

Brüsszel, 2020.12.9.
SWD(2020) 544 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM
A HATÁSVIZSGÁLATI JELENTÉS VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓJA

amely a következő dokumentumot kíséri

Javaslat:

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE

az (EU) 2016/794 rendeletnek az Europol magánfelekkel folytatott együttműködése, a személyes adatoknak az Europol által a nyomozások támogatása érdekében végzett kezelése, valamint az Europol kutatásban és innovációban betöltött szerepe tekintetében történő módosításáról

{COM(2020) 796 final} - {SEC(2020) 545 final} - {SWD(2020) 543 final}

Vezetői összefoglaló

Hatásvizsgálat az Europol megbízatásának megerősítésére irányuló javaslatához (az (EU) 2016/794 rendelet célzott felülvizsgálata)

A. A fellépés szükségessége

Miért? Milyen problémát kell megoldani?

Európa a biztonsági környezet folyamatos változásával szembesül: **változó és egyre összetettebb biztonsági fenyegetések** jelentkeznek. A bűnözők **kihasználják a digitális transzformációból és az új technológiákból adódó előnyöket**, ideértve azokat is, amelyeket az összekapcsoltság, valamint a fizikai és a digitális világot elválasztó határok elmosódása kínál. A Covid19-válság miatt ez még erőteljesebben jelentkezik, mivel a bűnözők – módosítva működési módszereiket vagy új bűnözői tevékenységeket alakítva ki – gyorsan megragadták a válság kihasználására kínálkozó lehetőségeket. E fenyegetések a határokon átnyúlóan terjednek, az így elősegített bűncselekmények széles körében érzékelhető módon. Mivel e transznacionális biztonsági kihívások kezeléséhez a nemzeti szintű fellépés önmagában nem elegendő, a tagállamok bűnüldöző hatóságai egyre inkább igénybe veszik a súlyos bűncselekményekkel és a terrorizmussal szembeni fellépéshez az Europol – a Bűnüldözési Együttműködés Európai Uniói Ügynöksége – által kínált támogatást és szakértelmet. **Az új fenyegetettségi környezet miatt a tagállamok másféle támogatást igényelnek és várnak el az Europoltól** a polgárok biztonságának garantálása érdekében, olyan formában, amely nem volt előre látható akkor, amikor a társjogalkotók az Europol jelenlegi – 2016-tól alkalmazandó – megbízatásáról tárgyaltak (Europol-rendelet, (EU) 2016/794).

Mindenekelőtt **három olyan alapvető kérdés** van, amelyek mind kapcsolódnak a változó biztonsági fenyegetésekhez és ahhoz, hogy emiatt hogyan módosulnak a szóban forgó kihívások hatékony kezelésével kapcsolatos tagállami operatív szükségletek:

- 1) nincs hatékony együttműködés a magánfelek és a bűnüldöző hatóságok között annak megakadályozása érdekében, hogy a bűnözők visszaéljenek a határon átnyúló szolgáltatásokkal;
- 2) a bűnüldöző hatóságok nagy adathalmazokkal kapcsolatos kihívásai;
- 3) a bűnüldözés szempontjából releváns innováció és kutatás terén fennálló hiányosságok.

E kérdések **jelentős problémákat** jelentenek a biztonságra gyakorolt hatásuk miatt, amint ezt a társjogalkotók intézkedéseket sürgető határozott felhívásai is tükrözik. Olyan **fontos szakpolitikai döntéseket** is szükségessé tesznek, amelyekhez részletesen értékelni kell a problémaforrásokat, a kapcsolódó célkitűzéseket, a lehetséges szakpolitikai alternatívákat és azok hatását.

Mi a kezdeményezés várható eredménye?

E sürgős operatív szükségletekre, valamint a társjogalkotóknak az Europol által nyújtandó erőteljesebb támogatást sürgető felszólításaira reagálva a Bizottság 2020. évi munkaprogramjában jogalkotási kezdeményezést jelentett be, amely „*az operatív rendőrségi együttműködés támogatása érdekében megerősíti az Europol megbízatását*”. Ez a biztonsági unióra vonatkozó uniós stratégia (2020. július) egyik kulcsfontosságú intézkedése. Összhangban a politikai iránymutatás azon felszólításával, hogy *”minden követ meg kell mozgatnunk, ha a polgáraink védelméről van szó”*, a kezdeményezés várhatóan megerősíti az Europol azon képességét, hogy elősegítse a tagállamok által a polgárok biztonsága érdekében tett erőfeszítéseket.

Az azonosított három fő problémára reagálva a kezdeményezés a következő **célkitűzések** elérésére törekszik:

- 1) I. célkitűzés: Lehetővé tenni a **hatékony együttműködést a magánfelek és a bűnüldöző hatóságok között** annak megakadályozása érdekében, hogy a bűnözők visszaéljenek a határon átnyúló szolgáltatásokkal.
- 2) II. célkitűzés: Lehetővé tenni a bűnüldözés számára a **nagy és összetett adatkészletek elemzését a határon átnyúló kapcsolatok feltárása érdekében**, az alapvető jogok maradéktalan tiszteletben tartása mellett.
- 3) III. célkitűzés: Lehetővé tenni a tagállamok számára **az új technológiák bűnüldözési célú alkalmazását**.

Milyen többletértéket képvisel az uniós szintű fellépés?

A súlyos bűncselekmények és a terrorizmus transznacionális jellegűek. A nemzeti szintű fellépés tehát önmagában nem képes hatékonyan fellépni velük szemben. A tagállamok ezért úgy határoztak, hogy az EU keretében együttműködnek a súlyos bűncselekmények és a terrorizmus jelentette fenyegetések kezelése érdekében. Emellett szintén a nemzeti bűnüldöző hatóságok munkájának hatékony uniós szintű támogatását teszik szükségessé az azon módszerekkel kapcsolatos változó biztonsági fenyegetések, amelyeket alkalmazva a bűnözők kihasználják a digitális transzformációból és az új technológiákból adódó előnyöket. Az uniós fellépés eredményes és hatékony módja annak, hogy megerősítsük a tagállamok támogatását a súlyos bűncselekményekkel és terrorizmussal szembeni küzdelem során a változó fenyegetésekkel való lépéstartás érdekében.

B. Megoldások

Milyen jogalkotási és nem jogalkotási szakpolitikai alternatívák merültek fel? Van-e előnyben részesített megoldás? Miért?

Számos jogalkotási és nem jogalkotási szakpolitikai alternatíva merült fel. Miután az előválogatás során egyes alternatívákat elvetettek, az alábbi **szakpolitikai alternatívákról készült minden részletre kiterjedő értékelés:**

- I. Az I. célkitűzésre irányuló szakpolitikai alternatívák: hatékony együttműködés a magánfelek és a bűnüldözés között
 - 1. szakpolitikai alternatíva: a közvetlenül a magánfelektől kapott adatok kezelésének lehetővé tétele az Europol számára
 - 2. szakpolitikai alternatíva: a személyes adatok magánfelekkel való cseréjének lehetővé tétele az Europol számára a joghatóság megállapítása céljából
 - 3. szakpolitikai alternatíva: a magánfelek által kezelt adatbázisok közvetlen lekérdezésének lehetővé tétele az Europol számára
- II. A II. célkitűzésre irányuló szakpolitikai alternatívák: nagy és összetett adatkészletek elemzése a határon átnyúló kapcsolatok feltárása érdekében
 - 4. szakpolitikai alternatíva: a nagy és összetett adatkészletek elemzésének lehetővé tétele az Europol számára
 - 5. szakpolitikai alternatíva: az érintettek olyan új kategóriájának bevezetése (bűncselekménnyel kapcsolatban nem álló személyek), akiknek adatait kezelheti az Europol
- III. A III. célkitűzésre irányuló szakpolitikai alternatívák: új technológiák bűnüldözési célú alkalmazása
 - 6. szakpolitikai alternatíva: szabályozás az Europol által az uniós biztonsági kutatási programhoz nyújtott támogatásról, az Europolnál működő innovációs laboratóriumról, valamint az Europol által az uniós innovációs központnak nyújtott támogatásról
 - 7. szakpolitikai alternatíva: a személyes adatok kezelésének lehetővé tétele az Europol számára a bűnüldözéshez általa biztosított támogatás területei szempontjából releváns területekre irányuló innováció céljából

Valamennyi szakpolitikai alternatíva hatásának részletes vizsgálatát követően az **előnyben részesített szakpolitikai alternatívák csomagja** a 2. szakpolitikai alternatívát, a 4. szakpolitikai alternatívát és a 7. szakpolitikai alternatívát tartalmazza.

Ki melyik alternatívát támogatja?

Az érdekelt felek általában véve támogatják az Europol arra vonatkozó jogi megbízatásának megerősítését, hogy segítséget nyújtson a tagállamoknak a súlyos bűncselekmények és a terrorizmus megelőzése és leküzdése terén. A tagállamok kifejezetten támogatták az előnyben részesített szakpolitikai alternatívákat különböző tanácsi fórumokon, valamint az uniós tagállamok belügyminisztereinek 2020. októberi nyilatkozatában („*Tíz pont az Europol jövőjéről*”). Mindazonáltal a tagállamok tisztában vannak a bűnüldözés területére vonatkozó nemzeti szuverenitásuk jelentőségével operatív és eljárási tekintetben. Az Európai Parlament támogatta az Europol erőteljes szerepét, ugyanakkor 2020. júliusi európai parlamenti

állásfoglalásában arra emlékeztetett, hogy „a megerősített megbízatást megfelelő parlamenti ellenőrzésnek kell kísérnie”. Az Európai Parlament az Europol esetleges új adatkezelési képességeire vonatkozóan várhatóan részletes indokolást, valamint erős adatvédelmi biztosítékokat fog megkövetelni. Az összes érdekelt féllel való megbeszélések is megerősítették annak jelentőségét, hogy az alapvető jogok és különösen a személyes adatok védelméhez való jog garantálása érdekében megfelelő biztosítékokról kell gondoskodni.

C. Az előnyben részesített alternatíva hatásai

Melyek az előnyben részesített alternatívák (ha nincs ilyen, akkor a főbb alternatívák) előnyei?

Az előnyben részesített szakpolitikai alternatívák csomagja (2. szakpolitikai alternatíva, 4. szakpolitikai alternatíva és 7. szakpolitikai alternatíva) **hatékonyan kezelné az azonosított problémákat, és erőteljes eszközöket és képességeket** biztosítana az Europol számára ahhoz, hogy fokozza a tagállamok számára a változó fenyegetésekkel szembeni fellépéshez nyújtott támogatását, **az alapvető jogok maradéktalan tiszteletben tartása mellett.**

Társadalmi és gazdasági szempontból **az összes előnyben részesített alternatíva végső kedvezményezettjei a polgárok**, akik számára közvetett és közvetlen előnyt jelent majd a bűncselekmények számának csökkenése, a gazdasági károk csökkenése, valamint a biztonsággal kapcsolatos költségek csökkenése. A hatékonyságot nézve **a fő kedvezményezettek a nemzeti bűnüldöző hatóságok**. Az előnyben részesített alternatívák minden bizonnyal **jelentős méretgazdaságossági előnyöket** teremtenek uniós szinten, mivel olyan feladatok kerülnek át a nemzeti szintről az Europolhoz, amelyek uniós szinten hatékonyabban hajthatók végre. Az előnyben részesített szakpolitikai alternatívák hatékony megoldásokat nyújtanak olyan kihívásokra, amelyeket egyébként 27 egyedi nemzeti megoldás révén, magasabb költségek mellett kellene kezelni, vagy olyan kihívásokra, amelyeket transznacionális jellegük miatt nemzeti szinten egyáltalán nem lehet kezelni.

Mekkora költségekkel járnak az előnyben részesített alternatívák (ha nincs ilyen, akkor a főbb alternatívák)?

Az előnyben részesített szakpolitikai alternatívák főként uniós szinten járnak többletköltségekkel, mivel olyan feladatok és szolgáltatások kerülnek át a nemzeti szintről az Europolhoz, amelyek uniós szinten hatékonyabban hajthatók végre. A jelenlegi szakaszban nehéz pontosan számszerűsíteni az egyes szakpolitikai alternatívák némelyikének költségeit, különösen a javasolt informatikai infrastruktúrák és rendszerek kifejlesztésének összetettsége miatt. A becslések szerint az MFF teljes időszakában mintegy 120–150 millió EUR összegű további költségvetésre és mintegy 150 további álláshelyre lenne szükség ahhoz, hogy az Europol rendelkezzen a felülvizsgált megbízatásának végrehajtásához szükséges erőforrásokkal. Az ezen szakpolitikai alternatívákkal járó nemzeti szintű többletköltségek esetében e költségeket ellensúlyozni fogják az Europol által nyújtott további szolgáltatások előnyei. A vállalkozások esetében nem várható jelentős többletköltségek. Az előnyben részesített alternatívák nem tartalmazzák a polgárookra/ fogyasztókra vonatkozó szabályozási kötelezettségeket, tehát ezek az érdekelt felek számára nem járnak többletköltséggel.

Hogyan érinti a fellépés a vállalkozásokat, köztük a kis- és középvállalkozásokat és a mikrovállalkozásokat?

Az előnyben részesített szakpolitikai alternatívák várhatóan nem gyakorolnak jelentős hatást a vállalkozásokra. Csak a 2. szakpolitikai alternatíva (a személyes adatok magánfelekkel való cseréjének lehetővé tétele az Europol számára) érinti közvetlenül a vállalkozásokat. E tekintetben a vállalkozások további erőforrásokat fordítanak majd az Europolal való adatcserére, ám ezt jelentős megtakarítások fogják ellensúlyozni, mivel a vállalkozásoknak kevesebb erőforrást kell arra fordítaniuk, hogy maguk azonosítsák a vonatkozó nemzeti joghatóságot, valamint az Europolal való adatmegosztás esetén kevésbé lesznek kitéve felelősségi kockázatoknak. Emellett a vállalkozások kevésbé lesznek kitéve annak, hogy a határon átnyúló szolgáltatásaikkal visszaélő bűnözők miatt csorbul a jó hírnevük.

Jelentős lesz-e a tagállamok költségvetésére és közigazgatására gyakorolt hatás?

Az előnyben részesített szakpolitikai alternatívák várhatóan nem gyakorolnak jelentős hatást a tagállamok

költségvetésére és közigazgatására. Bár a tagállamok bizonyos további forrásokat fordítanak majd az Europolal való együttműködésre, e költségeket jórészt ellensúlyozni fogják az Europol által a tagállamok számára nyújtott szolgáltatások javulásával kapcsolatos megtakarítások.

Lesznek-e egyéb jelentős hatások?

Valamennyi előnyben részesített szakpolitikai alternatíva új jogalapot biztosít az Europol számára a személyes adatok kezeléséhez. Ezért e szakpolitikai alternatívák hatással vannak az alapvető jogokra, különösen a személyes adatok védelméhez való jogra (a Charta 8. cikke) és a magánélet tiszteletben tartásához való jogra (a Charta 7. cikke). Az alapvető jogok maradéktalan tiszteletben tartásának biztosítása érdekében a hatásvizsgálat az elemzés során teljes mértékben figyelembe veszi az alapvető jogokat, **a szakpolitikai alternatívák részletes, az alapvető jogok gyakorlása tekintetében okozott korlátozásokat vizsgáló értékelésére** támaszkodva, mely értékelés:

- leírja azokat a szakpolitikai alternatívákat, amelyeket az alapvető jogokra gyakorolt súlyos nemkívánatos hatásuk miatt a korai szakaszban elvetettek;
- ismerteti a szükségesség és az arányosság lépésekre bontott értékelését;
- felvázolja az elvetett szakpolitikai alternatívákat, ha kisebb beavatkozással járó, ám ugyanannyira hatékony alternatíva áll rendelkezésre; valamint
- ismerteti a részletes biztosítékok teljes felsorolását azon szakpolitikai alternatívák vonatkozásában, amelyek esetében az alapvető jogok gyakorlásának korlátozására van szükség, amiatt is, hogy kisebb beavatkozással járó, ám ugyanannyira hatékony alternatíva nem áll rendelkezésre.

Ennek eredményeként az előnyben részesített szakpolitikai alternatívák **szigorúan a szükséges és arányos mértékre korlátozódnak**, és tartalmazzák a **szükséges biztosítékokat**.

D. További lépések

Mikor kerül sor a szakpolitikai fellépés felülvizsgálatára?

A nyomon követésre és az értékelésre főként a hatályos Europol-rendeletben, különösen az Europol-rendelet 68. cikkében meghatározott vonatkozó mechanizmusok alkalmazásával kerül sor (ötévente). Emellett az előnyben részesített szakpolitikai alternatívákat egy olyan rendelkezésnek kell kísérnie, amely kimondja, hogy az alkalmazásuk megkezdésétől számított két év elteltével értékelni kell az alapvető jogokra gyakorolt hatásukat.