



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 14. detsember 2022
(OR. en)

Institutsioonidevahelised
dokumendid:
2022/0425(COD)
2022/0424(COD)

15720/22
ADD 3

IXIM 293
ENFOPOL 638
FRONT 461
AVIATION 318
DATAPROTECT 362
JAI 1677
COMIX 615
CODEC 2011
IA 222

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	14. detsember 2022
Saaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	SWD(2022) 423 final
Teema:	KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE Lisatud dokumentidele: Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, milles käsitletakse reisijaid käsitleva eelteabe kogumist ja edastamist välispiirikontrolli tõhustamiseks ja hõlbustamiseks ning millega muudetakse määrusi (EL) 2019/817 ja (EL) 2018/1726 ja tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 2004/82/EÜ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus reisijaid käsitleva eelteabe kogumise ja edastamise kohta terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks ning millega muudetakse määrust (EL) 2019/818

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument SWD(2022) 423 final.

Lisatud: SWD(2022) 423 final

Strasbourg, 13.12.2022
SWD(2022) 423 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumentidele:

Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, milles käsitletakse reisijaid käsitleva eelteabe kogumist ja edastamist välispiirikontrolli tõhustamiseks ja hõlbustamiseks ning millega muudetakse määrusi (EL) 2019/817 ja (EL) 2018/1726 ja tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 2004/82/EÜ

Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus reisijaid käsitleva eelteabe kogumise ja edastamise kohta terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks ning millega muudetakse määrust (EL) 2019/818

{COM(2022) 729 final} - {SEC(2022) 444 final} - {SWD(2022) 421 final} -
{SWD(2022) 422 final}

Kokkuvõte

Mõjuhinnang reisijaid käsitleva eelteabe direktiivi muutmise kohta

A. Vajadus meetmete järele

Miks? Mis on lahendamist vajav probleem?

Viimastel kümnenditel on kasvanud lennureisijate arv – 2019. aastal registreeriti ELis ligikaudu 1 miljard lennureisijat, kellest ligikaudu pooled sisenevad ELi või lahkuvad sealt. See avaldab survet välispiirile. Sellega seoses on reisijaid käsitlev eelteave (edaspidi „eelteave“) tõhus vahend, mis annab piirivalveametnikele eelnevalt teavet lennureisijate isiku ja arvu kohta, võimaldades teha eelkontrolle enne nende välispiirile saabumist. On aga **kaks peamist probleemi**, mis tekitavad lünki ja järjepidevusetust viisis, kuidas liikmesriigid eelteabe andmeid nii piirihalduse kui ka õiguskaitse eesmärkidel töötlevad.

- Esiteks tuleb tõhusa piirihalduse tagamiseks **kõiki Schengeni välispiiri ületavaid lennureisijaid eelteabe andmete põhjal tõhusalt ja süstemaatiliselt eelnevalt kontrollida**. Mitte kõik liikmesriigid ei nõua aga lennuettevõtjatelt eelteabe andmete edastamist. Peale selle täheldati 2020. aastal läbiviidud eelteabe direktiivi hindamisel nende liikmesriikide puhul, kes on eelteabe süsteemi kehtestanud, et liikmesriigid ei kasuta piirihalduse parandamiseks eelteabe andmete töötlemise võimalust tõhusalt. Lisaks nõuab eelteabe andmete tõhus kasutamine usaldusväärsete ja kontrollitud andmete kogumist, mida praegu mõnikord ei tehta. Reisijaid käsitleva eelteabe direktiiviga ei ole reisijatelt eelteabe andmete kogumise vahendeid ette nähtud, mis võib tingida olukorra, et liikmesriikide ametiasutuste edastatakse mittetäielikke või ebaõigeid andmeid. Üheskoos vaadelduna ja tulenevalt reisijaid käsitleva eelteabe direktiivi nõuetega võimaldatud paindlikkusest on suuri erinevusi viisis, kuidas liikmesriigid on reisijaid käsitleva eelteabe direktiivi rakendanud. Selle tagajärjel ei kontrollita kõiki Schengeni välispiiri ületavaid lennureisijaid eelnevalt eelteabe andmete põhjal.
- Teiseks **on eelteabe andmete ja broneeringuinfo andmete ühine töötlemine õiguskaitseasutuste jaoks tõhus vahend** terroristide ja teiste raskete kuritegude toimepanijate avastamiseks. Raskete kuritegude ja terrorismi vastu võitlemine on eelteabe andmete töötlemise konkreetne eesmärk, kuid selline töötlemine on tõhus ainult siis, kui andmeid töödeldakse koos broneeringuinfo andmetes sisalduva broneeringuinfo. Eespool kindlakstehtud puudused eelteabe andmete töötlemisel kahjustavad andmete kasutamist õiguskaitse eesmärkidel. Kuna ELi kehtiv raamistik võimaldab eelteabe andmeid ja broneeringuinfo andmeid ühiselt töödelda üksnes ELi sisenevate või sealt väljuvate lendude puhul, esineb peale selle oluline julgeolekulünk seoses ELi-sisestel ja kohalikel lendudel reisivate lennureisijate andmete töötlemisega liikmesriikide ametiasutuste poolt. Selle lünga kõrvaldamiseks kutsuti komisjoni 2021. aasta juuni strateegias **täielikult toimiva ja vastupidava Schengeni ala loomise kohta** üles kasutama sisejulgeoleku oluliseks suurendamiseks koos Schengeni-siseseid lende käsitlevate broneeringuinfo andmetega ulatuslikumalt eelteabe andmeid kooskõlas põhiõigusega **isikuandmete kaitsele** ja põhiõigusega **liikumisvabadusele**¹.

Mida selle algatusega loodetakse saavutada?

Algatuse eesmärk on **parandada Schengeni välispiiri haldamist**, tagades, et kõiki Schengeni alale sisenevatel või sealt lahkuvatel lendudel reisivaid isikuid enne Schengeni välispiirile saabumist eelnevalt eelteabe andmete põhjal kontrollitakse. Samuti on algatuse eesmärk **suurendada ELi sisejulgeolekut**, tagades, et liikmesriikide õiguskaitseasutustel on juurdepääs lennureisijaid käsitlevatele usaldusväärsetele andmetele, mis võimaldavad tõhusalt terrorismi ja raskeid kuritegusid ennetada ja nende vastu võidelda. Nende üldeesmärkide täitmiseks on algatuses täpsustatud kolm erieesmärki.

- Tagada **eelteabe andmete põhjal eelkontroll Schengeni välispiiril**. Eelteabe andmete kogumine võimaldab liikmesriikide ametiasutustel reisijate andmeid riiklikes, ELi ja rahvusvahelistes andmebaasides sisalduva teabe põhjal riskikontrollida ja teha seda enne, kui reisija tegelikult piiripunkti saabub. Eelteabe andmed annavad piirivalveametnikele lisa aega teabe analüüsimiseks ja aitavad neil oma tööd paremini korraldada.
- **Hõlbustada heausklike reisijate voogu Schengeni välispiiril**. Eelteabe andmed hõlbustavad väikese riskiga reisijate kontrollimist. Parem valmistumine konkreetsete reisijate kontrollimiseks, tehes nad eelteabe andmete põhjal enne saabumist kindlaks, aitab piirikontrolli kiirendada, sest teisest kontrolli vajavad reisijad saab eraldada, ilma et ülejäänud reisijad peaksid järjekordades ootama.
- **Võidelda eelteabe andmete ja broneeringuinfo andmete ühise töötlemise kaudu tõhusalt raskete kuritegude ja terrorismi vastu**. Automatiseeritud vahenditega kogutud eelteabe andmete põhjal tehakse usaldusväärset kindlaks need reisijad, kes raskeid kuritegusid ja terrorismi uurivatele pädevatele asutustele erilist huvi pakuvad. Selleks et eelteabe andmeid ja broneeringuinfo andmeid oleks võimalik

¹ COM(2021) 277 final (2. juuni 2021).

ühiselt töödelda, peaks kõiki pädevate asutuste saadud broneeringuinfo andmeid täiendama terviklikud ja täpsed eelteabe andmed; samal ajal tuleb järgida põhiõigust isikuandmete kaitsele ja põhiõigust liikumisvabadusele.

Milline on ELi tasandi meetmete lisaväärtus?

Nagu nähtub 2020. aastal läbiviidud reisijaid käsitleva eelteabe direktiivi hindamisest, toob direktiiv kaasa ebajärjepidevad ja lahknevad tavad, mille tõttu on vaja võtta selles valdkonnas täiendavaid meetmeid, et tagada eelteabe andmete tõhus ja järjepidev kasutamine Schengeni välispiiril eelkontrolli tegemiseks. ELi tasandi meetmetega kaasneksid ka kogu ELi hõlmavad kriteeriumid eelteabe andmete õiguskaitse eesmärkidel kogumiseks ja edastamiseks, et suurendada broneeringuinfo andmete töötlemise tõhusust ELis raskete kuritegude ja terrorismi vastu võitlemisel.

Eelteabe andmete kogumise selgemate kriteeriumidega tagatakse, et lennundussektor hakkab neid andmeid ulatuslikumalt koguma ja täidab nõudeid, ning suurendatakse tõhusust, eelkõige kui kehtestatakse kohustus edastada eelteabe andmeid ühe kontaktpunkti kaudu (lennuettevõtjate liides ja eelteabe ruuter), mitte mitmele riiklikule ametiasutusele, nagu praegu. Liikmesriikide ametiasutused ja teised sidusrühmad, kellega käesoleva mõjuhinnangu koostamisel konsulteeriti, kutsusid üles reisijaid käsitleva eelteabe direktiivi läbi vaatama, et tagada järjepidevus ja õiguskindlus.

B. Lahendused

Milliseid seadusandlikke ja mitteseadusandlikke poliitikavariante on kaalutud? Kas on olemas eelistatud variant? Miks?

Kaaluti mitut seadusandlikku poliitikavarianti, sest mitteseadusandlike poliitikavariantidega ei oleks võimalik kindlakstehtud probleeme tulemuslikult lahendada. Pärast eelvaliku tegemist jäeti mõned poliitikavariandid kiiresti kõrvale. Mõjuhinnangus analüüsitud poliitikavariandid võib jagada järgmisse kolme rühma.

- (1) **Schengeni välispiiri haldamise eesmärgil eelteabe andmete kogumise ulatust käsitlevad poliitikavariandid**, mis hõlmavad kahte kumulatiivset varianti:
 - poliitikavariant 1.1: koguda eelteabe andmeid kõikide Schengeni-välise sisenevate lendude kohta;
 - poliitikavariant 1.2: koguda eelteabe andmeid kõikide Schengeni-välise sisenevate ja väljuvate lendude kohta.
- (2) **Õiguskaitse eesmärkidel eelteabe andmete kogumise ulatust käsitlevad poliitikavariandid**, mille eesmärk on võimaldada eelteabe andmete ja broneeringuinfo andmete ühist töötlemist ja mis hõlmavad kahte kumulatiivset varianti:
 - poliitikavariant 2.1: koguda eelteabe andmeid kõikide ELi-välise sisenevate ja väljuvate lendude kohta;
 - poliitikavariant 2.2: koguda eelteabe andmeid kõikide nende ELi-välise (sisenevate ja väljuvate), ELi-siseste ja kohalike lendude kohta, mille kohta kogutakse broneeringuinfo andmeid.
- (3) **Poliitikavariandid, mis käsitlevad eelteabe andmete kvaliteeti ja kogumist** kui horisontaalset aspekti. See kehtiks eelteabe andmete kogumise suhtes kõikide asjaomaste lendude kohta ja mis tahes eesmärgil, seega mõjutaks see eelteabe andmete kogumist nii Schengeni välispiiri haldamise kui ka õiguskaitse eesmärkidel. On kaks alternatiivset poliitikavarianti:
 - poliitikavariant 3.1: koguda eelteabe andmeid automatiseeritud vahenditega või käsitsi;
 - poliitikavariant 3.2: koguda eelteabe andmeid ainult automatiseeritud vahenditega.

Eelistatud poliitikavariantides on ühendatud eelteabe andmete kogumine Schengeni-välise lendude kohta Schengeni välispiiri haldamise eesmärgil (poliitikavariant 1.1) ning ELi-välise lendude ja valitud ELi-siseste ja kohalike lendude kohta, mille puhul kogutakse broneeringuinfo andmeid õiguskaitse eesmärkidel (poliitikavariant 2.2). Samuti kaasneb eelistatud poliitikavariantidega lennuettevõtjate kohustus edastada eelteabe andmete terviklik kogum nii Schengeni välispiiri haldamise kui ka õiguskaitse eesmärkidel üksnes automatiseeritud vahendite abil (poliitikavariant 3.2).

Kes millist varianti toetab?

Mõjuhinnangu koostamise käigus konsulteeriti mitmesuguste sidusrühmadega, sealhulgas liikmesriikide ametiasutuste, ELi asutuste, kodanikuühiskonna organisatsioonide ning erasektori ja rahvusvaheliste organisatsioonide esindajatega. Konsulteerimistegevus hõlmas uuringuid, vestlusi ja seminare peamiste sidusrühmadega. Enamik sidusrühmi, kellega konsulteeriti, toetas eelistatud poliitikavarianti.

C. Eelistatud poliitikavariandi mõju

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) eelised?

Välispiiri haldamisega seotud eelteavet käsitlev õigusakt parandaks liikmesriikide suutlikkust kasutada eelteabe andmeid lennureisijate tulemuslikuks ja tõhusaks eelnevaks kontrollimiseks enne, kui nad saavad Schengeni välispiirile. Eelteabe andmete kogumise ja edastamise nõuete standardimine suurendaks lennundussektori nõuetele vastavust, sest kõikides liikmesriikides tuleks täita samu nõudeid. Automatiseeritud vahendite abil kogutud usaldusväärsemad ja kontrollitud eelteabe andmed võimaldaksid teha kindlaks suure riskiga reisijad ning tagada kiirema kontrolli välispiiril ja reisijate kontrollimise saabumisel. Eraldi **õiguskaitse eesmärkidega seotud eelteavet käsitlev õigusakt** reguleeriks eelteabe andmete kogumist kõikide ELi sisenevate ja sealt väljuvate lendude ning valitud ELi-siseste ja kohalike lendude kohta, mille puhul kogutakse broneeringuinfo andmeid. Eelteabe andmete ja broneeringuinfo andmete ühine töötlemine suurendaks broneeringuinfo direktiivi mõjusust raskete kuritegude ja terrorismi vastases võitluses. Liikmesriikide pädevad asutused (broneeringuinfo üksused) saaksid kasu parema kvaliteediga ja kontrollitud eelteabe andmetest, mille abil uurida raskeid kuritegusid ja terrorismi ning teha kindlaks nende raskete kuritegude toimepanijad.

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) kulud?

Eelistatud poliitikavariant nõuaks investeringuid nii liikmesriikide ametiasutustelt kui ka lennuettevõtjatelt. Kulud, mis kaasneksid liikmesriikide ametiasutustele **välispiiri haldamisega seotud eelteavet käsitleva õigusaktiga**, sõltuksid riigi suurusest ja sisenevate lendude kogumahust. Liikmesriikide eelteabe süsteeme tuleks kohandada, et võtta vastu ja töödelda täiendavate andmete vooge, mida varem ei kogutud. Hinnanguliselt on kulude keskmine summa kokku **13,5 miljonit eurot**. Lennuettevõtjate jaoks oleks peamine kuluelement eelteabe andmete edastamise kulu. Kohustus kõikide sisenevate lendude kohta süstemaatiliselt eelteabe andmeid edastada suurendab edastatavate andmete mahtu ja toob seega kaasa täiendavaid edastamiskulusid. Käesoleva algatusega kaasneks aga eelteabe andmete edastamine ühte punkti, nimelt lennuettevõtjate liidesesse (mis on ühendatud eelteabe ruuteriga), ja see vähendaks oluliselt edastamiskulusid. Hinnanguliselt moodustab nende kulude kokkuhoid aastas kokku **2,53 miljonit eurot**. Lennuettevõtjad, kes ei kasuta lennule registreerimise protsessides automatiseeritud vahendeid, peaksid investeerima ka eelteabe automatiseeritud vahenditega kogumise süsteemidesse või oma süsteeme muutma; hinnanguliselt moodustavad need ühekordsed kulud **50 miljonit eurot**.

Ka **õiguskaitse eesmärkidega seotud eelteavet käsitlev õigusakt** tooks kaasa nende reisijate arvu suurenemise, kelle kohta lennuettevõtjad ametiasutustele teavet esitavad, kuid asjaomaseid kulusid vähendaks asjaolu, et andmeid tuleb esitada ainult ühel korral lennuettevõtjate liidesesse, mis on ühendatud eelteabe ruuteriga. Hinnanguliselt moodustavad ühekordsed kulud kokku **75 miljonit eurot** ning eelteabe andmete edastamise korduvad kulud ELi-siseste lendude puhul **16,13 miljonit eurot** ja väljapoole ELi suunduvate lendude puhul **4,21 miljonit eurot**. Liikmesriikide jaoks kulusid ei prognoosita, sest olemasolev suutlikkus võimaldab täiendavaid eelteabe andmeid töödelda.

Milline on mõju ettevõtjatele, VKEdele ja mikroettevõtjatele?

Eelduste kohaselt ei ole kavandatud meetmel väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele märkimisväärset mõju.

Kas on ette näha märkimisväärset mõju riigieelarvetele ja ametiasutustele?

Liikmesriikide tasandil hinnatakse eeldatavate investeerimiskulude summaks keskmiselt **13,5 miljonit eurot**.

Kas on oodata muud olulist mõju?

Kõik eelistatud poliitikavariandid hõlmavad isikuandmete töötlemist. Sellest tulenevalt mõjutavad need poliitikavariandid põhiõigusi, eelkõige õigust isikuandmete kaitsele (Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 8) ning õigust era- ja perekonnaelule (harta artikkel 7). Eelteabe andmete kogumine valitud ELi-siseste ja kohalike lendude kohta võib häirida harta artikliga 45 tagatud liikumisvabaduse teostamist. Põhiõiguste täieliku järgimise tagamiseks on kogu mõjuhinnangus esitatud analüüsis põhiõigusi igakülgset arvesse võetud ning tehtud kindlaks mitu vajalikku ja tõhusat kaitsemeetet. Täpsemalt ei toimuks ELi-siseste ja kohalike lendude kohta õiguskaitse eesmärkidel eelteabe kogumine süstemaatiliselt ning piirduks nende lendudega, mille puhul kogutakse broneeringuinfo andmeid. Eelteabe andmete kogumisel kohaldataks nõudeid ja kaitsemeetmeid, mis on kehtestatud Euroopa Liidu Kohtu otsusega kohtuasjas *Ligue des droits humains*. Eelistatud poliitikavariant aitaks täita üldist huvi pakkuvaid eesmärke – tõhus Schengeni välispiiri haldamine ning raskete kuritegude ja terrorismi vastane võitlus – ning piirduks rangelt sellega, mis on nende eesmärkide täitmiseks vajalik ja proportsionaalne.

D. Järeldused

Millal poliitika läbi vaadatakse?

Komisjon tagab, et kehtestatakse vajalik kord, mille alusel jälgitakse kavandatud meetmete toimimist ning hinnatakse nende vastavust peamistele poliitikaeesmärkidele.

Pärast kavandatud eelteavet käsitlevate uute õigusaktide rakendamise alustamist esitab komisjon Euroopa

Parlamendile ja nõukogule aruande, milles hinnatakse õigusaktide rakendamist ja nende lisaväärtust. Samuti antakse aruandes ülevaade võimalikust otsesest või kaudsest mõjust põhiõigustele. Aruandes võrreldakse saavutatud tulemusi eesmärkidega ning hinnatakse aluspõhimõtete jätkuvat kehtivust ja võimalikke tagajärgi tulevaste poliitikavariantide seisukohast.

Selleks võtab komisjon arvesse liikmesriikide esitatud teavet ja mis tahes muud asjakohast teavet nende kahe õigusakti rakendamise kohta. Peale selle toetab eelteabe andmete edastamine lennuettevõtjate liidesesse ja selle eelteabe ruuteri kaudu liikmesriikide pädevatele asutustele jagamine komisjoni tema hindamis- ja nõuete täitmise tagamisega seotud ülesannetes, pakkudes talle usaldusväärset statistikat edastatud andmete mahu ja lendude kohta, mille puhul eelteabe andmeid nõutakse.