



ЕВРОПЕЙСКА  
КОМИСИЯ

Брюксел, 27.3.2013  
SWD(2013) 99 final

Part 1

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

**ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО** относно адаптирането на  
правната рамка на Европейската полицейска служба в съответствие с Договора от  
Лисабон

*придружаваща*

**Предложение за РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА  
СЪВЕТА**

**ОТНОСНО АГЕНЦИЯТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ЗА СЪТРУДНИЧЕСТВО  
И ОБУЧЕНИЕ В ОБЛАСТТА НА ПРАВОПРИЛАГАНЕТО (ЕВРОПОЛ) И ЗА  
ОТМЯНА НА РЕШЕНИЯ 2009/371/ПВР И 2005/681/ПВР НА СЪВЕТА**

{COM(2013) 173 final}  
{SWD(2013) 98 final}  
{SWD(2013) 100 final}

## РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

### ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО относно адаптирането на правната рамка на Европейската полицейска служба в съответствие с Договора от Лисабон

*придружаваща*

#### Предложение за РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

#### ОТНОСНО АГЕНЦИЯТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ЗА СЪТРУДНИЧЕСТВО И ОБУЧЕНИЕ В ОБЛАСТТА НА ПРАВОПРИЛАГАНЕТО (ЕВРОПОЛ) И ЗА ОТМЯНА НА РЕШЕНИЯ 2009/371/ПВР И 2005/681/ПВР НА СЪВЕТА

Член 88 от ДФЕС предвижда ново правно основание за Европол (регламент), както и за контрола на дейностите на Европол от страна на Европейския парламент заедно с националните парламенти.

Освен това в Стокхолмската програма<sup>1</sup> бе подчертано, че организираната престъпност се глобализира все повече и че борбата с нея изисква, *inter alia*, системен обмен на информация, и бе отправен призив Европол „да стане център на обмена на информация между правоприлагащите органи в държавите членки, доставчик на услуги и платформа на правоприлагащите служби“<sup>2</sup>.

В едно проучване за оценка се потвърждава, че Европол създава добавена стойност за сигурността на европейските граждани и има строг режим за защита на данните. Въпреки това в проучването бяха определени редица области, в които са необходими подобрения, за да може Европол да реализира целите, заложи в Стокхолмската програма.

Тази реформа е замислена като част от по-голям пакет, който включва предложение за сливане на Европейския полицейски колеж (CEPOL) с Европол и за осъществяване на европейската схема за обучение в областта на правоприлагането (LETS), предназначена за служителите на правоприлагащите органи.

И накрая, чрез реформата на Европол Комисията се ангажира да прилага стандартите за управление, договорени съвместно с Европейския парламент и Съвета през юли 2012 г. в рамките на общия подход по въпросите на децентрализираните агенции на ЕС<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> „Стокхолмска програма — отворена и сигурна Европа в услуга и за защита на гражданите“, ОВ С 115, 4.5.2010 г., стр. 1-38.

<sup>2</sup> Освен това Европейският съвет прикани Комисията да „проучи как може да се гарантира Европол да получава информация от правоприлагащите органи на държавите членки, така че държавите членки да се възползват пълноценно от възможностите на Европол“.

<sup>3</sup> [http://europa.eu/agencies/documents/joint\\_statement\\_and\\_common\\_approach\\_2012\\_bg.pdf](http://europa.eu/agencies/documents/joint_statement_and_common_approach_2012_bg.pdf)

При изготвянето на настоящата оценка на въздействието Комисията проведе консултации с всички основни групи заинтересовани страни.

## 1. ДЕФИНИРАНЕ НА ПРОБЛЕМА

Широкомащабните престъпни и терористични мрежи представляват значителна заплаха за вътрешната сигурност на ЕС. Националните правоприлагащи служби повече не могат да работят изолирано, а трябва да си сътрудничат.

Създаването на общо пространство без вътрешни граници и по-нататъшната интеграция на Европейския съюз донесоха големи ползи за свободното движение на гражданите на ЕС; тези нововъведения трябваше да бъдат съпътствани от засилване на мерките за сигурност с цел борба с трансграничната престъпност. Създаването на Европол — агенцията на ЕС, чиято цел е да помага на правоприлагащите органи на ЕС да си сътрудничат по-добре — е от решаващо значение в тази връзка.

Европол оказва съдействие на националните полицейски служби, по-специално чрез улесняване на **обмена на информация за престъпността**. Европол изготвя **оперативни анализи**, които помагат на правоприлагащите служби при трансгранични разследвания. Агенцията предлага **оперативна помощ** (от експерти) в подкрепа на трансгранични разследвания или ги координира; предоставя финансова подкрепа за разследвания на престъпления, свързани с подправянето на евро. Европол също така осигурява **стратегически анализ под формата на оценки на заплахите**. Европол не разполага **нито със самостоятелен капацитет за провеждане на разследвания, нито с правомощия да прилага принудителни мерки**.

### 1.1. Описание на проблема

Комисията установи някои слабости, които пречат на Европол да се превърне в център на обмена на информация между служителите на правоприлагащите органи в държавите членки.

#### ПРОБЛЕМ 1

*1.1.1. Държавите членки не предоставят на Европол цялата информация, която е необходима за борба с тежката трансгранична престъпност*

ЕС въведе инициативи — както законодателни, така и финансови — за насърчаване на обмена на информация и поставянето му в центъра на политиките в областта на вътрешните работи. Европол зависи главно от държавите членки в събирането на разузнавателни и други данни. С решението на Съвета се въвежда изискването държавите членки **да предоставят на Европол данните**, които попадат в обхвата на мандата на тази агенция.

Държавите членки обаче не предоставят на Европол цялата необходима информация, за да се бори с престъпността, или не го правят своевременно. Съществуват също така

значителни различия между държавите членки по отношение на предоставянето на информация. Това се потвърждава от различни статистически данни.

В основата на този проблем са следните **фактори**:

- **Съществуващите правни разпоредби не са прецизирани:** Задължението държавите членки да предоставят данни не е формулирано изрично и това създава възможност за противоречиви тълкувания и за съмнения относно вида информация, която държавите членки трябва да изпращат на Европол, както и относно степента на детайлизирането и обхвата ѝ. Някои държави членки дори не признават наличието на такова задължение.
- **Социологически и културни фактори:** Ниска степен на осведоменост, липса на познания, ведомствена култура в средите на полицията, която допринася за това служителите на правоприлагащите органи да бъдат **предпазливи, когато става въпрос за обмен на информация.**
- **Организационни фактори:** Някои организационни фактори влияят на работата и ефективността на националните звена на Европол, изградени във всяка държава членка с оглед на това да бъдат звена за контакт с Европол.

Липсата на желание за предаване на информация не позволява на Европол да установява връзки с престъпления в други държави и да изгражда точна картина на криминалното разузнаване в целия ЕС, което би дало възможност на Европол да координира разследванията, извършвани от държавите членки. В резултат на това, тъй като държавите членки не виждат достатъчна добавена стойност от констатациите на Европол, те губят мотивация да предоставят информация на агенцията.

## ПРОБЛЕМ 2

### *1.1.2. Ограничения във връзка с обработката на данни*

Европол управлява няколко бази данни с цел да подпомага държавите членки в предотвратяването на тежката трансгранична престъпност и тероризма и борбата с тях. В решението на Съвета относно Европол се прави строго предварително дефиниране на тези бази данни, като за всяка от тях се определят различни цели, различни правила относно лицата, които могат да имат достъп до тях, и специални разпоредби относно защитата и сигурността на данните.

Информационната система на Европол (EIS) е референтна база данни, която се използва за установяване на съпадения на данни. Аналитичните работни досиета са бази данни с аналитична оперативна цел и с цел подпомагане на текущи разследвания. В тях се съчетават фактическите данни, използвани за идентифициране, и данните от разузнаване. Едното аналитично работно досие се отнася до тежката и организираната престъпност (AWF SOC), а другото — до тероризма (AWF CT).

Държавата членка, която предоставя данните, е техният собственик. Тя решава каква е целта, с оглед на която данните се предават на Европол (с цел извършване само на справка в информационната система на Европол или с цел извършване на специален анализ в едно от няколкото аналитични работни досиета); освен това тя може да реши кой може да има достъп до тях и по какъв начин могат да се ползват („принцип на собствеността“).

Между различните бази данни е възможно да се установяват единствено съвпадения на данни, или т.нар. „cross-matching“ (да се установява дали в друга база данни има същият запис). Свързването на данни от различни бази данни не е позволено за анализатора от Европол, освен ако не получи разрешение от всички онези, които са предоставили дадените данни в базата данни, до която той няма достъп. Това на практика отнема от няколко седмици до няколко месеца.

Единствено свързването на записи (установяването на връзки между данните) дава възможност на анализатора да оцени доколко уместна е информацията с оглед на анализа и придава смисъл на данните за престъпните или терористичните организации, напр. създава се хипотеза за ролята на отделното лице, което е извършило деянието, в йерархичната структура на престъпна група, замесена в тежки престъпления и тероризъм (напр. контрабанда на наркотици или оръжия с цел спонсориране на терористична дейност). Без свързване на данните не е възможно да се извърши криминален анализ.

Всичко това пречи да се извършва ефективен анализ и забавя откриването на тенденции и закономерности в престъпната дейност. Европол не може да изготвя разузнавателни доклади относно престъпниците, терористите и връзките помежду им, които доклади биха могли да бъдат необходими с оглед на разследванията на държавите членки.

Освен това данните, изпращани от дадена държава членка, могат да бъдат предназначени както за обмен в информационната система на Европол, така и за анализ в аналитичните работни досиета. Техническото разделение предполага необходимостта от съхранение на данните най-малко два пъти (или три пъти), с дублиране на задължението — както за собственика на данните, така и за Европол — да се поддържат (актуализират, заличават) данните, както и риск от въвеждане на разлики в набори от данни, които първоначално са били идентични.

## **1.2. БАЗОВ СЦЕНАРИЙ**

Въвеждането на контрол върху Европол от страна на Европейския парламент и националните парламенти ще подобри отчетността на агенцията, но няма да повлияе на Европол да стане център на обмена на информация между правоприлагащите органи. Количеството предоставяна информация следва да продължи да нараства, но разликите между отделните държави членки ще се запазят. Що се отнася до управлението на данните, съхранението на данни в технически разделени бази данни ще продължи да ограничава способността на Европол да предоставя подробни аналитични доклади на

държавите членки, особено такива, които се отнасят до връзките между групите на организираната престъпност и терористичните мрежи. Анализаторите в Европол няма да могат да свързват данните за организираната престъпност и терористичните мрежи (съхранявани в различни аналитични работни досиета и в информационната система на Европол). В тази връзка откриването на тенденции и закономерности ще продължи да се забавя. Възможността за паралелно съхранение на данни на две или три места ще остане.

## **2. ЦЕЛИ НА ПОЛИТИКАТА**

Обща цел на реформата на Европол: да се повиши сигурността на ЕС чрез превръщането на Европол в център на обмена на информация между правоприлагащите органи в държавите членки с цел оказване на по-добра подкрепа на държавите членки в предотвратяването на тежката трансгранична престъпност и тероризма и борбата с тях.

Конкретни и оперативни цели

1. Да се увеличи информацията, предоставяна от държавите членки на Европол:

- а) да се увеличи обемът и да се повиши качеството на информацията, предоставяна на Европол от държавите членки;
- б) да се намалят различията между държавите членки по отношение на количеството предоставяна информация.

2. Да се създаде среда за обработка на данни, която ще даде възможност на анализаторите в Европол да оказват пълно съдействие на държавите членки за предотвратяване и борба с тежката трансгранична престъпност и тероризма:

- в) да се гарантира възможността анализаторите в Европол да свързват и анализират всички съответни данни;
- г) да се съкрати забавянето при откриване на тенденции и закономерности;
- д) да се намали паралелното съхранение на данни.

## **3. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА**

### **3.1. Вариант 1: Базов сценарий/„чиста лисабонизация“**

С цел набиране на повече информация от държавите членки Европол, в сътрудничество със CEPOL и Комисията, ще продължи да прилага „меки“ мерки — повишаване на осведомеността чрез пътуващи изложения, обучение, популяризиране на добри практики на националните звена на Европол и т.н.

Изготвянето на анализи ще се основава на разделени бази данни с ограничени възможности за свързване и анализиране на данни, пръснати в различните бази данни.

### **3.2. Вариант 2: Въвеждане на допълнителни законодателни изменения чрез регламента за Европол**

#### **А. Предоставяне на информация от държавите членки**

##### **А.1 Въвеждане на по-строги задължения и на стимули**

Регламентът ще предвижда:

- повишаването на осведомеността да продължи;
- изясняване на правната разпоредба относно задължението за предоставяне на данни: държавите членки ще бъдат длъжни да обменят всички данни, които попадат в обхвата на мандата на Европол, и особено данните, които са реално обменени с друга държава членка. За да се зложат приоритети, това задължение ще се отнася до данни за престъпленията, определени като приоритети за ЕС в цикъла на политиката на ЕС за борба с организираната и тежката международна престъпност;
- проследяване на спазването от страна на държавите членки на това задължение: Европол ще докладва ежегодно на Парламента и Съвета относно предоставянето на информация от отделните държави членки и резултатите, постигнати от националните звена на Европол;
- финансови стимули за държавите членки — с регламента ще се разшири обхватът на финансовата помощ в подкрепа на разследвания, извършвани от държавите членки, и ще обхване сфери на престъпност извън подправянето на евро.

##### **А.2. Предоставяне на достъп на Европол до базите данни на държавите членки в областта на правоприлагането**

Чрез достъп до националните бази данни в областта на правоприлагането въз основа на наличието на попадение или липсата на попадение („hit/no hit“) Европол ще може да установява дали дадена държава членка притежава уместна информация. В случай на попадение Европол може да поиска тази информация. Държавите членки ще запазят контрол върху данните, тъй като е необходимо да дадат разрешение за предаването им.

За тази система ще бъде нужна нова ИТ архитектура: 1) препращаща система, която ще изпраща заявките до държавите членки и ще обработва отговорите относно попаденията; 2) инвестиции на държавите членки за реорганизация на техните бази данни с цел отделяне на данните, които попадат в обхвата на мандата на Европол, или за изграждане на препращаща база данни, както и за осигуряване на подходящи ИТ връзки.

#### **Б. Управление на данните**

## **Б.1. Сливане на двете съществуващи аналитични работни досиета в едно**

Съгласно този вариант двете съществуващи аналитични работни досиета се обединяват, а системата EIS остава отделна.

## **Б.2. Нова среда за обработка**

Регламентът за Европол повече няма да бъде „ориентиран към базите данни“. В него ще бъдат заложени процедурни гаранции за прилагане на принципите за защита на данните, като ще се обръща особено внимание на принципа на неприкосновеност на личността и личния живот още при проектирането (т.нар. „privacy by design“) и на пълната прозрачност спрямо длъжностното лице по защита на данните към Европол и спрямо надзорните органи. Като се обвърже с принципа на неприкосновеност на личността и личния живот още при проектирането, Европол ще се съобразява с всички изисквания за защита на данните още от самото начало, когато се проектират спецификациите и архитектурата на комуникационните системи и технологии.

За постигането на тази цел има няколко технически решения. При всички случаи обаче:

- гаранциите за защита на данните ще се отнасят по-скоро до конкретните данни и до вида данни, а не до предварително дефинирана база данни;
- за да осигури ограничаване до предвидената цел, доставчикът на данните ще определя от самото начало целта на операцията по обработка на данните, с оглед на която те се обменят с Европол (кръстосана проверка, оперативен анализ, анализ с общ характер);
- цялата информация ще бъде изцяло видима за анализаторите в Европол, стига това да е необходимо за изпълнението на техните задачи. Въпреки това партньорите на Европол пак ще имат право да налагат ограничения за достъп и ползване от другите.

## **4. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

### **4.1. Вариант 1: Базов сценарий/„чиста лисабонизация“**

**Повишаване на сигурността в ЕС (0):** Европол пак ще има разпокъсана картина на престъпността в ЕС. Държавите членки няма да получават съдействие в достатъчна степен.

**Защита на личните данни (0):** няма да има въздействие върху защитата на личните данни, няма да има непряко положително въздействие върху правото на живот.

**Разходи (0):** няма да има нови разходи в сравнение със статуквото.

**Вариант 2: Въвеждане на допълнителни законодателни изменения в регламента за Европол**



#### 4.1.1. Въздействия на вариантите съгласно вариант А на политиката

##### 4.1.1.1. Въвеждане на по-строги задължения и на допълнителни стимули (A1)

**Повишаване на сигурността в ЕС (+++):** положително въздействие върху слабостите, както и увеличение на обема на информацията, изпращана от държавите членки, и подобряване на качеството ѝ.

Съсредоточаването върху целите, заложи в цикъла на политиката на ЕС, и обменянето на информация на двустранна основа ще доведат до по-голям обем входящи данни в Европол, отнасящи се до най-важните заплахи.

Чрез проследяването на резултатите, постигнати от националните звена на Европол, и на предоставянето на информация от отделните държави членки последните ще си оказват взаимен натиск. Това ще стимулира добри практики, включително и такива, свързани с ефективната организация на националните звена на Европол, с повишаването на осведомеността и с укрепването на сътрудничеството между националните звена на Европол и националните правоприлагащи служби.

Ако трансграничните разследвания получават финансова подкрепа, това ще насърчи държавите членки да привличат по-често Европол като участник.

За това свидетелстват няколко успешни резултата в борбата с подправянето.

**Защита на личните данни (0):** няма да има въздействие в сравнение с базовия сценарий.

#### **Разходи (--):**

За бюджета на ЕС:

- разходи, свързани със 6 служители, които обработват по-големия обем предоставени данни;
- финансова подкрепа за провеждани от държавите членки разследвания в области извън борбата с подправянето на евро, като размерът на тази подкрепа възлиза на 800 000 EUR годишно (тази сума се компенсира чрез съкращаване на някои от дейностите на управителния съвет на Европол).

За националните бюджети:

- няма да има разходи за материали;
- разходи на държавите членки за еднократно обучение на служителите на правоприлагащите органи, които се занимават с тежката трансгранична престъпност: 600 000 евро или 3 млн. евро или 6 млн. евро;

- в зависимост от конкретните обстоятелства — евентуална реорганизация на националните звена на Европол.

Ползи: по-голяма ефективност на борбата с тежката трансгранична престъпност — милиони евро през периода 2015—2020 г.

4.1.1.2. Предоставяне на достъп на Европол до базите данни на държавите членки в областта на правоприлагането (A2)

**Повишаване на сигурността в ЕС (+++):** ще се преодолеят липсата на познания, неефективната работа на националните звена на Европол и слабата осведоменост на държавите членки. Държавите членки ще запазят контрол върху данните, тъй като ще дават разрешение за предаването им.

До Европол ще достига по-голям обем данни с по-голяма уместност и агенцията ще бъде в състояние да предлага на държавите членки продукти с по-добро качество.

**Защита на личните данни (0) няма.** Достъпът ще става въз основа на наличието на попадение или липсата на попадение („hit/no hit“). За да получи съдържанието на информацията, Европол ще трябва да отправи искане до съответната държава членка. Преди да предаде данните, държавата членка ще се съобрази с всички гаранции за защита на данните.

**Разходи (---):**

За бюджета на ЕС:

- (1) еднократна инвестиция в размер на 1,78 млн. евро и
- (2) ежегодно повтарящи се инвестиции в размер на 1,46 млн. евро.

Разходи от бюджета на държавите членки:

- еднократни инвестиции в размер на 660 000 EUR за адаптиране на националните ИТ системи и за свързване към препрощащата система;
- ежегодно повтарящи се инвестиции в размер на 1,2 млн. евро;
- в зависимост от конкретните обстоятелства — евентуални разходи, свързани с допълнителен персонал от 1—2 души.

4.1.2. *Въздействие на вариант Б на политиката*

4.1.2.1. Сливане на двете аналитични работни досиета в едно (B1)

**Повишаване на сигурността в ЕС (++):** този вариант евентуално ще доведе до по-бързо откриване на тенденции, закономерности и връзки между престъпни групи, които се занимават и с тероризъм.

Благодарение на разширения обхват на аналитичното работно досие, което ще обхваща както тежката организирана престъпност, така и тероризма, анализаторите в Европол ще бъдат в състояние да виждат всички връзки между данните, предоставени в обединеното аналитично работно досие. Все още няма да бъде възможно свързването на данни от системата EIS с данни от аналитичното работно досие. Паралелното съхранение на данни ще продължава.

**Защита на личните данни (0):** Няма да има въздействие върху защитата на личните данни в сравнение с базовия сценарий, тъй като настоящият вариант предполага просто продължаване на текущата система.

**Разходи (0):** Този вариант ще предполага минимални разходи, тъй като двете аналитични работни досиета, които ще бъдат обединени, се поддържат с едни и същи технологични решения. Разходите могат да бъдат поети от бюджета на Европол за ИТ. Необходимите инвестиции и консултантска дейност бяха осъществени при подготовката за неотдавнашното обединяване на 23 аналитични работни досиета в две, ето защо резултатите могат да се използват отново.

#### *4.1.2.2. Нова среда за обработка (Б2)*

**Повишаване на сигурността в ЕС (+++):** Анализаторите в Европол ще могат да свързват и анализират всички данни, които са им нужни. Това ще даде възможност на Европол да свърже всички аспекти на борбата с организираната престъпност и тероризма. В една обща среда за обработка на данни Европол ще може по-добре да открива, анализира и определя структурите, свързващи групите на организираната престъпност и терористичните мрежи, например посредством финансовите следи.

**Въздействие върху защитата на личните данни (0):** Ще се прилага най-малкото такова равнище на защита на данните, каквото съществува и в базовия сценарий.

**Въздействие върху разходите (0):** Този вариант няма да налага никакви непосредствени допълнителни разходи в сравнение с базовия сценарий.

## **5. ПРЕДПОЧИТАН ВАРИАНТ НА ПОЛИТИКАТА**

Предпочитаният вариант на политиката е вариант 2 (допълнителни законодателни промени), състоящ се от вариант А1 и вариант Б2.

- Благодарение на стимулите и на въвеждането на по-строго задължение за предоставяне на информация държавите членки ще имат по-голяма яснота и ще бъдат по-мотивирани да изпращат данни.
- Новите правила за управление на данните ще позволят на анализаторите в Европол да имат достъп до цялата необходима за тях информация, да определят връзките между данните и да откриват тенденциите и закономерностите. Европол ще може да предложи по-подходящи и

осъвременени продукти в помощ на държавите членки. Няма да има паралелно съхранение на данни.

Що се отнася до разходите:

- За финансовата подкрепа, която Европол ще оказва на държавите членки във връзка с техните разследвания, ще са необходими 800 000 EUR годишно, за да се достигне критична маса на финансирането. Тези средства ще бъдат намерени чрез разместване на приоритетите в бюджета на Европол.
- Общият брой служители, от които се нуждае Европол за осъществяване на тази реформа, възлиза на 6 души в еквивалент на пълно работно време, които ще трябва да обработват нарасналия приток на информация от държавите членки. Трина служители ще бъдат преразпределени, а другите трима ще трябва да бъдат назначени. Общият размер на разходите за персонал в такъв случай ще достигне 1,77 млн. евро за периода 2015—2020 г. Въпреки това приблизително две трети от тези разходи ще бъдат компенсирани чрез икономии, до които ще доведе сливането със CEPOL.
- Няма да има непосредствени разходи с оглед на новите правила за управление на данните.