



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 20.12.2017
COM(2017) 799 final

Препоръка за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

за разрешаване на започването на преговори за споразумение между Европейския съюз и Република Турция относно обмена на лични данни между Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на правоприлагането (Европол) и турските компетентни органи за борба с тежката престъпност и тероризма

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕПОРЪКАТА

В глобализирания свят, където тежката престъпност и тероризмът имат все по-често транснационално и поливалентно измерение, правоприлагащите органи следва да могат пълноценно да си сътрудничат с външни партньори, за да гарантират сигурността на гражданите. Поради това Европол следва да може да обменя лични данни с правоприлагащите органи на трети държави, доколкото това е необходимо за изпълнението на неговите задачи.

След влизането в сила на Регламент 2016/794 на 1 май 2017 г.¹ и съгласно Договора Комисията отговаря за воденето на преговори от името на Съюза с цел сключване на международни споразумения с трети държави за обмен на лични данни с Европол. Доколкото е необходимо за изпълнението на неговите задачи, Европол може да установява и поддържа отношения на сътрудничество с външни партньори чрез работни и административни договорености, които не могат сами по себе си да бъдат правно основание за обмен на лични данни.

Като се имат предвид политическата стратегия, очертана в Европейската програма за сигурност², заключенията на Съвета³ и Глобалната стратегия⁴, както и оперативните нужди на правоприлагащите органи в целия ЕС и потенциалните ползи от по-тясното сътрудничество в тази област, Комисията смята за необходимо да започне в най-скоро време преговори с осемте държави, посочени в Единадесетия доклад за напредъка по създаването на ефективен и истински Съюз на сигурност⁵.

Комисията направи оценка на приоритетните държави, като взе предвид оперативните нужди на Европол. В Стратегията на Европол за периода 2016—2020 г. като приоритет за засилени партньорства е посочен Средиземноморският регион⁶. Във Външната стратегия на Европол за периода 2017—2020 г. също се подчертава необходимостта от по-тясно сътрудничество между Европол и Близкия изток/Северна Африка (БИСА) поради настоящата терористична заплаха и предизвикателствата, свързани с миграцията⁷.

Настоящата препоръка се отнася конкретно до преговорите с Турция, макар че сътрудничеството с всяка държава от БИСА трябва да се разглежда в контекста на региона като цяло. Нестабилността на региона в сегашния момент, и по-специално ситуацията в Сирия и Ирак, представлява значима дългосрочна заплаха за ЕС, на която трябва да се противодейства незабавно. Това се отнася както за ефективната борба с тероризма и свързаната с него организирана престъпност⁸, така и за свързаните с миграцията предизвикателства, като например подпомагането на незаконната миграция

¹ Регламент (ЕС) 2016/794 от 11 май 2016 г. (ОВ L 135, 24.5.2016 г., стр. 53). 24.5.2016.

² COM(2015) 185 final.

³ Документ № 10384/17 на Съвета от 19 юни 2017 г.

⁴ *Обща визия, общи действия: по-силна Европа — глобална стратегия за външната политика и политика на сигурност на Европейския съюз* <http://europa.eu/globalstrategy/en>

⁵ COM(2017) 608 final.

⁶ Стратегия на Европол за периода 2016—2020 г., приета от управителния съвет на Европол на 1 декември 2015 г., <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/europol-strategy-2016-2020>

⁷ Външна стратегия на Европол за периода 2017—2020 г., приета от управителния съвет на Европол на 13 декември 2016 г., EDOC#865852v3.

⁸ Според Европол престъпленията, свързани с организираната престъпност в региона, включват незаконен трафик на огнестрелни оръжия, трафик на наркотици, финансови престъпления, включително изпирене на пари, и престъпления в кибернетичното пространство.

и трафика на хора. Турция изрази също така интерес да сътрудничи на правоприлагащите служби на ЕС в борбата с тероризма, по-специално чрез организираното от СЕРОЛ съвместно обучение. Сътрудничеството с местните правоприлагащи органи е от решаващо значение за справянето с тези предизвикателства.

Текущото сътрудничество на Европол с Турция се основава на Споразумението за стратегическо сътрудничество, сключено през 2004 г.⁹ Това споразумение способства сътрудничеството при обмена на стратегическа и техническа информация от взаимен интерес¹⁰, на опит в правоприлагането, на законодателство, наръчници, техническа литература и други материали и обучения, свързани с правоприлагането. В Съвместния план за действие между ЕС и Турция от ноември 2015 г. се предвижда допълнителното активизиране на сътрудничеството с Европол чрез командироването на турски служител за връзка. На 21 март 2016 г. Европол и Турция подписаха споразумение за връзка, което създаде условия за засилено сътрудничество. В резултат на това през май 2016 г. в Европол бе командирован служител за връзка, представляващ турската национална полиция, което доведе до някои положителни новости и създаде контакти. Тези споразумения обаче не разрешават обмена на данни, свързани с конкретни физически лица, чиято самоличност е известна или може да бъде установена¹¹.

Политически контекст

Турция е ключов партньор за Европейския съюз. Сътрудничеството с Турция, започнало през 1964 г. със споразумение за асоцииране, се разрасна през годините. През декември 1999 г. Европейският съвет даде на Турция статут на страна кандидатка, а през октомври 2005 г. започнаха преговорите за присъединяване. Задълбочаването на сътрудничеството с Европол е от значение за изпълнението на оставащите критерии от Пътната карта за либерализиране на визовия режим¹². На срещата на върха между ЕС и Турция, проведена на 29 ноември 2015 г., беше постигнато съгласие да се разшири и активизира политическият диалог във всички области, включително външната политика и политиката за сигурност, миграцията и борбата с тероризма.

Турция и ЕС потвърдиха своя ангажимент да се борят със заплахата от Даеш и чуждестранните бойци терористи, както и със заплахата от ПКК, която ЕС определи като терористична организация. По време на диалога между ЕС и Турция по въпросите на борбата с тероризма през юни 2016 г. двете страни се споразумяха да проучат начини за засилване на сътрудничеството за обмен на информация и на сътрудничеството в правоприлагането и в съдебната област, в това число в областта на депортирането, свързано с тероризма, и финансирането на тероризма. Интересът към

⁹ Споразумение за сътрудничество между Европол и Република Турция, 28.7.2004 г., https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/agreement_on_cooperation_between_the_european_police_office_and_the_republic_of_turkey.pdf.

¹⁰ Турция допринася редовно за доклада на Европол относно обстановката и тенденциите в ЕС, свързани с тероризма (TE-SAT).

¹¹ Турция може да изпраща, но не и да получава данни. Непрякото предаване чрез Интерпол е полезен канал, но не е най-ефективното и бързо решение в случаи, изискващи незабавни действия.

¹² На 16 декември 2013 г. Европейският съюз започна диалог за либерализиране на визовия режим с Турция. Диалогът за либерализиране на визовия режим се основава на пътна карта, в която са определени изискванията, които Турция трябва да изпълни, за да бъде включена в безвизовия списък. В Седмия доклад за напредъка в изпълнението на Изявлението на ЕС и Турция, представен от Комисията през септември 2017 г., се посочва, че Турция все още трябва да изпълни седем от определените 72 критерия.

подобряване на съдействието при обмена на информация беше потвърден по време на диалога между ЕС и Турция по въпросите на борбата с тероризма през ноември 2017 г. Предвижда се организирането на семинар на високо равнище в Европол по въпросите на борбата с тероризма и трафика на оръжия.

Освен това Турция и ЕС заявиха отново своя ангажимент да работят заедно за напредъка на международните усилия в рамките на инициативи като Глобалния форум за борба с тероризма, Световната коалиция за борба с ИДИЛ/Даеш и Специалната група за финансови действия (FATF)¹³.

Сътрудничеството в областта на миграцията беше засилено въз основа на съвместен план за действие, приведен в изпълнение по време на срещата на върха между ЕС и Турция на 29 ноември 2015 г., и въз основа на Изявлението на ЕС и Турция от 18 март 2016 г., като целта му е да се сложи край на незаконната миграция от Турция към ЕС при пълно спазване на стандартите на ЕС и на международните стандарти. Изявлението на ЕС и Турция доведе до конкретни резултати въпреки трудните обстоятелства. От привеждането в изпълнение на Изявлението насам броят на незаконните преминавания на границите продължава да намалява съществено, също както и смъртните случаи.

Оперативни нужди

Въз основа на данните в SOCTA от 2017 г.¹⁴ и TE-SAT от 2017 г.¹⁵, посочените по-горе дискусии и наред с другото, вътрешните за Европол експертни знания сътрудничеството с Турция е необходимо най-вече за да се противодейства на следните престъпни явления:

Тероризъм: неотдашните терористични нападения са доказателство за терористичната заплаха, грозяща както Турция, така и ЕС. Ислямисткият тероризъм, и по-конкретно Даеш, но също и Ал-Кайда, представлява обща заплаха. Що се отнася до европейските чуждестранни бойци терористи, Турция е основна транзитна точка за пътуване до Сирия и Ирак и обратно. Турция и ЕС потвърдиха своя ангажимент за спирането на този поток. Турските власти вече полагат значителни усилия в тази насока, но подчертаха, че е важно да получават предварителна информация относно заподозрените пътници. Неотдашните инциденти показаха също, че недостатъчният, ненавременен или некоординиран обмен на информация би могъл да създаде условия за това вече арестувани пътници да се завърнат незабелязано в Европа.

Освен това, въпреки че според оценките ПКК не представлява голяма заплаха за Европа, ЕС признава, че тя е сериозна заплаха за Турция. ПКК е определена от ЕС като терористична организация.

Обменът на оперативна информация ще способства съвместната работа за борба с тази терористична заплаха, включително за предотвратяването на дейности за набиране на средства, пропаганда и вербуване в ЕС.

Контрабанда на мигранти: контрабандистите на мигранти използват Турция, за да прехвърлят мигранти от Азия, Африка и Близкия изток в Европа. Незаконни мигранти влизат в Турция през източните турски сухопътни граници с Иран, Ирак и Сирия, както и през въздушните граници, по-специално при транзитно преминаване на летището в

¹³ Съобщение за медиите относно диалога между ЕС и Турция по въпросите на борбата с тероризма, 8 юни 2016 г., https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/5018/Turkey-EU%20Counter%20Terrorism%20Dialogue.

¹⁴ <https://www.europol.europa.eu/socta/2017/>

¹⁵ <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/tesat2017.pdf>

Истанбул. Истанбул сам по себе си е събирателен център за незаконните мигранти, преди те да продължат към сухопътните граници с България и Гърция или към крайбрежието на Егейско море.

След подписването на 18 март 2016 г. на Изявлението на ЕС и Турция броят на незаконните преминавания от Турция в Гърция значително намаля и остава нисък. Въпреки че турските органи патрулират в крайбрежните зони, по сухопътните граници и по летищата и систематично залавят незаконни мигранти, организираните контрабандни мрежи продължават да действат. Те променят непрекъснато начините си на действие и създават нови маршрути.

Турските служби положили значителни усилия за разбиване на престъпните групи и предприели ефективни действия срещу плавателни съдове, предназначени за употреба от контрабандистите на хора, използвайки информацията, предоставена им от държавите — членки на ЕС. Въпреки това е очевидна необходимостта от допълнително увеличаване на капацитета за разследване и наказателно преследване, както и за оперативно сътрудничество с държавите — членки на ЕС.

Макар че имаше напредък в създаването на рамка за борба с трафика на хора, миграционният натиск утежни допълнително положението в този район.

Трафик на наркотици: Турция е важна транзитна страна за незаконния трафик на наркотици от много време насам. През Турция към европейските пазари обикновено се пренасят хероин, опиум и кокаин, а към пазарите в Близкия изток и Югоизточна Азия — стимуланти от метамфетаминов и амфетаминов тип. В Турция продължават да бъдат конфискувани големи количества опиати и хашиш.

Незаконен трафик на огнестрелни оръжия: нивата на престъпността и контрабандата на оръжия от Сирия представляват потенциална опасност за ЕС. Това е заплаха за сигурността както в краткосрочен, така и в дългосрочен план. Сътрудничеството с Турция представлява стратегически приоритет с цел да се намали потокът от незаконни огнестрелни оръжия към съседните ѝ държави и да се предотврати незаконният трафик към ЕС.

Борба с финансирането на тероризма и изпирането на пари: през 2014 г. Специалната група за финансови действия (FATF) изтъкна потенциалните ползи от сътрудничеството в борбата с финансирането на тероризма въз основа на специалните инструменти на Европол, както и на значителния напредък на Турция в тази област.

Турция е важен регионален финансов център, най-вече за Централна Азия и Кавказ, Близкия изток и Източна Европа. Бързият икономически растеж на Турция през последните 15 години и нейните търговски връзки и географска близост до нестабилни райони, засегнати от конфликти, като например Ирак, Сирия и Крим, излагат страната на риск от изпиране на пари.

Фалшифицирани стоки: Турция е основен източник и точка за трансбордиране на фалшифицирани стоки, предназначени най-вече за ЕС.

Сред другите значими източници на финансиране за организираната престъпност са акцизните измами и вътреобщностните измами с липсващ търговец, както и престъпленията срещу околната среда.

2. ПРАВНИ ЕЛЕМЕНТИ НА ПРЕПОРЪКАТА

С Регламент (ЕС) 2016/794 относно Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на правоприлагането (Европол) се установява правната уредба на тази

агенция, и по-специално нейните цели, задачи и материална компетентност, гаранциите за защита на данните и начините за сътрудничество с външни партньори.

Настоящата препоръка е в съответствие с разпоредбите на Регламента за Европол.

Целта на настоящата препоръка е Съветът да упълномощи Комисията да води преговорите за бъдещото споразумение от името на ЕС. Правното основание Съветът да разреши започването на преговорите е член 218, параграфи 3 и 4 от ДФЕС.

В съответствие с член 218 от Договора за функционирането на Европейския съюз Комисията е определена за преговарящ за Съюза за споразумението между Европейския съюз и Турция относно обмена на лични данни между Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на правоприлагането (Европол) и турските компетентни органи за борба с тежката престъпност и тероризма.

Препоръка за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

за разрешаване на започването на преговори за споразумение между Европейския съюз и Република Турция относно обмена на лични данни между Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на правоприлагането (Европол) и турските компетентни органи за борба с тежката престъпност и тероризма

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 218, параграфи 3 и 4 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия,

като има предвид, че:

- (1) Регламент (ЕС) 2016/794 на Европейския парламент и на Съвета¹⁶ бе приет на 11 май 2016 г. и се прилага от 1 май 2017 г.
- (2) С посочения регламент, и по-специално с член 25 от него, се установяват правилата за предаване на лични данни от Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на правоприлагането (Европол) на трети държави и международни организации. Европол може да предава лични данни на орган на трета държава въз основа на международно споразумение, сключено между Съюза и тази трета държава съгласно член 218 от ДФЕС, което предоставя достатъчни гаранции по отношение на защитата на личния живот и на основните права и свободи на физическите лица.
- (3) Следва да започнат преговори с цел сключването на такова споразумение между Европейския съюз и Турция.
- (4) Споразумението следва да зачита основните права и да спазва принципите, признати от Хартата на основните права на Европейския съюз, а именно правото на личен и семеен живот, признато в член 7 от Хартата, правото на защита на личните данни, признато в член 8 от Хартата, и правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес, признато в член 47 от Хартата. Споразумението следва да се прилага в съответствие с тези права и принципи.

¹⁶ Регламент (ЕС) 2016/794 на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2016 г. относно Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на правоприлагането (Европол) и за замяна и отмяна на решения 2009/371/ПВР, 2009/934/ПВР, 2009/935/ПВР, 2009/936/ПВР и 2009/968/ПВР на Съвета (ОВ L 135, 24.5.2016 г., стр. 53).

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Комисията се упълномощава да договори, от името на Съюза, споразумение между Европейския съюз и Република Турция относно обмена на лични данни между Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на правоприлагането (Европол) и турските компетентни органи за борба с тежката престъпност и тероризма.

Член 2

Указанията за водене на преговорите са посочени в приложението.

Член 3

Преговорите се водят в консултация с [наименование на специалния комитет — добавя се от Съвета].

Член 4

Адресат на настоящото решение е Комисията.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*