



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2022. december 14.
(OR. en)

Intézményközi referenciaszámok:
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

FEDŐLAP

Küldi: az Európai Bizottság főtitkára részéről Martine DEPREZ igazgató
Az átvétel dátuma: 2022. december 14.
Címzett: Thérèse BLANCHET, az Európai Unió Tanácsának főtitkára

Biz. dok. sz.: SWD(2022) 423 final

Tárgy: BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM A HATÁSVIZSGÁLATI JELENTÉS VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓJA amely a következő dokumentumokat kíséri: Javaslat – AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE az előzetes utasinformációknak (API) a külső határok ellenőrzésének javítása és megkönnyítése céljából történő gyűjtéséről és továbbításáról, az (EU) 2019/817 rendelet és az (EU) 2018/1726 rendelet módosításáról, valamint a 2004/82/EK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről
Javaslat – AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE az előzetes utasinformációknak a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása céljából történő gyűjtéséről és továbbításáról, valamint az (EU) 2019/818 rendelet módosításáról

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak az SWD(2022) 423 final számú dokumentumot.

Melléklet: SWD(2022) 423 final



Strasbourg, 2022.12.13.
SWD(2022) 423 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM
A HATÁSVIZSGÁLATI JELENTÉS VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓJA

amely a következő dokumentumokat kíséri

Javaslat

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE

az előzetes utasinformációknak (API) a külső határok ellenőrzésének javítása és megkönnyítése céljából történő gyűjtéséről és továbbításáról, az (EU) 2019/817 rendelet és az (EU) 2018/1726 rendelet módosításáról, valamint a 2004/82/EK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről

Javaslat

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE

az előzetes utasinformációknak a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása céljából történő gyűjtéséről és továbbításáról, valamint az (EU) 2019/818 rendelet módosításáról

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

Vezetői összefoglaló

Hatásvizsgálat az előzetes utasinformációkról (API) szóló irányelv felülvizsgálatával kapcsolatban

A. A fellépés szükségessége

Miért? Milyen problémát kell megoldani?

Az elmúlt évtizedekben nőtt a légi utasok száma: az EU-ban (2019-ben) mintegy 1 milliárd fő utazott légi úton, és közülük félmilliárd utas lépte át útja során az Unió külső határait. Ez megterheli a külső légi határokat. Ebben az összefüggésben az előzetes utasinformációk (API) hatékony eszköznek bizonyulnak, mivel segítségükkel a határforgalom-ellenőrzést végző hatóságok előzetesen tájékozódhatnak a légi úton utazók számáról és személyazonosságáról, így az utasok külső határra való megérkezése előtt előzetes ellenőrzés végezhető. Van azonban **két jelentős probléma**, amelyek eltérésekhez és következtelenségekhez vezetnek az API-adatok tagállamok általi, határigazgatási és bűnüldözési célú kezelése során.

- Egyrészt a külső határok eredményes ellenőrzéséhez szükséges, hogy a **schengeni térség külső határait légi úton átlépő valamennyi utazót az API-adatok segítségével végzett eredményes és szisztematikus ellenőrzésnek vessenek alá**. Mindazonáltal nem minden tagállam követeli meg a légi fuvarozóktól az API-adatok továbbítását. Emellett az API-rendszert alkalmazó tagállamok esetében az API-irányelv 2020. évi értékelése megállapította, hogy a tagállamok nem használják ki kellőképpen az API-adatok kezelése által a határigazgatás javítása terén kínált lehetőségeket. Ezenkívül az API-adatok eredményes felhasználásához megbízható és ellenőrzött adatokat kell gyűjteni, és ez a követelmény jelenleg nem mindig teljesül. Az API-irányelv ugyanis nem írja elő az API-adatok utasoktól való gyűjtésének módját, és emiatt a nemzeti hatóságoknak továbbított adatok hiányosak vagy helytelenek lehetnek. Összességében megállapítható, hogy az API-irányelv követelményei által biztosított rugalmasság miatt a tagállamok meglehetősen eltérő módon hajtották végre az API-irányelvet. Ebből kifolyólag az API-adatok alapján végzett előzetes ellenőrzés nem terjed ki a schengeni határokat átlépő összes légi utasra.
- Másrészt **az API-adatok és az utas-nyilvántartási adatállomány (PNR) adatainak együttes kezelése hatékony eszköz a bűnüldöző hatóságok számára** a terroristák és más veszélyes bűnözők felderítéséhez. A súlyos bűncselekmények és a terrorizmus elleni küzdelem az API-adatok kezelésének különálló célja, de csak akkor lehet eredményes, ha az adatokat a PNR-adatokban szereplő foglalási információkkal együtt kezelik. Az API-adatok kezelésével kapcsolatos fenti hiányosságok aláássák az adatok bűnüldözési célú felhasználását. Továbbá, mivel a jelenlegi uniós keret csak az EU területére belépő vagy azt elhagyó légi járatok esetében teszi lehetővé az API-adatok és a PNR-adatok együttes kezelését, az EU-n belüli és a belföldi járatok esetében jelentős biztonsági rés keletkezik a légi utasok adatainak a tagállami hatóságok általi kezelése terén. E hiányosság orvoslása céljából a **teljeskörűen működő és reziliens schengeni térség** kialakítására vonatkozó, 2021. júniusi bizottsági stratégia szorgalmazta a schengeni térségen belüli légi járatokra vonatkozó API-adatok és PNR-adatok együttes kezelésének fokozását a belső biztonság lényeges javítása érdekében, tiszteletben tartva a **személyes adatok védelméhez** és a **szabad mozgáshoz** való alapvető jogot¹.

Mi e kezdeményezés kívánt eredménye?

E kezdeményezés célja a **schengeni külső határok igazgatásának javítása** annak biztosítása révén, hogy a schengeni külső határra való megérkezés előtti, API-adatok alapján végzett előzetes ellenőrzés a schengeni térségbe belépő vagy azt elhagyó légi járatokon utazó minden személyre kiterjedjen. A kezdeményezés **az EU belső biztonságát is javítani kívánja**, elősegítve, hogy a tagállamok bűnüldöző hatóságai megbízható légiutas-adatokhoz férjenek hozzá a súlyos bűncselekmények és a terrorizmus eredményes megelőzése és leküzdése érdekében. Ezen általános célok elérése érdekében a kezdeményezés három konkrét célkitűzést határoz meg:

- Annak biztosítása, hogy a **schengeni külső határokon sor kerüljön az API-adatok alapján végzett előzetes ellenőrzésekre**: Az API-adatok gyűjtése lehetővé teszi a nemzeti hatóságok számára, hogy szisztematikusan összevegyék az utasok adatait a nemzeti, uniós és nemzetközi adatbázisokban szereplő információkkal, és ezt még azelőtt megtegyék, hogy az adott utas ténylegesen megérkezik a határátkelőhelyre. Az API-adatoknak köszönhetően a határőröknek több idejük lesz az információk elemzésére, és segítséget kapnak munkájuk jobb megszervezéséhez.
- **A jóhiszemű utazók áramlásának megkönnyítése a schengeni térség külső határain**: Az API-adatok megkönnyítik az alacsony kockázatú jelentő utasok belépésének engedélyezését. Azáltal, hogy a határőrök bizonyos utasokat az API-adatok alapján már megérkezésük előtt azonosítani tudnak, jobban

¹ COM(2021) 277 final (2021. 6. 2.).

fel tudnak készülni az ellenőrzésükre, ami gyorsabbá teszi a határforgalom-ellenőrzést, mivel az alapos ellenőrzésnek alávetendő utasokat anélkül tudják elkülöníteni, hogy emiatt a többi utasnak sorba kellene állnia vagy várakoznia kellene.

- **A súlyos bűncselekmények és a terrorizmus elleni eredményes küzdelem az API-adatok és a PNR-adatok együttes kezelése révén:** Az automatizált eszközökkel gyűjtött API-adatok megbízhatóan azonosítják azokat az utasokat, akik relevánsak a súlyos bűncselekményekkel és terrorizmussal kapcsolatban nyomozó illetékes hatóságok számára. Az API-adatok és a PNR-adatok együttes kezelésének lehetővé tétele érdekében az illetékes hatóságok által kapott minden PNR-adatrekordot hiánytalan és pontos API-adatokkal kell kiegészíteni, tiszteletben tartva ugyanakkor a személyes adatok védelméhez és a szabad mozgáshoz való alapvető jogot.

Milyen többletértéket képvisel az uniós szintű fellépés?

Amint arra az irányelv 2020. évi értékelése is rámutatott, az API-irányelv következetlen és eltérő gyakorlatokhoz vezet, és további intézkedésekre van szükség ahhoz, hogy az API-adatokat eredményesen és következetesen használják a schengeni külső határokon végzett előzetes ellenőrzések során. Az uniós szintű beavatkozás emellett az API-adatok bűnüldözési célú gyűjtésére és továbbítására vonatkozó, uniós szintű követelmények bevezetésével járna, amelyek révén eredményesebbé válna a PNR-adatoknak a súlyos bűncselekmények és a terrorizmus elleni küzdelem céljából való kezelése az EU-ban.

Az API-adatok gyűjtésére vonatkozó egyértelműbb követelmények biztosítani fogják, hogy a légi közlekedési ágazat szereplői szélesebb körben és jobban megfeleljenek az előírásoknak, valamint hatékonyságnövekedést is eredményeznek, különösen azon rendelkezés révén, amelynek értelmében az API-adatokat egyetlen (a fuvarozói interfész és az API-útvonalválasztó alkotta) belépési ponton keresztül kell továbbítani, szemben a jelenlegi rendszerrel, amelyben ugyanezt több nemzeti hatóságon keresztül kell megtenni. A nemzeti hatóságok és a hatásvizsgálat elkészítése során megkérdezett egyéb érdekelt felek szorgalmazták az API-irányelv felülvizsgálatát a következetesség és a jogi egyértelműség biztosítása céljából.

B. Megoldások

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

Több jogalkotási szakpolitikai alternatíva mérlegelésére került sor, a nem jogalkotási alternatívák azonban nem alkalmasak az azonosított problémák eredményes kezelésére. Az előválogatást követően egyes alternatívákat gyorsan elvetettek. A hatásvizsgálatban elemzett szakpolitikai alternatívák három csoportba sorolhatók:

- (1) **A schengeni külső határok igazgatása céljából történő API-adatgyűjtés hatókörével kapcsolatos alternatívák**, két kumulatív jellegű szakpolitikai alternatívával:
 - 1.1. szakpolitikai alternatíva: az API-adatok gyűjtése a schengeni térségen kívülről érkező valamennyi légi járat vonatkozásában;
 - 1.2. szakpolitikai alternatíva: az API-adatok gyűjtése a schengeni térségen kívülről érkező és a schengeni térségen kívülre induló valamennyi légi járat vonatkozásában.
- (2) **A bűnüldözési célból történő API-adatgyűjtés hatókörével kapcsolatos alternatívák** az API-adatok és a PNR-adatok együttes kezelésének lehetővé tétele érdekében, két kumulatív jellegű szakpolitikai alternatívával:
 - 2.1. szakpolitikai alternatíva: az API-adatok gyűjtése az EU-n kívülről érkező és az EU-n kívülre induló valamennyi légi járat vonatkozásában;
 - 2.2. szakpolitikai alternatíva: az API-adatok gyűjtése valamennyi olyan, EU-n kívüli (érkező és induló), EU-n belüli és belföldi járat tekintetében, amelyekre vonatkozóan PNR-adatokat is gyűjtenek.
- (3) **Az API-adatok minőségével és rögzítésével** – mint horizontális aspektussal – **kapcsolatos alternatívák**. Ezek az alternatívák az API-adatok valamennyi érintett járaton és bármilyen céllal végzett gyűjtésére vonatkoznának, vagyis az API-adatoknak a schengeni külső határok igazgatása céljából és a bűnüldözési célból történő gyűjtésére is hatással lennének. Két szakpolitikai alternatíva van:
 - 3.1. szakpolitikai alternatíva: az API-adatok automatizált vagy manuális eszközökkel történő gyűjtése;
 - 3.2. szakpolitikai alternatíva: az API-adatok kizárólag automatizált eszközökkel történő gyűjtése.

Az **előnyben részesített szakpolitikai alternatívák** ötvözik a schengeni külső határok igazgatása céljából a schengeni térségen kívülről érkező légi járatokra vonatkozó API-adatok gyűjtését (1.1. szakpolitikai alternatíva) az EU-n kívüli járatokra vonatkozó API-adatok gyűjtésével, valamint az olyan kiválasztott, EU-n

belüli és belföldi járatokra vonatkozó API-adatok gyűjtésével, amelyek esetében bűnüldözési célból PNR-adatokat gyűjtenek (2.2. szakpolitikai alternatíva). Az előnyben részesített szakpolitikai alternatíva emellett kötelezi a légi fuvarozókat arra, hogy a schengeni külső határok igazgatása céljából és bűnüldözési célból egyaránt hiánytalan, kizárólag automatizált eszközökkel gyűjtött API-adatkészletet továbbítsanak (3.2. szakpolitikai alternatíva).

Ki melyik alternatívát támogatja?

A hatásvizsgálat előkészítése során az érdekelt felek széles körével konzultáltak, köztük a tagállamok nemzeti hatóságaival, uniós ügynökségekkel, civil társadalmi szervezetekkel, valamint a magánszektor és a nemzetközi szervezetek képviselőivel. A konzultációs tevékenységek keretében sor került felmérésekre, interjúkra és a főbb érdekelt felekkel tartott műhelytalálkozókra. A megkérdezett érdekelt felek többsége az előnyben részesített szakpolitikai alternatívát támogatja.

C. Az előnyben részesített alternatíva hatásai

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

A külső határok igazgatására vonatkozó API-eszköz javítaná a tagállamok azon képességét, hogy az API-adatokat a légi utasoknak a schengeni külső határokra való megérkezésük előtti hatékony és eredményes előzetes ellenőrzésére használják. Az API-adatok gyűjtésére és továbbítására vonatkozó követelmények szabványosítása növelné a légi közlekedési ágazat szabályoknak való megfelelését, mivel minden tagállam azonos követelményeket támasztana. Az automatizált eszközökkel gyűjtött, megbízhatóbb és ellenőrzött API-adatok lehetővé tennék a magas kockázatot jelentő utazók azonosítását, érkezéskor pedig segítenének csökkenteni a külső határokon végzett ellenőrzésekre és a beléptetés engedélyezésére fordított időt.

Egy különálló, **a bűnüldözésre vonatkozó API-eszköz** szabályozná az API-adatok gyűjtését az EU-ba irányuló és onnan induló valamennyi légi járat tekintetében, valamint azon kiválasztott EU-n belüli és belföldi járatok tekintetében, amelyekre vonatkozóan PNR-adatokat is gyűjtenek. Az API-adatok és a PNR-adatok együttes kezelése megszilárdítaná a PNR-irányelv szerepét a súlyos bűncselekmények és a terrorizmus elleni küzdelem terén. A jobb minőségű és ellenőrzött API-adatok segítenék az illetékes nemzeti hatóságok (utasinformációs egységek) munkáját a súlyos bűncselekmények és a terrorizmus nyomozása valamint az ilyen súlyos bűncselekmények elkövetőinek azonosítása terén.

Milyen költségekkel jár az előnyben részesített alternatíva (ha nincs ilyen, akkor milyen költségekkel járnak a főbb alternatívák)?

Az előnyben részesített szakpolitikai alternatíva mind a nemzeti hatóságok, mind a légi fuvarozók részéről beruházásokat tenne szükségessé. **A külső határok igazgatására vonatkozó API-eszköz tagállami hatóságoknál** felmerülő költségeinek mértéke az adott ország méretétől és az oda érkező légi járatok teljes volumenétől függene. A nemzeti API-rendszereket módosítani kellene, hogy képesek legyenek fogadni és kezelni az újonnan beérkező, korábban nem gyűjtött adatokat. A becslések szerint az összesített költségek átlagosan **13,5 millió EUR-t** tennének ki. A **légi fuvarozók** számára a legjelentősebb költségelem az API-adatok továbbításának költsége lenne. Az összes érkező járatra vonatkozó API-adatok szisztematikus továbbítására vonatkozó kötelezettség növelné a továbbított adatmennyiséget, és így az adattovábbítás költségeit. E kezdeményezés révén azonban az API-adatokat csak egyetlen pontnak – a fuvarozói interfésznek és a hozzá tartozó API-útvonálasztónak – kellene továbbítani, ami számottevően mérsékelné az adattovábbítási költségeket. Ezzel becslések szerint évi **2,53 millió EUR** megtakarítás érhető el. Azoknak a légitársaságoknak, amelyek az utasfelvételi eljárásaik során nem használnak automatizált eszközöket, szintén beruházásokat kellene eszközölniük vagy módosítaniuk kellene rendszereiket az API-adatok automatizált eszközökkel való gyűjtéséhez. Ennek becsült egyszeri költsége **50 millió EUR**.

A légitársaságoknak a **bűnüldözésre vonatkozó API-eszköz** értelmében is a korábbinál több utas tekintetében kellene adatokat továbbítaniuk a hatóságoknak, az ebből fakadó költségeket azonban mérsékelné az, hogy az adatokat csak egyszer kellene továbbítani a fuvarozói interfésznek és a hozzá tartozó API-útvonálasztónak. Ennek nyomán a becslések szerint összesen **75 millió EUR** egyszeri költség, valamint az EU-n belüli járatokra vonatkozó API-adatok továbbításához kapcsolódóan **16,13 millió EUR**, a kimenő járatokra vonatkozó adattovábbításhoz kapcsolódóan pedig **4,21 millió EUR** ismétlődő költség merülne fel. A tagállamok számára az új rendszer várhatóan nem jár többletköltséggel, mivel a meglévő rendszerek képesek kezelni a további API-adatokat.

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

A javasolt intézkedéseknek várhatóan nem lesz jelentős hatása a kis- és középvállalkozásokra.

Lesz-e ennek jelentős hatása a tagállamok költségvetésére és közigazgatására?

A nemzeti szintű beruházások becsült összköltsége átlagosan **13,5 millió EUR**.

Lesznek-e egyéb jelentős hatások?

Valamennyi előnyben részesített szakpolitikai alternatíva kapcsolódik a személyes adatok kezeléséhez.

Következésképpen ezek a szakpolitikai alternatívák hatással vannak az alapvető jogokra, különösen a személyes adatok védelméhez való jogra (az Európai Unió Alapjogi Chartájának 8. cikke), valamint a magánélethez és a családi élethez való jogra (a Charta 7. cikke). A kiválasztott EU-n belüli és belföldi járatokra vonatkozó API-adatok gyűjtése visszatartó erővel hathat a Charta 45. cikkében biztosított szabad mozgáshoz való jog gyakorlására. Az alapvető jogok maradéktalan tiszteletben tartásának biztosítása érdekében a hatásvizsgálat az elemzés során körültekintően figyelembe veszi az alapvető jogokat, és számos hatékony, kötelezően alkalmazandó biztosítékot azonosít. Konkrétan az API-adatok bűnüldözési célú gyűjtése az EU-n belüli és a belföldi járatok esetében nem volna szisztematikus, hanem azokra a járatokra korlátozódna, amelyekre vonatkozóan PNR-adatokat gyűjtenek. Az API-adatok gyűjtésére a Bíróság *Ligue des droits humains* ügyben hozott ítéletében meghatározott követelmények és biztosítékok lennének alkalmazandók. Az előnyben részesített szakpolitikai alternatívák mindegyike egy általános érdekű célkitűzést szolgálna – a schengeni külső határok eredményes igazgatását, valamint a súlyos bűncselekmények és a terrorizmus elleni küzdelmet –, és szigorúan az e cél eléréséhez szükséges és arányos mértékre korlátozódna.

D. További lépések

Mikor kerül sor a szakpolitika felülvizsgálatára?

A Bizottság gondoskodik arról, hogy biztosított legyen a javasolt intézkedések működésének nyomon követése és a fő szakpolitikai célkitűzések fényében történő értékelése.

Az új API-eszközök alkalmazásának megkezdése után a Bizottság jelentést nyújtana be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, amelyben értékeli az eszközök végrehajtását és hozzáadott értékét. A jelentés az alapvető jogokra gyakorolt bármely közvetlen vagy közvetett hatásról is beszámolna. Megvizsgálná a célkitűzések tekintetében elért eredményeket, valamint az alapul szolgáló indokok folytatólagos helytállóságát és a jövőbeli alternatívákra gyakorolt esetleges hatásokat.

E célból a Bizottság figyelembe venné a tagállamok által szolgáltatott információkat, valamint a két eszköz végrehajtásával kapcsolatos minden egyéb lényeges információt. Továbbá az API-adatok fuvarozói interfésznek való továbbítása és az API-útvonalválasztón keresztül az illetékes nemzeti hatóságokhoz való eljuttatása segítené a Bizottság értékelési és végrehajtási feladatainak ellátását azáltal, hogy megbízható statisztikákat bocsát a Bizottság rendelkezésére a továbbított adatok mennyiségéről és azokról a légi járatokról, amelyekre vonatkozóan API-adatokat kell szolgáltatni.