

Bruxelles, 27.3.2013
SWD(2013) 99 final

Part 1

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

**REZUMAT AL EVALUĂRII IMPACTULUI privind adaptarea cadrului juridic al
Oficiului European de Poliție la prevederile Tratatului de la Lisabona**

care însoțește documentul

**Propunere de REGULAMENT AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL
CONSILIULUI**

**PRIVIND AGENȚIA UNIUNII EUROPENE PENTRU COOPERARE ȘI FORMARE
ÎN MATERIE DE APLICARE A LEGII (EUROPOL) ȘI DE ABROGARE A
DECIZIILOR 2009/371/JAI ȘI 2005/681/JAI ALE CONSILIULUI**

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

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMAT AL EVALUĂRII IMPACTULUI privind adaptarea cadrului juridic al Oficiului European de Poliție la prevederile Tratatului de la Lisabona

care însoțește documentul

Propunere de REGULAMENT AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL CONSILIULUI

PRIVIND AGENȚIA UNIUNII EUROPENE PENTRU COOPERARE ȘI FORMARE ÎN MATERIE DE APLICARE A LEGII (EUROPOL) ȘI DE ABROGARE A DECIZIILOR 2009/371/JAI ȘI 2005/681/JAI ALE CONSILIULUI

Articolul 88 din TFUE prevede un nou temei juridic privind Europol (regulamentul) și controlul activităților sale de către Parlamentul European împreună cu parlamentele naționale.

În plus, în Programul de la Stockholm¹ s-a subliniat faptul că criminalitatea organizată a devenit din ce în ce mai globalizată, că lupta împotriva acesteia necesită, printre altele, un schimb sistematic de informații și a invitat Europol să devină o „un centru pentru schimbul de informații dintre serviciile de aplicare a legii din statele membre, un furnizor de servicii și o platformă pentru serviciile în materie de aplicare a legii”².

Un studiu de evaluare confirmă faptul că Europol aduce o valoare adăugată privind securitatea cetățenilor europeni și aplică un regim solid de protecție a datelor. Cu toate acestea, studiul a identificat mai multe domenii în care sunt necesare îmbunătățiri pentru a permite Europol să îndeplinească obiectivele Programului de la Stockholm.

Se intenționează ca această reformă să facă parte dintr-un pachet mai larg de măsuri, care cuprinde o propunere de fuzionare a Colegiului European de Poliție sau „CEPOL” cu Europol și de punere în aplicare a unui program european de formare în materie de aplicare a legii (LETS) pentru personalul responsabil cu aplicarea legii.

În cele din urmă, prin reformarea Europol, Comisia se angajează să aplice standardele de guvernanta convenite împreună cu Parlamentul European și cu Consiliul în iulie 2012 în Abordarea comună privind agențiile descentralizate ale UE³.

Cu ocazia elaborării prezentei evaluări a impactului, Comisia a consultat toate grupurile importante de părți interesate.

¹ Programul de la Stockholm: O Europă deschisă și sigură în serviciul cetățenilor și pentru protecția acestora, JO C 115, 4.5.2010, p. 1-38.

² De asemenea, Consiliul European a invitat Comisia să „examineze modul în care s-ar putea asigura că Europol primește informații de la autoritățile de aplicare a legii din statele membre, astfel încât statele membre să poată să beneficieze pe deplin de capacitățile Europol”.

³ http://europa.eu/agencies/documents/joint_statement_and_common_approach_2012_ro.pdf

1. DEFINIREA PROBLEMEI

Rețelele infracționale și teroriste la scară largă reprezintă o amenințare semnificativă la adresa securității interne a UE. Serviciile naționale de aplicare a legii nu își mai pot desfășura activitatea în mod izolat și trebuie să coopereze între ele.

Crearea unui spațiu comun fără frontiere interne și integrarea în continuare a Uniunii Europene au adus mari beneficii privind libera circulație a cetățenilor UE; acestea au trebuit să fie însoțite de o consolidare a măsurilor de securitate pentru combaterea criminalității transfrontaliere. În acest sens, crearea Europol – agenția UE având ca obiectiv sprijinirea unei mai bune cooperări între autoritățile de aplicare a legii din statele membre ale UE – constituie o etapă esențială.

Europol oferă asistență forțelor naționale de poliție, în special prin facilitarea **schimbului de informații privind criminalitatea**. Acesta produce **analize operaționale** care vin în sprijinul anchetelor transnaționale efectuate de serviciile de aplicare a legii. Europol oferă **asistență operațională** (expertiză) în cadrul anchetelor transfrontaliere sau le coordonează; de asemenea, acordă sprijin financiar în cazul anchetelor legate de falsificarea monedei euro. În plus, furnizează **analize strategice sub formă de evaluări ale amenințării**. Europol nu dispune **nici de capacități autonome de anchetă, nici de competențe coercitive**.

1.1. Descrierea problemei

Comisia a identificat mai multe deficiențe care împiedică Europol să devină un centru de schimb de informații între personalul responsabil cu aplicarea legii din statele membre.

PROBLEMA 1

1.1.1. Statele membre nu furnizează Europol toate informațiile necesare pentru a lupta împotriva criminalității transfrontaliere grave

UE a elaborat inițiative – atât legislative, cât și financiare - pentru promovarea schimbului de informații, care se află în centrul politicilor sale în domeniul afacerilor interne. Europol depinde în mare parte de statele membre în ceea ce privește colectarea informațiilor și a datelor operative. Decizia Consiliului prevede obligația statelor membre **de a furniza Europol datele** care sunt de competența sa.

Cu toate acestea, statele membre nu furnizează Europol toate informațiile necesare în vederea combaterii criminalității sau nu fac acest lucru în timp util. Există, de asemenea, diferențe importante între statele membre în ceea ce privește furnizarea informațiilor, fapt confirmat de diverse statistici.

Factorii care stau la baza acestei situații sunt:

- **lipsa de precizie a prevederilor legale existente:** obligația statelor membre de a furniza date nu este formulată în mod explicit, ceea ce lasă loc unor interpretări contradictorii și unor îndoieli cu privire la tipul, nivelul de detaliere și amploarea informațiilor pe care statele membre ar trebui să le transmită Europol. Unele state membre nici măcar nu admit existența unei obligații;

- **factori sociologici și culturali: un grad de informare redus, lipsa cunoștințelor, o cultură a activității polițienești** care încurajează personalul responsabil cu aplicarea legii să fie **prudent cu privire la schimbul de informații**;
- **factori organizaționali:** unii factori organizaționali au impact asupra performanței și eficacității unităților naționale ale Europol (UNE), instituite în fiecare stat membru pentru a servi drept punct de contact pentru Europol.

Reticența de a transmite informații îngreunează identificarea de către Europol a unor legături cu fenomenele infracționale din alte țări și elaborarea unei imagini precise a datelor operative în materie penală pe întreg teritoriul UE, ceea ce i-ar putea permite să coordoneze anchetele desfășurate de statele membre. Prin urmare, întrucât statele membre nu consideră că valoarea adăugată a constatărilor Europol este suficientă, acestea sunt puțin motivate să furnizeze informații către agenție.

PROBLEMA 2

1.1.2. *Constrângeri privind prelucrarea datelor*

Europol gestionează mai multe baze de date cu scopul de a sprijini statele membre în prevenirea și combaterea criminalității transfrontaliere grave și a terorismului. Decizia Consiliului privind Europol predefinește în mod strict aceste baze de date, fiecare având scopuri diferite, norme diferite legate de persoanele care au acces la acestea și dispoziții specifice privind protecția și securitatea datelor.

Sistemul informațional Europol (*Europol Information System* - EIS) este o bază de date de referință utilizată în scopul verificărilor încrucișate. Fișierele de lucru pentru analiză (*Analysis Work Files* - FLA) sunt baze de date utilizate în scopul efectuării de analize operaționale și în sprijinul anchetelor în curs. Acestea combină datele concrete utilizate pentru identificare cu datele operative. Un FLA are ca obiect criminalitatea gravă și cea organizată, iar celălalt terorismul.

Statul membru care furnizează datele este deținătorul lor. Acesta decide scopul pentru care datele sunt transmise către Europol (pentru simpla includere ca referință în EIS sau pentru analize specifice în cadrul unuia dintre FLA-uri); în plus, acesta poate să decidă cine poate avea acces la date și modul în care datele pot fi folosite („principiul deținătorului”).

Doar simpla verificare încrucișată este posibilă în ansamblul bazelor de date (pentru detectarea existenței aceleiași entități de date în altă bază de date). Stabilirea de legături între informațiile din diferite baze de date nu îi este permisă unui analist din cadrul Europol, cu excepția cazului în care acesta este autorizat de toți cei care au trimis datele în cauză bazelor de date la care analistul nu are acces. În practică, obținerea acestei autorizații durează de la câteva săptămâni, la câteva luni.

Numai stabilirea unor legături între (entități de) date (detectarea relațiilor dintre date) îi permite unui analist să evalueze relevanța informațiilor pentru analiză și să explice informațiile privind organizațiile infracționale sau teroriste, de exemplu, o ipoteză privind rolul unui autor în ierarhia unui grup infracțional implicat atât în infracțiuni grave, cât și în activități teroriste (de exemplu, contrabanda cu droguri sau arme în scopul sponsorizării

activităților teroriste). Fără stabilirea unor legături între date, nu este posibilă efectuarea unor analize privind criminalitatea.

Toate acestea împiedică efectuarea unor analize eficiente și întârzie identificarea tendințelor și a tiparelor activităților infracționale. Europol nu poate produce rapoarte de informare operativă privind infractorii, teroriștii și legăturile acestora, care pot fi necesare pentru anchetele desfășurate de statele membre.

În plus, datele transmise de către un stat membru pot fi destinate atât schimbului de informații în cadrul EIS, cât și analizei în cadrul FLA-urilor. Separarea tehnică implică faptul că datele trebuie stocate de cel puțin două ori (sau de trei ori), ceea ce conduce la o dublă obligație atât pentru proprietarul datelor, cât și pentru Europol de a menține (actualiza, elimina) datele, precum și la riscul introducerii unor diferențe între seturi de date identice la origine.

1.2. SCENARIU DE REFERINȚĂ

Instituirea controlului asupra activităților Europol, exercitat de Parlamentul European și de parlamentele naționale, ar consolida responsabilitatea agenției, însă nu ar avea un impact asupra transformării Europol într-un centru de informare pentru autoritățile de aplicare a legii. Nivelul de furnizare a informațiilor ar trebui să crească în continuare, însă vor persista discrepanțele între statele membre. În ceea ce privește gestionarea datelor, stocarea datelor în baze de date separate din punct de vedere tehnic va continua să limiteze capacitatea Europol de a furniza statelor membre rapoarte analitice cuprinzătoare, în special cu privire la legăturile dintre grupurile de criminalitate organizată și rețelele teroriste. Analistii Europol nu ar putea stabili legăturile între informațiile privind criminalitatea organizată și rețelele teroriste (stocate în diferite FLA-uri și în EIS). Vor persista întârzierile în identificarea tendințelor și a tiparelor în acest context. Ar exista în continuare o stocare multiplă a datelor în două sau trei locuri.

2. OBIECTIVE DE POLITICĂ

Obiectivul general al reformei Europol este consolidarea securității UE prin transformarea Europol într-un centru pentru schimbul de informații între autoritățile de aplicare a legii din statele membre, astfel încât agenția să le acorde un sprijin mai eficient în prevenirea și combaterea criminalității transfrontaliere grave și a terorismului.

Obiective specifice și operaționale

1. Creșterea volumului de informații furnizate Europol de statele membre

- (a) creșterea volumului și calității informațiilor furnizate Europol de statele membre;
- (b) reducerea discrepanțelor în ceea ce privește nivelul informațiilor furnizate de statele membre.

2. Instituirea unui mediu de prelucrare a datelor care va permite analiștilor Europol să acorde pe deplin asistență statelor membre în prevenirea și combaterea criminalității transfrontaliere grave și a terorismului

- (c) asigurarea faptului că analiștii Europol pot stabili legături între toate elementele de date relevante și le pot analiza;

- (d) reducerea întârzierilor în identificarea tendințelor și a tiparelor;
- (e) reducerea stocării multiple a datelor.

3. OPTIUNI DE POLITICĂ

3.1. Opțiunea 1: Scenariu de referință/ „Simpla «disabonizare»”

În vederea primirii unui număr mai ridicat de contribuții din partea statelor membre, Europol, în cooperare cu CEPOL și Comisia, va continua aplicarea de „măsuri fără caracter normativ”, cum ar fi sensibilizarea sub formă de campanii de promovare și organizarea de activități de formare pentru promovarea bunelor practici ale unităților naționale ale Europol.

Elaborarea analizelor se va baza pe consultarea unor baze de date separate, existând posibilități limitate de a stabili legături între datele care sunt răspândite în diferite baze de date și de a le analiza.

3.2. Opțiunea 2: Realizarea de noi modificări legislative prin intermediul Regulamentului Europol

A. Furnizarea de informații din partea statelor membre

A.1 Consolidarea obligațiilor și introducerea de stimulente

Regulamentul va prevedea:

- continuarea acțiunilor de sensibilizare;
- clarificarea dispozițiilor legale privind obligația de a furniza date: statele membre ar fi obligate să comunice toate datele care sunt de competența Europol și în special cele care au făcut obiectul unui schimb efectiv cu un alt stat membru. În vederea stabilirii priorităților, obligația ar fi concentrată pe informații privind infracțiunile identificate ca prioritare pentru UE în cadrul ciclului de politică al UE privind criminalitatea internațională organizată și infracțiunile internaționale grave;
- monitorizarea modului în care statele membre respectă obligația: Europol va prezenta un raport anual către Parlamentul European și către Consiliu cu privire la furnizarea de informații de către statele membre individuale și performanța unităților naționale ale Europol;
- stimulente financiare pentru statele membre — regulamentul ar extinde asistența financiară pentru a sprijini anchetele desfășurate de statele membre în domenii ale criminalității, altele decât falsificarea monedei euro.

A.2. Autorizarea accesului Europol la bazele de date ale autorităților de aplicare a legii din statele membre

Prin accesul la bazele de date ale autorităților naționale de aplicare a legii pe baza unor căutări de tip răspuns pozitiv/negativ („hit/no hit”), Europol ar putea detecta dacă un stat membru este în posesia unor informații relevante. Apoi, în cazul unui „răspuns pozitiv”, Europol ar putea solicita aceste informații. Statele membre ar urma să păstreze controlul asupra datelor, deoarece este necesară autorizarea transferului de către acestea.

Acest sistem va necesita o nouă arhitectură informatică: 1) un sistem de transmitere (*forwarding system*) prin care se trimit solicitări de informații statului membru și care grupează răspunsurile pozitive primite și 2) investiții efectuate de statele membre pentru reorganizarea bazelor lor de date în vederea separării datelor care sunt de competența Europol sau înființarea unei baze de date de transmitere (*forwarding database*), precum și asigurarea conexiunilor informatice adecvate.

B. Gestionarea datelor

B.1. Fuzionarea celor două FLA-uri existente într-unul singur

În cadrul acestei opțiuni, cele două FLA-uri existente fuzionează într-unul singur și EIS rămâne separat de acestea.

B.2. Nou mediu de prelucrare

Regulamentul Europol nu va mai fi „orientat către bazele de date”. Acesta va stabili garanții procedurale pentru a pune în aplicare principiile privind protecția datelor, cu un accent deosebit pe luarea în considerare a vieții private începând cu momentul conceperii („*privacy by design*”) și pe transparența deplină față de responsabilul cu protecția datelor din cadrul Europol și față de autoritățile de supraveghere. În baza principiului privind luarea în considerare a vieții private începând cu momentul conceperii, Europol ar lua în considerare de la bun început toate cerințele privind protecția datelor în elaborarea specificațiilor și a arhitecturii sistemelor de comunicații și tehnologiilor.

Există mai multe soluții tehnice pentru realizarea acestui obiectiv. Indiferent care dintre ele este folosită:

- garanțiile privind protecția datelor se vor aplica în cazul tuturor elementelor și tipurilor de date, mai degrabă decât unei baze de date predefinite;
- pentru a se asigura limitarea scopului, furnizorul de date ar stabili de la bun început scopul operațiunii de prelucrare pentru care datele sunt transmise Europol (verificare încrucișată, analiză operațională, analiză generală);
- toate informațiile ar fi pe deplin vizibile pentru analiștii Europol, în măsura în care sunt necesare pentru îndeplinirea atribuțiilor lor. Cu toate acestea, partenerii Europol vor avea în continuare dreptul de a impune restricții privind accesul și utilizarea de către terți.

4. ANALIZA IMPACTULUI

4.1. Opțiunea 1: Scenariu de referință/ „Simpla «disabonizare»”

Consolidarea securității în UE (0): Europol va continua să aibă o imagine fragmentată a criminalității în UE. Statele membre nu ar beneficia de un sprijin suficient.

Protecția datelor cu caracter personal (0): niciun impact asupra protecției datelor cu caracter personal, niciun impact pozitiv indirect asupra dreptului la viață.

Costuri (0): fără costuri suplimentare în comparație cu situația actuală.

Opțiunea 2: Realizarea de noi modificări legislative ale Regulamentului Europol

4.1.1. Impacturi ale opțiunilor în conformitate cu opțiunea de politică A

4.1.1.1. Consolidarea obligațiilor și introducerea unor stimulente suplimentare (A1)

Consolidarea securității în UE (+++): un impact pozitiv asupra deficiențelor și o creștere atât a volumului, cât și a calității informațiilor transmise de statele membre.

Concentrarea asupra obiectivelor ciclului de politică a UE și schimbul bilateral de informații ar duce la un mai mare flux de date către Europol cu privire la cele mai importante amenințări.

Monitorizarea performanței unităților naționale ale Europol și furnizarea de informații de către fiecare stat membru ar crea o presiune *inter pares*. Acest lucru ar încuraja bunele practici, inclusiv cu privire la organizarea eficientă a UNE, creșterea gradului de conștientizare și consolidarea cooperării dintre UNE și autoritățile naționale de aplicare a legii.

În cazul în care investigațiile transfrontaliere ar beneficia de un sprijin financiar, acest lucru ar încuraja statele membre să implice Europol într-o mai mare măsură.

O serie de succese înregistrate în domeniul contrafacerii demonstrează clar acest lucru.

Protecția datelor cu caracter personal (0): niciun impact în raport cu scenariul de referință.

Costuri (--):

Pentru bugetul UE:

- costurile pentru 6 membri ai personalului responsabili de gestionarea volumului mai mare de date furnizate;
- sprijin financiar în valoare de 800 000 EUR anual pentru anchetele desfășurate de statele membre în plus față de cele privind falsificarea monedei euro (compensate prin eliminarea anumitor activități ale Consiliului de administrație al Europol).

Pentru bugetele naționale:

- fără costuri materiale;
- costurile care le revin statelor membre privind o sesiune de formare unică pentru personalul responsabil cu aplicarea legii care se ocupă de criminalitatea transfrontalieră gravă: 600 000 EUR sau 3 milioane EUR sau 6 milioane EUR;
- de la caz la caz, posibila reorganizare a UNE.

Avantaje: o mai mare eficacitate a luptei împotriva criminalității transfrontaliere grave - milioane de EUR în 2015-2020

4.1.1.2. Autorizarea accesului Europol la bazele de date ale autorităților de aplicare a legii din statele membre (A2)

Consolidarea securității în UE (+++): ar compensa lipsa de cunoștințe, UNE-urile ineficiente sau nivelul scăzut de informare din statele membre. Statele membre își vor

menține controlul asupra datelor, deoarece este necesară autorizarea transferului de către acestea.

Un număr mai mare de informații cu un grad sporit de relevanță va ajunge la Europol, care ar putea oferi statelor membre un sprijin mai calitativ.

Protecția datelor cu caracter personal (0): niciun impact. Accesul s-ar face pe baza unor căutări de tip răspuns pozitiv/negativ („hit/no hit”). Pentru a primi conținutul informațiilor, Europol ar trebui să solicite statului membru acest lucru. Înainte de transmitere, statul membru ar asigura toate garanțiile privind protecția datelor.

Costuri (--):

Pentru bugetul UE:

- (1) o investiție unică de 1,78 milioane EUR;
- (2) investiții recurente anuale de 1,46 milioane EUR.

Costuri pentru bugetele statelor membre:

- o investiție unică de 660 000 EUR pentru adaptarea sistemelor informatice și conectarea la sistemul de transmitere;
- investiții recurente de 1,2 milioane EUR anual;
- de la caz la caz, posibile costuri pentru 1-2 membri suplimentari ai personalului.

4.1.2. Impactul opțiunii de politică B

4.1.2.1. Fuzionarea a două FLA-uri într-unul singur (B1)

Consolidarea securității în UE (+++): acest lucru ar putea conduce la o identificare mai rapidă a tendințelor, tiparelor și legăturilor dintre grupurile infracționale implicate și în acte de terorism.

Datorită extinderii domeniului de aplicare al FLA-urilor astfel încât să acopere atât criminalitatea organizată gravă, cât și terorismul, analiștii Europol ar avea posibilitatea de a vizualiza toate legăturile dintre informațiile furnizate FLA rezultat în urma fuzionării. Stabilirea de legături între datele din sistemul EIS și cele din FLA nu va fi în continuare posibilă. Va exista în continuare o stocare multiplă a datelor.

Protecția datelor cu caracter personal (0): nu va exista niciun impact privind protecția datelor cu caracter personal în comparație cu opțiunea de referință, deoarece această opțiune este o simplă prelungire a sistemului actual.

Costuri (0): aceasta ar presupune costuri minime deoarece cele două FLA-uri care urmează să fuzioneze sunt bazate pe aceleași soluții tehnologice. Costurile ar putea fi suportate de la bugetul pentru tehnologia informației al Europol. Investițiile și activitatea de consultanță necesare au fost efectuate în cadrul pregătirii recente fuziuni a 23 de FLA-uri în două; prin urmare, ar putea fi reutilizate rezultatele acesteia.

4.1.2.2 Nou mediu de prelucrare (B2)

Consolidarea securității în UE (+++): analiștii Europol ar avea posibilitatea de a stabili legături între toate datele care le sunt necesare și de a le analiza. Acest lucru ar permite Europol să creeze o punte între toate aspectele legate de combaterea criminalității organizate și a terorismului. În cadrul unui singur mediu de prelucrare, Europol ar putea identifica, analiza și defini mai bine structurile care leagă grupurile de criminalitate organizată și rețelele teroriste, de exemplu prin piste financiare.

Impactul asupra protecției datelor cu caracter personal (0): se va aplica cel puțin același nivel de protecție a datelor ca în scenariul de referință.

Impactul asupra costurilor (0): această opțiune nu ar atrage niciun fel de cheltuieli suplimentare imediate în comparație cu scenariul de bază.

5. OPȚIUNEA DE POLITICĂ PREFERATĂ

Opțiunea de politică preferată ar fi opțiunea 2 (modificări legislative suplimentare) care constă din opțiunea A1 și B2.

- datorită stimulentei și a consolidării obligației de a furniza informații, statele membre ar beneficia de mai multă claritate și ar fi mai motivate să trimită date;
- noile norme privind gestionarea datelor ar permite analiștilor Europol să aibă acces la toate informațiile de care au nevoie, pentru a stabili legături între informații și pentru a identifica tendințe și tipare. Europol ar oferi servicii mai relevante și actualizate pentru sprijinirea statelor membre. Nu va mai exista o stocare multiplă a datelor.

În ceea ce privește costurile:

- sprijinul financiar oferit de către Europol pentru anchetele desfășurate de statele membre ar necesita 800 000 EUR pe an, pentru a se atinge o masă critică de finanțare. Aceste fonduri vor fi eliberate prin reorientarea bugetului Europol;
- numărul total de angajați de care are nevoie Europol pentru a pune în aplicare această reformă este de 6 ENI, necesari pentru a gestiona un flux mai mare de informații de la statele membre. Trei membri ai personalului vor fi redistribuiți; alți trei ar trebui angajați. Cheltuielile totale cu personalul ar urma să ajungă la 1,77 milioane EUR în perioada 2015 – 2020. Cu toate acestea, aproximativ două treimi din aceste costuri vor fi compensate prin economiile rezultate din fuziunea cu CEPOL;
- nu vor exista costuri imediate în vederea stabilirii unor noi norme de gestionare a datelor.