluka o uključivanju suštinskih oredaba Prumskog sporazuma u Odluku.²²

Konačno, 23. juna 2008. godine donošenjem Odluke 2008/615/JNA o unapređenju prekogranične saradnje, posebno u borbi protiv terorizma i prekograničnog kriminala, suštinske odredbe Prumskog sporazuma postale su deo *acquis communautaire* prava EU, i time i obavezujuće za sve zemlje članice EU.

4. Odluka 2008/615/JNA o unapređenju prekogranične saradnje, posebno u borbi protiv terorizma i prekograničnog kriminala („Prumska odluka“)²³

„Prumska odluka“ sadrži odredbe koje se zasnivaju na suštinskim pravilima Prumskog sporazuma, a postavljene su sa ciljem da poboljšaju razmenu informacija u prekograničnoj policijskoj i pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima. Shodno tome, države članice su se obavezale da omoguće jedna drugoj pravo *online* pristupa svojim automatizovanim bazama podataka DNK profila, daktiloskopskim bazama podataka i bazama podataka u vezi sa registracijama vozila. Pri tom, cilj Odluke nije uspostavljanje jedinstvene nadnacionalne baze podataka, nego su pravila zasnovana na „umrežavanju“ nacionalnih baza podataka država članica, koje bi pod određenim uslovima trebalo da omoguće dostavljanje ličnih i drugih podataka radi poboljšanja razmene informacija u cilju sprečavanja krivičnih dela i održavanje javnog reda i bezbednosti u vezi sa masovnim događajima sa prekograničnom dimenzijom.

Odluka sadrži nekoliko vrsti odredaba:

(a) odredbe o uslovima i postupku za automatsku razmenu podataka u vezi sa DNK profilima, daktiloskopskih podataka i podataka u vezi sa registracijama vozila (poglavlje 2);

(b) odredbe o uslovima obezbeđivanja podataka u vezi sa masovnim događajima sa prekograničnom dimenzijom (poglavlje 3);

(v) odredbe o uslovima obezbeđivanja podataka u cilju sprečavanja terorističkih napada (poglavlje 4);

²¹ Više o tome videti na internet stranici: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P6-TA-2007-0228>.

²² S. Kierkegaard, *The Priim decision – An uncontrolled fishing expedition in ‘Big Brother’ Europe*, Computer Law & Security Report, Vol. 24, Iss. 3, 2008, str. 247.

²³ Council Decision 2008/615/JHA f 23 June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime.

(d) odredbe o uslovima i postupku za ubrzanje prekogranične policijske saradnje kroz različite mere (poglavlje 5).

Polazeći od toga da bi bliža policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima trebalo da se sprovodi u skladu sa poštovanjem osnovnih prava i sloboda, posebno prava na poštovanje privatnosti i prava na zaštitu ličnih podataka, bilo je neophodno ustanoviti poseban režim zaštite podataka, koji bi bio prilagođen specifičnoj prirodi različitih oblika razmene podataka, a naročito određene specifičnosti prekograničnog *online* pristupa bazama podataka.²⁴ U tom smislu značajne su odredbe Odluke koje propisuju pravila zaštite podataka prilikom automatskog pretraživanja i upoređivanja relevantnih podataka.

4.1. Automatska razmena podataka

Pravila o automatskoj razmeni podataka sadržana su u drugom poglavlju Odluke, i odnose se na automatsku razmenu:

- 1) podataka u vezi sa DNK profilima,
- 2) daktiloskopskih podataka, i
- 3) podataka u vezi sa registracijama vozila.

Zajedničko za automatsku razmenu tri navedene vrste podataka je da Odluka predviđa za države članice obavezu da jedna drugoj po *online* zahtevu omoguće automatski pristup bazama podataka (najkasnije u roku od 15 minuta).²⁵ Automatska razmena podataka se zasniva na *online* pretraživanju i upoređivanju relevantnih podataka u nacionalnim bazama podataka država članica, po sistemu „pogotka“ (*hit/no hit system*). Princip sistema „pogotka“ ogleda se u tome što se na osnovu *online* zahteva (*online request*) jedne države vrši automatsko pretraživanje i upoređivanje anonimnih relevantnih podataka u nacionalnoj bazi podataka druge države, a dodatni lični podaci razmenjuju se između država članica tek nakon pogotka, tj. podudaranja upoređivanih podataka o čemu država koja je tražila pretraživanje/upoređivanje automatski biva obavestena (*matching report*). Dalji postupak snabdevanja i prijema ličnih podataka sprovodi se na osnovu posebnog, dodatnog zahteva (*follow-up request*) i to u skladu sa nacionalnim propisima država članica, uključujući i pravila o međunarodnoj pravnoj pomoći.

Istovremeno, države članice imaju obavezu da odrede instituciju preko koje bi se zahtevi za automatsko pretraživanje sprovodili (*national*

²⁴ S obzirom da kod *online* pristupa bazama podataka nije moguće da države članice upravljaju bazama u smislu *ad hoc* prethodne provere, neophodno je bilo uspostaviti sistem koji bi obezbedio permanentno praćenje postupaka razmene.

²⁵ Prema Aneksu uz Odluku o implementaciji Prumske odluke.

contact point). Određivanje nacionalne institucije za kontakt se može urediti tako da se odredi jedna institucija zadužena za sve tri vrste podataka ili se za svaku vrstu podataka određuje druga institucija.²⁶

Pod obavezom obezbeđenja nesmetanog pristupa nacionalnim bazama podataka podrazumeva se da su države članice dužne da preduzmu sve potrebne mere kako bi omogućile automatsko pretraživanje i upoređivanje podataka tokom 24 časa svih sedam dana u nedelji. U slučaju tehničke greške nacionalne institucije za kontakt su dužne da jedna drugu obaveste o istom, da bi obezbedile alternativni način za razmenu podataka, uz obavezu da što je pre moguće obezbede ponovno nesmetano obavljanje automatskog pretraživanja i upoređivanja podataka.²⁷ Što se tiče komunikacionog sistema za elektronsku razmenu podataka između različitih nacionalnih baza podataka, pravilima o implementaciji predviđeno je da su države članice dužne da koriste mrežu transevropskog servisa za telekomunikaciju između administratora (*Trans European Services for Telematics between Administrations (TESTA II) communications network*).²⁸

4.1.1. Automatska razmena podataka u vezi sa DNK profilima

Odredbama koje uređuju automatsku razmenu podataka u vezi sa DNK profilima, države članice se obavezuju da formiraju i održavaju nacionalne baze podataka DNK profila za potrebe vođenja krivičnog postupka. Dalje, države članice se obavezuju da će obezbediti ograničenu dostupnost relevantnih podataka iz svojih nacionalnih baza podataka DNK profila na osnovu zahteva druge države članice.²⁹ Za potrebe istrage u krivičnim stvarima, države članice će drugim državama članicama preko nacionalnih institucija za kontakt dozvoliti pristup relevantnim podacima u svojim bazama podataka DNK profila, uz ovlašćenja da sprovedu automatska pretraživanja poređenjem DNK profila. Relevantni podaci o DNK profilima odnose se samo na nekodirani deo DNK i neće sadržavati nikakve podatke iz kojih bi se pojedinac na kog se podaci odnose

²⁶ Ovlašćenja i postupanje tih institucija uređeni su pravilima Odluke koja sadrži tehnička i administrativna pravila za sprovođenje Prumske odluke.

²⁷ Prema odredbi člana 5. Odluke o implementaciji Prumske odluke.

²⁸ Funkcionisanje mreže nadgleda Evropska komisija.

²⁹ U skladu sa članom 8. Odluke o implementaciji Prumske odluke, zahtev za automatsko pretraživanje/ upoređivanje u bazi podataka DNK profila sadržiće sledeće podatke: kod zemlje koja zahteva pretraživanje/upoređivanje, datum, vreme i identifikacioni broj zahteva; DNK profil i njegov referentni broj; tip DNK profila kojim se rukuje (neidentifikovani DNK profil ili referentni DNK profil); podatak koji ne potreban za kontrolu sistema baze i kontrolu kvaliteta procesa automatskog pretraživanja.

mogao direktno identifikovati, dok će relevantni podaci o neidentifikovanim DNK profilima biti prepoznatljiva kao takvi.

Pretraživanja se mogu vršiti samo u pojedinačnim slučajevima a moguće je vršiti i upoređivanje neidentifikovanih DNK profila iz baze jedne zemlje članice sa DNK profilima druge zemlje.³⁰

Rezultat automatskog pretraživanja može da pokaže da se podudara ju DNK profil koji se upoređuje sa DNK profilom sa kojim se upoređuje, a koji postoji u bazi podataka, ili da podudaranja upoređivanih podataka nema. Nacionalna institucija za kontakt zemlje koja je vršila upoređivanje će biti automatski obaveštena o podudarnosti, odnosno nepodudarnosti upoređivanih podataka, nakon čega se dodatni podaci mogu tražiti samo u skladu sa pravilima o međunarodnoj pravnoj pomoći zemlje članice od koje se dodatni podaci traže.

Takođe, predviđena je mogućnost da država članica može od druge države tražiti pomoć u prikupljanju i analizi biološkog materijala u toku istrage i snabdevanju prikupljenim materijalom, ukoliko se pojedinac nalazi na teritoriji države od koje se pomoć traži.³¹

Problem u vezi sa sprovođenjem obaveze formiranja DNK baza podataka i omogućavanja pristupa istim predstavlja činjenica da pravila o prikupljanju bioloških uzoraka, stvaranja DNK profila i baza podataka DNK profila nisu harmonizovana. Naime, na nivou Evropske unije ne postoje standardizovana pravila o DNK bazama podataka. Postoji značajna raznolikost u okviru postojećih DNK baza podataka u smislu unosa i kriterijuma skladištenja uzoraka, zahteva anonimnosti, uklanjanja stavki iz baze podataka, te broja unosa profila u bazu.³²

³⁰ Ukoliko se vrši pretraživanje neidentifikovanog DNK profila, pa se utvrdi da se isti ne poklapa ni sa jednim profilom u bazi podataka ili rezultat upoređivanja bude poklapanje sa neidentifikovanim DNK profilom, neidentifikovani DNK profil se može tad preneti u baze podataka ostalih država članica i ako se taj poklapa sa referentnim DNK profilom i / ili sa neidentifikovanim DNK profilom u bazama podataka drugih država, o ovom poklapanju će automatski biti saopštene države i DNK referentni podaci će se preneti na zahtev države članice (član 9. Odluke o implementaciji).

³¹ Isto je moguće ukoliko su ispunjeni sledeći uslovi: da država članica bliže odredi svrhu za koju je potrebno prikupljanje i snabdevanje ćelijskim materijalom; da država članica obezbedi naredbu nadležnog organa u skladu sa pravom zamoljene države, pokazujući da bi uslovi za prikupljanje i ispitivanje ćelijskog materijala bili ispunjeni - ukoliko bi pojedinac bio prisutan na teritoriji države članice; da su ispunjeni uslovi za prikupljanje i ispitivanje ćelijskog materijala i za snabdevanje DNK profila iz propisa zamoljene države.

³² Tako se u nekim zemljama DNK profili svih osuđenih lica unose u bazu podataka (Austrija); češći je slučaj da se u bazu unose DNK profili osuđenih lica izvršilaca samo određenih (najtežih) krivičnih dela (Belgija, Francuska i Nemačka) ili onih koji su osuđeni na kazne zatvora u dužem trajanju (Holandija); u Francuskoj nije dozvoljeno policiji da

Zbog toga je u pravilima o implemetaciji Odluke predviđeno da bi države članice trebalo da koriste postojeća standardna pravila u vezi sa razmenom podataka DNK profila, kao što su: Evropski standardni set (*European Standard Set (ESS)*)³³ ili Interpolov standardni set lokusa (*the Interpol Standard Set of Loci (ISSOL)*).³⁴ (član 7 Odluke o implementaciji).

4.1.2. Automatska razmena daktiloskopskih podataka

U cilju sprovođenja Odluke, države članice bi trebalo da obezbede dostupnost relevantnih podataka iz nacionalnih automatizovanih sistema za prepoznavanje otisaka papilarnih linija (daktiloskopskih podataka) koji su formirani za potrebe sprečavanja i istraživanja krivičnih dela. Dostupnost daktiloskopskih podataka podrazumeva da će države članice nacionalnim institucijama za kontakt drugih država članica dozvoliti pristup podacima u relevantnim automatizovanim sistemima za prepoznavanje otisaka papilarnih linija i omogućiti im da izvrše automatsko pretraživanje upoređivanjem daktiloskopskih podataka.

Relevantni podaci će sadržati samo daktiloskopske podatke i referentni broj i neće sadržati nikakve podatke iz kojih bi se lice na koje se podaci odnose moglo direktno identifikovati, dok relevantni podaci koji se ne odnose na pojedinca čiji je identitet utvrđen (neidentifikovani daktiloskopski podaci) moraju biti prepoznatljivi kao takvi.

Svaka država članica dužna je da obezbedi da daktiloskopski podaci koji se prenose budu odgovarajućeg kvaliteta za poređenje u okviru automatizovanih sistema za prepoznavanje otisaka. Zamoljena država članica

uzme uzorke bez pristanka lica; u nekim zemljama neophodno je postojanje sudske naredbe za uzimanje uzoraka (na primer, Holandija, Luksemburg i Malta). Neke zemlje, kao što su Italija, Portugalija i Grčka, još uvek nemaju posebne zakone o bazama podataka DNK profila. Što se tiče dužine čuvanja DNK profila u sistemima, DNK profili osuđenih - učinilaca krivičnih dela čuvaju se i do 40 godina nakon presude u zemljama poput Nemačke, ili 10 godina posle smrti osuđenog, npr. u Finskoj. U principu, profili osumnjičenih lica koji su oslobođeni od optužbe uklanjaju iz baze podataka. Međutim, u Engleskoj i Velsu, zadržavaju se DNK profili čak i od nevinih lica, i to bez sudske naredbe. Preuzeto sa internet stranice: http://www.southampton.ac.uk/ilaws/newsandevents/Brussels_2009/Presentation_on_the_Pr%C3%BCm_Decision.pdf.

³³ Radna grupa Evropske mreže Instituta za forenzičke nauke predložila Evropski standardni set koji uključuje set od 7 lokusa: TH01, vWA, FGA, D21S11, D3S1358, D8S1179 and D18S51, i koji sada čini jezgro svih nacionalnih DNK baza podataka u Evropi. Više o tome videti na internet stranici: http://www.promega.com/profiles/1201/ProfilesinDNA_1201_06.pdf.

³⁴ Više o tome videti na internet stranici: <http://www.interpol.int/Public/Forensic/dna/loci.asp>.

će proveriti kvalitet prenesenog podatka bez odlaganja, te ukoliko podatak bude neodgovarajućeg kvaliteta, o tome će obavestiti državu koja upoređivanje/pretraživanje zahteva. Zahtevi se obrađuju u roku od 24 sata u potpuno automatizovanom postupku prema redosledu prema kom su pristizali zahtevi za pretraživanje/upoređivanje.

Pretraživanja se mogu vršiti samo u pojedinačnim slučajevima i u skladu sa propisima države članice u čijem sistemu se pretraživanje vrši. Ukoliko je rezultat pretraživanja upoređivanjem relevantnih podataka podudarnost istih, dalje traženje drugih ličnih podataka u vezi sa relevantnim podacima sprovodiće se u skladu sa propisima države u čijem sistemu je pretraživanje vršeno, a naročito u skladu sa propisima o međunarodnoj pravnoj pomoći.

4.1.3. Automatska razmena podataka u vezi sa registracijama vozila

Za potrebe sprečavanja i istraživanja krivičnih dela i drugih dela u nadležnosti sudova ili javnih tužilaštava u državi članici, kao i za potrebe održavanja javnog reda, države članice će jedna drugoj preko nacionalnih institucija za kontakt omogućiti pristup nacionalnim bazama podataka o registracijama vozila, u pogledu:

- (a) podataka koji se odnose na vlasnika vozila, i
- (b) podataka koji se odnose na vozila.

Pretraživanje u tim bazama podataka može se sprovesti samo na osnovu potpunog broja šasije ili potpunog registracionog broja, i to isključivo u skladu sa propisima države članice u čijoj bazi se upoređivanje traži.

Podaci u vezi sa registracijama vozila (uključujući i registarske tablice i brojeve šasija) razmenjuju se preko nacionalnih platformi povezanih sa *online* aplikacijom "EUCARIS" (the EUROpean CAR and driving licence Information System), kojom upravlja istoimeno preduzeće, sa sedištem u Hagu.³⁵

4.2. Zaštita podataka

Šesto poglavlje Odluke posvećeno je zaštiti podataka u vezi sa automatskim pretraživanjem i upoređivanjem podataka.³⁶ Imajući u vidu sveobuhvatnu razmenu podataka koji proizilaze iz bliže policijske i pravosudne saradnje, u Odluci je kao jedan od ciljeva postavljeno garantovanje

³⁵ EUCARIS je jedinstveni sistem koji pruža mogućnost zemljama članicama EU da razmenjuju informacije u vezi sa registracijom vozila, u bori protiv krađe vozila i registracionih prevare, a koje se nalaze u nacionalnim automatizovanim bazama podataka. O tome videti više na internet stranici: [/www.eucaris.net/](http://www.eucaris.net/).

³⁶ Određbe 24-32. Odluke.

odgovarajućeg nivoa zaštite podataka. Polazeći od nivoa zaštite kod obrade ličnih podataka iz Konvencije Saveta Evrope od 28. januara 1981. godine o zaštiti pojedinaca u pogledu automatske obrade ličnih podataka, Dodatnog protokola od 8. novembra 2001. godine uz Konvencije i principa iz Preporuke R (87) 15 od 17. septembra 1987. godine Saveta Evrope kojim se reguliše korišćenje ličnih podataka u policijskom sektoru, u Odluci je predviđeno da nivo zaštite podataka u svakoj državi članici treba da bude najmanje jednak nivou zaštite koji je postavljen pomenutim propisima. S tim u vezi, predviđeno je da se sa postupcima razmene podataka na osnovu ove Odluke neće započeti sve dok odredbe Odluke ne budu implementirane u nacionalna zakonodavstva zemalja članica (o čemu će Savet EU jednoglasno doneti odluku).³⁷

Iz tog razloga predviđeno je da je obrada podataka u skladu sa odredbama o pretraživanju/ upoređivanju podataka dozvoljena samo u cilju:

(a) da se utvrdi da li u poređenju podataka u vezi sa DNK profilima ili daktiloskopskih podataka postoji podudaranje,

(b) da se pripremi i dostavi zahtev policije ili suda za pravnu pomoć u skladu sa nacionalnim zakonodavstvima, ukoliko se upoređivani podaci podudaraju.

Dalje je predviđeno da je obrada i upotreba ličnih podataka u državi članici dozvoljena samo za namene za koje su podaci prosleđeni, a u druge svrhe isključivo uz prethodno odobrenje države članice u čijem sistemu je pretraživanje vršeno (ovakvo odobrenje se može izdati pod uslovom da je obrada za druge svrhe dozvoljena po nacionalnom zakonodavstvu te države članice).

Takođe, propisano je da se nakon postupanja sa podacima za potrebe upoređivanja ili pružanja odgovora na automatski zahtev za pretraživanje i upoređivanje isporučeni podaci brišu, osim ukoliko su neophodni za dalju obradu (a na osnovu propisa o međunarodnoj pravnoj pomoći država članica).

Što se tačnosti i relevantnosti podataka i vremena skladištenja istih tiče, Odluka sadrži sledeća pravila:

1) Ukoliko se po službenoj dužnosti ili na osnovu obaveštenja pojedinca na kog se podaci odnose, utvrdi da se u bazi podataka nalazi netačan podatak ili podatak koji se tu ne bi trebalo nalaziti, država članica je dužna da isti ispravi ili izbriše;

2) Lični podaci koje država članica nije trebalo da ustupi ili primi, država članica je dužna da izbriše;

³⁷ Ovaj stav se ne primenjuje na one države članice u kojima je razmena podataka već otpočela u skladu sa Prumskim sporazumom od 27. maja 2005. godine.

3) Lični podaci koje država članica ustupila ili primila, brišu se: (a) ako nisu više neophodni za potrebe zbog koje su ustupljeni; (b) nakon isteka maksimalnog perioda za čuvanje podataka utvrđenog u nacionalnom zakonodavstvu države članice koja je podatke ustupila.

Odluka takođe sadrži pravila o tehničkim i organizacionim merama za obezbeđenje zaštite i bezbednosti podataka. Za tu svrhu institucije koje ustupaju/primaju podatke će preduzeti korake kako bi obezbedili da lični podaci budu zaštićeni od slučajnog ili neovlašćenog uništavanja, slučajnog gubitka, neovlašćenog pristupa, neovlašćenog ili slučajnog menjanja i neovlašćenog objavljivanja. Da bi se takva zaštita mogla obezbediti, predviđena su sledeća pravila:

(a) Samo posebno ovlašćena službena lica u nacionalnim institucijama za kontakt mogu da obavljaju automatsko pretraživanje ili upoređivanje. Spisak ovlašćenih lica za automatsko pretraživanje ili upoređivanje mora biti dostupan na zahtev drugih država članica;

(b) Svaka država članica će obezbediti da o svakom ustupanju/ prijemu podataka automatski bude sačinjena beleška, uključujući i belešku o tome da li postoji ili ne postoji podudarnje. Beleška treba da sadrži informacije o: podacima koji su ustupljeni/primljeni; datumu i tačnom vremenu isporuke/prijema podatka; imenu ili referentnoj šifri pretraživača i imenu ili referentnoj šifri administratora baze podataka; razlogu za pretraživanje; identifikaciji službenog lica koje je izvršilo pretraživanje i službenog lica koji je naredio pretraživanje ili ustupanje podataka.

4.3. Implementacija Odluke

U odredbi člana 36. Prumske odluke predviđeno je da postoji obaveza država članica da poglavlje o automatskoj razmeni podataka u vezi sa DNK profilima, daktiloskopskih podataka i podataka u vezi sa registracijama vozila implementiraju u nacionalna zakonodavstva do avgusta 2011. godine, što za države članice može predstavljati izazov, naročito u pogledu nivoa razvoja i primene informacione tehnologije. Istovremeno, predviđeno je da države same snose troškove uspostavljanja relevantnih baza podataka i implementacije Odluke (član 34).

Istog dana kada je doneta Prumska odluka, Savet EU je usvojio Odluku 2008/616/JNA o implementaciji Odluke 2008/615/JNA o unapređenju prekogranične saradnje, posebno u borbi protiv terorizma i prekograničnog kriminala (*Council Decision 2008/616/JHA of 23 June 2008 on the implementation of Decision 2008/615/JHA on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime*). Odluka sadrži tehnička i administrativna pravila za spro-

vođenje Prumske odluke. Države članice treba da poštuju zajedničke tehničke specifikacije u vezi sa svim zahtevima i odgovorima u vezi sa pretraživanjem i upoređivanjem podataka, a koje specifikacije su detaljno utvrđene u Aneksu ove Odluke.

5. Zaključak

Stvaranje odgovarajućih okvira za razmenu podataka između zemalja članica bilo je neophodno da bi policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima u okviru EU zaista bila efikasna. Polazeći od principa dostupnosti podataka definisanog u Haškom programu, a prepoznavši potrebu uspostavljanja inovativnih mehanizama za razmenu podataka, nekoliko zemalja EU sporazumele su se da jedna drugoj omoguće automatsko pretraživanje i upoređivanje relevantnih podataka u nacionalnim bazama podataka (*Prumski sporazum*). Nakon toga usledio je proces uključivanja Sporazuma u pravne okvire EU, da bi konačno njegove suštinske odredbe postale obavezujuće za sve zemlje članice EU (*Prumska odluka*). Ostaje otvoreno pitanje, da li će države članice biti u stanju da primene pravila iz Odluke i time zaista unaprede razmenu podataka za potrebe prekogranične saradnje u krivičnim stvarima (*Prumski proces*).

*Milana Pisarić, Assistant
Faculty of Law Novi Sad*

Improving the Exchange of Data in the Cross-Border Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters Within the European Union – „The Prum Process“

Abstract

The third pillar of the European Union is based on police and judicial cooperation in criminal matters. In order the cross-border police and judicial cooperation to be effective, it is essential that the competent authorities of Member States can exchange necessary and accurate information as quickly and efficiently as possible. To perform such an exchange, it is necessary to establish appropriate procedures that would represent a fast, efficient and inexpensive means of data exchange. The aim of this paper is to show how the need for such an exchange of information was recognized by several EU member states and to present the process of formulating rules for the proper implementation of data exchange that ultimately became part of the *acquis communautaire* of EU law and therefore binding on all EU member states. This process is called the Prum process.

Key words: EU, cross-border cooperation, database, exchange of data, Prum treaty, Prum decision