



Europos Sąjungos
Taryba

Briuselis, 2022 m. gruodžio 14 d.
(OR. en)

Tarpinstitucinės bylos:
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

PRIDEDAMAS PRANEŠIMAS

nuo:	Europos Komisijos generalinės sekretorės, kurios vardu pasirašo direktorė Martine DEPREZ
gavimo data:	2022 m. gruodžio 14 d.
kam:	Europos Sąjungos Tarybos generalinei sekretorei Thérèse BLANCHET
Komisijos dok. Nr.:	SWD(2022) 423 final
Dalykas:	KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS „POVEIKIO VERTINIMO ATASKAITOS SANTRAUKA“, pridedamas prie Pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl išankstinės informacijos apie keleivius (API) rinkimo ir perdavimo siekiant sustiprinti ir palengvinti išorės sienų kontrolę, kuriuo iš dalies keičiami reglamentai (ES) 2019/817 ir (ES) 2018/1726 ir panaikinama Tarybos direktyva 2004/82/EB Pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl išankstinės informacijos apie keleivius rinkimo ir perdavimo teroristinių nusikaltimų ir sunkių nusikaltimų prevencijos, nustatymo, tyrimo ir patraukimo už juos baudžiamojon atsakomybėn tikslais, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2019/818

Delegacijoms pridedamas dokumentas SWD(2022) 423 final.

Priedama: SWD(2022) 423 final

Strasbūras, 2022 12 13
SWD(2022) 423 final

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS
POVEIKIO VERTINIMO ATASKAITOS SANTRAUKA

[...]

pridedamas prie

Pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl išankstinės informacijos apie keleivius (API) rinkimo ir perdavimo siekiant sustiprinti ir palengvinti išorės sienų kontrolę, kuriuo iš dalies keičiami reglamentai (ES) 2019/817 ir (ES) 2018/1726 ir panaikinama Tarybos direktyva 2004/82/EB

Pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl išankstinės informacijos apie keleivius rinkimo ir perdavimo teroristinių nusikaltimų ir sunkių nusikaltimų prevencijos, nustatymo, tyrimo ir patraukimo už juos baudžiamojon atsakomybėn tikslais, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2019/818

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

Santraukos lentelė

Išankstinės informacijos apie keleivius (API) direktyvos peržiūros poveikio vertinimas

A. Būtinybė imtis veiksmų

Kodėl? Kokia problema sprendžiama?

Pastaraisiais dešimtmečiais oro transportu keliaujančių asmenų padaugėjo – ES užregistruota apie 1 mlrd. keleivių (2019 m.), iš kurių į ES atvyksta arba iš jos išvyksta pusė milijardo oro transporto keleivių. Dėl to kyla sunkumų prie išorės oro sienų. Šiomis aplinkybėmis išankstinė informacija apie keleivius (API) yra veiksminga priemonė iš anksto informuoti sienos apsaugos institucijas apie keliautojų oro transportu skaičių ir tapatybę, suteikiant galimybę atlikti išankstinius patikrinimus prieš jiems atvykstant prie išorės sienos. Tačiau yra **dvi pagrindinės problemos**, dėl kurių atsiranda spragų ir neatitikimų, susijusių su tuo, kaip valstybės narės tvarko API duomenis tiek sienų valdymo, tiek teisėsaugos tikslais.

- Pirmą, siekiant užtikrinti veiksmingą sienų valdymą, reikia, kad **visi Šengeno erdvės išorės sienas kertantys keliautojai oro transportu būtų veiksmingai ir sistemingai iš anksto tikrinami pagal API duomenis**. Tačiau ne visos valstybės narės reikalauja, kad oro vežėjai perduotų API duomenis. Be to, kalbant apie valstybes nares, kurios yra sukūrusios API sistemą, 2020 m. API direktyvos vertinime pažymėta, kad valstybės narės nepakankamai naudojami API duomenų tvarkymo galimybe sustiprinto sienų valdymo tikslais. Be to, norint veiksmingai naudoti API duomenis, reikia rinkti patikimus ir patikrintus duomenis, o šiuo metu taip yra ne visais atvejais. Iš tiesų API direktyvoje nėra nustatyta, koku būdu rinkti API duomenis iš keleivių, todėl nacionalinėms valdžios institucijoms gali būti perduodami neišsamūs arba neteisingi duomenys. Dėl visų šių aspektų kartu ir dėl API direktyvos reikalavimų lankstumo valstybės narės API direktyvą įgyvendino labai skirtingai. Todėl ne kiekvienas Šengeno erdvės išorės sieną kertantis oro transporto keleivis iš anksto patikrinamas pagal API duomenis.
- Antra, **bendras API duomenų ir keleivio duomenų įrašo (PNR) duomenų tvarkymas yra veiksminga priemonė teisėsaugos institucijoms** nustatyti teroristus ir kitus pavojingus nusikaltėlius. Kova su sunkių formų nusikalstamumu ir terorizmu yra atskiras API duomenų tvarkymo tikslas, tačiau ji veiksminga tik tuo atveju, jei duomenys tvarkomi kartu su PNR duomenyse esančia rezervavimo informacija. Pirmiau nurodyti API duomenų tvarkymo trūkumai trukdo šiuos duomenis naudoti teisėsaugos tikslais. Be to, kadangi pagal dabartinę ES sistemą leidžiama bendrai tvarkyti API duomenis ir PNR duomenis tik dėl skrydžių, atvykstančių į ES arba iš jos išvykstančių, valstybių narių valdžios institucijoms tvarkant oro transporto keleivių duomenis ES vidaus ir nacionaliniuose skrydžiuose atsiranda didelė saugumo spraga. Siekiant pašalinti šią spragą, 2021 m. birželio mėn. Komisijos **sklandžiai veikiančios ir atsparios Šengeno erdvės strategijoje** raginama Šengeno erdvės vidaus skrydžiams dažniau naudoti API duomenis kartu su PNR duomenimis, kad būtų gerokai padidintas vidaus saugumas, laikantis pagrindinės teisės į **asmens duomenų apsaugą** ir pagrindinės teisės į **judėjimo laisvę**¹.

Ko siekiama šia iniciatyva?

Šia iniciatyva siekiama **sustiprinti Šengeno erdvės išorės sienų valdymą** užtikrinant, kad prieš atvykstant prie Šengeno erdvės išorės sienos kiekvienas asmuo, vykstantis skrydžiais į Šengeno erdvę arba iš jos išvykstantis, būtų iš anksto patikrintas pagal API duomenis. Šia iniciatyva taip pat siekiama **padidinti ES vidaus saugumą** užtikrinant, kad valstybių narių teisėsaugos institucijos turėtų prieigą prie patikimų oro transporto keleivių duomenų, kad galėtų veiksmingai užkirsti kelią terorizmui bei sunkių formų nusikalstamumui ir su jais kovoti. Siekiant šių bendrųjų tikslų, iniciatyvoje nustatyti trys konkretūs tikslai:

- užtikrinti **išankstinius API duomenų patikrinimus prieš Šengeno erdvės išorės sienų**: rinkdamos API duomenis nacionalinės valdžios institucijos gali sistemingai sukurti keleivių duomenis su nacionalinėse, ES ir tarptautinėse duomenų bazėse laikoma informacija ir tai padaryti prieš keleiviui faktiškai atvykstant į sienos perėjimo punktą. API duomenys suteiks sienos apsaugos pareigūnams daugiau laiko informacijai išanalizuoti ir padės jiems geriau organizuoti savo darbą;
- **palengvinti bona fide keliautojų judėjimą prie Šengeno erdvės išorės sienų**: API duomenys palengvina mažos rizikos keleivių tikrinimą. Geresnis pasirėngimas konkrečių keleivių kontrolei, juos identifikuojant pagal API duomenis prieš jiems atvykstant, padeda paspartinti patikrinimus kertant sieną, nes keleiviai, kuriems reikia atlikti antrinius patikrinimus, gali būti atskirti, o kitiems keleiviams nereikės stovėti eilėje ir laukti;
- veiksmingai **kovoti su sunkių formų nusikalstamumu ir terorizmu bendrai tvarkant API duomenis ir PNR duomenis**: pagal automatizuotomis priemonėmis surinktus API duomenis bus patikimai identifikuojami tie keleiviai, kurie yra ypač svarbūs sunkius nusikaltimus ir terorizmą tiriančioms

¹ COM(2021) 277 final (2021 6 2).

kompetentingoms institucijoms. Kad būtų galima bendrai tvarkyti API duomenis ir PNR duomenis, kiekvieną kompetentingų institucijų gautą PNR įrašą reikėtų papildyti išsamiais ir teisingais API duomenimis, kartu gerbiant pagrindinę teisę į asmens duomenų apsaugą ir pagrindinę teisę į judėjimo laisvę.

Kokia būtų papildoma ES lygmens veiksmų nauda?

API direktyva lemia nenuoseklią ir skirtingą praktiką, kaip matyti iš 2020 m. direktyvos vertinimo, todėl šioje srityje reikia imtis tolesnių veiksmų, kad būtų užtikrintas API duomenų naudojimo atliekant išankstines patikras prie Šengeno erdvės išorės sienų veiksmingumas ir nuoseklumas. ES lygmens intervencinėmis priemonėmis taip pat būtų nustatyti ES masto kriterijai dėl API duomenų rinkimo ir perdavimo teisėsaugos tikslais, siekiant padidinti PNR duomenų tvarkymo veiksmingumą kovojant su sunkiais nusikaltimais ir terorizmu ES.

Aiškesni API duomenų rinkimo kriterijai užtikrins, kad oro transporto sektorius geriau naudotųsi šiais duomenimis ir laikytųsi reikalavimų, ir padidins veiksmingumą, visų pirma nustačius pareigą perduoti API duomenis į vieną prieigos punktą (vežėjų sąsają ir API maršruto parinktuvą), o ne į kelias nacionalines institucijas, kaip yra šiuo metu. Nacionalinės valdžios institucijos ir kiti suinteresuotieji subjektai, su kuriais konsultuotasi rengiant šį poveikio vertinimą, paragino peržiūrėti API direktyvą, kad būtų užtikrintas nuoseklumas ir teisinis aiškumas.

B. Sprendimai

Kokios su teisėkūra susijusios ir nesusijusios politikos galimybės apsvarstytos? Ar viena iš politikos galimybių pasirinkta kaip tinkamiausia? Kodėl?

Apsvarstytos kelios teisėkūros politikos galimybės, o su teisėkūra nesusijusiomis galimybėmis nustatytos problemos nebūtų veiksmingai išspręstos. Po išankstinės atrankos kai kurių galimybių buvo greitai atsisakyta. Poveikio vertinime išanalizuotas politikos galimybes galima suskirstyti į tris galimybių grupes.

(1) **Galimybės, susijusios su API duomenų rinkimo Šengeno erdvės išorės sienų valdymo tikslais apimtimi**, numatant dvi kartu taikomas politikos galimybes:

- 1.1 politikos galimybė: rinkti API duomenis apie visus iš ne Šengeno erdvės atvykstanuosius skrydžius;
- 1.2 politikos galimybė: rinkti API duomenis apie visus atvykstanuosius skrydžius į Šengeno erdvę iš už jos ribų ir visus išvykstanuosius skrydžius.

(2) **Galimybės, susijusios su API duomenų rinkimo teisėsaugos tikslais apimtimi**, kad būtų galima bendrai tvarkyti API duomenis ir PNR duomenis, numatant dvi kartu taikomas politikos galimybes:

- 2.1 politikos galimybė: rinkti API duomenis apie visus atvykstanuosius skrydžius į ES iš už jos ribų ir visus išvykstanuosius skrydžius;
- 2.2 politikos galimybė: rinkti API duomenis apie visus ES išorės (atvykstanuosius ir išvykstanuosius), ES vidaus ir šalių vidaus skrydžius, kurių PNR duomenys renkami.

(3) **Galimybės, susijusios su API duomenų kokybe ir rinkimu**, kaip horizontalusis aspektas. Tai būtų taikoma API duomenų apie visus taikytinus skrydžius rinkimui bet kokių tikslų, tad darytų poveikį API duomenų rinkimui tiek Šengeno erdvės išorės sienų valdymo, tiek teisėsaugos tikslais. Yra dvi alternatyvios politikos galimybės:

- 3.1 politikos galimybė: rinkti API duomenis automatiškai arba rankiniu būdu;
- 3.2 politikos galimybė: rinkti API duomenis tik automatizuotomis priemonėmis.

Tinkamiausios politikos galimybės apima API duomenų apie iš ne Šengeno erdvės atvykstanuosius skrydžius rinkimą Šengeno erdvės išorės sienų valdymo tikslais (1.1 politikos galimybė) ir API duomenų apie ES išorės skrydžius, kai kuriuos ES vidaus skrydžius bei šalių vidaus skrydžius rinkimą, kai teisėsaugos tikslais renkami PNR duomenys (2.2 politikos galimybė). Tarp tinkamiausių politikos galimybių taip pat yra oro vežėjų įpareigojimas perduoti visą API duomenų rinkinį tik automatizuotomis priemonėmis (3.2 politikos galimybė) tiek Šengeno erdvės išorės sienų valdymo, tiek teisėsaugos tikslais.

Kas kuriai galimybei pritaria?

Rengiant poveikio vertinimą konsultuotasi su įvairiais suinteresuotaisiais subjektais, įskaitant valstybių narių nacionalines valdžios institucijas, ES agentūras, pilietinės visuomenės organizacijas, taip pat privačiojo sektoriaus ir tarptautinių organizacijų atstovus. Konsultacijos apėmė apklausas, pokalbius ir praktinius seminarus su pagrindiniais suinteresuotaisiais subjektais. Dauguma suinteresuotųjų subjektų, su kuriais konsultuotasi, pritaria tinkamiausiai politikos galimybei.

C. Tinkamiausios galimybės poveikis

<p>Kokie būtų tinkamiausios galimybės (jei jos nėra – pagrindinių galimybių) pranašumai?</p> <p>Išorės sienų valdymo API priemonė pagerintų valstybių narių gebėjimą naudoti API duomenis, kad galėtų veiksmingai ir efektyviai tikrinti keliautojus oro transportu prieš jiems atvykstant prie Šengeno erdvės išorės sienų. Standartizavus API duomenų rinkimo ir perdavimo reikalavimus, oro transporto sektorius geriau laikytųsi reikalavimų, nes visose valstybėse narėse jam būtų taikomi vienodi reikalavimai. Naudojant patikimesnius ir patikrintus API duomenis, surinktus automatizuotomis priemonėmis, būtų galima nustatyti didelės rizikos keliautojų tapatybę ir greičiau atlikti patikrinimus kertant išorės sienas ir įforminant atvykstančius keleivius.</p> <p>Atskira API priemone teisėsaugos tikslais būtų reglamentuojamas API duomenų apie visus skrydžius į ES ir už jos ribų, taip pat apie kai kuriuos ES vidaus ir nacionalinius skrydžius, dėl kurių renkami PNR duomenys, rinkimas. Bendrai tvarkant API duomenis ir PNR duomenis, PNR direktyva pavyktų veiksmingiau kovoti su sunkiais nusikaltimais ir terorizmu. Kompetentingoms nacionalinėms institucijoms (informacijos apie keleivius skyriams) būtų naudingi kokybiškesni ir patikrinti API duomenys sunkiems nusikaltimams bei terorizmui tirti ir nusikaltėliams, susijusiems su šiais sunkiais nusikaltimais, nustatyti.</p>
<p>Kokios būtų tinkamiausios galimybės (jei jos nėra – pagrindinių galimybių) įgyvendinimo išlaidos?</p> <p>Tinkamiausia politikos galimybė pareikalautų tiek nacionalinių valdžios institucijų, tiek oro vežėjų investicijų. Valstybių narių valdžios institucijoms teksiančios išorės sienų valdymui skirtos API priemonės išlaidos priklausytų nuo šalies dydžio ir bendro atvykstančių skrydžių srauto. Reikėtų pakeisti nacionalines API sistemas, kad būtų galima gauti ir apdoroti papildomų duomenų, kurie anksčiau nebuvo renkami, srautus. Apskaičiuota, kad visa išlaidų suma sudarys vidutiniškai 13,5 mln. EUR. Oro vežėjų išlaidas sudarytų daugiausia API duomenų perdavimo išlaidos. Dėl įpareigojimo sistemingai perduoti API duomenis apie visus atvykstančiuosius skrydžius padidėtų perduodamų duomenų kiekis, todėl atsirastų papildomų perdavimo išlaidų. Tačiau įgyvendinant šią iniciatyvą API duomenys būtų perduodami tik į vieną punktą, t. y. vežėjų sąsają, sujungtą su API maršruto parinktuvu, o tai gerokai sumažintų perdavimo išlaidas. Apskaičiuota, kad grynai per metus sutaupysima suma sieks 2,53 mln. EUR. Oro transporto bendrovės kurios savo registracijos procesams nenaudoja automatizuotų priemonių, taip pat turėtų investuoti arba pakeisti savo sistemas, kad rinktų API duomenis automatizuotomis priemonėmis, o tai, kaip apskaičiuota, lemtų 50 mln. EUR vienkartinės išlaidas.</p> <p>Dėl teisėsaugos tikslais naudojamos API priemonės taip pat padidėtų keleivių, apie kuriuos oro transporto bendrovės perduotų duomenis valdžios institucijoms, skaičius, o šias išlaidas sumažintų tai, kad duomenys į vežėjų sąsają su API maršruto parinktuvu būtų perduodami tik vieną kartą. Apskaičiuota, kad tai sudarys iš viso 75 mln. EUR vienkartinių išlaidų ir 16,13 mln. EUR pasikartojančių išlaidų, susijusių su ES vidaus skrydžių API duomenų perdavimu, ir 4,21 mln. EUR periodinių išlaidų, susijusių su išvykstančiais skrydžiais. Manoma, kad valstybės narės nepatirs jokių išlaidų, nes esamų pajėgumų pakaks papildomiems API duomenims tvarkyti.</p>
<p>Koks bus poveikis verslui, MVĮ ir labai mažoms įmonėms?</p> <p>Numatoma, kad siūlomos priemonės neturės reikšmingo poveikio mažosioms ir vidutinėms įmonėms.</p>
<p>Ar tai turės didelį poveikį nacionaliniams biudžetams ir administravimo subjektams?</p> <p>Apskaičiuota, kad numatomų nacionalinio lygmens investicinių sąnaudų suma vidutiniškai sudarys 13,5 mln. EUR.</p>
<p>Ar bus dar koks nors didelis poveikis?</p> <p>Visos tinkamiausios politikos galimybės yra susijusios su asmens duomenų tvarkymu. Todėl šios politikos galimybės daro poveikį pagrindinėms teisėms, visų pirma teisei į asmens duomenų apsaugą (ES pagrindinių teisių chartijos 8 straipsnis) ir teisei į privatų ir šeimos gyvenimą (Chartijos 7 straipsnis). API duomenų apie kai kuriuos ES vidaus ir šalių vidaus skrydžius rinkimas galėtų atgrasyti nuo naudojimosi Chartijos 45 straipsniu užtikrinama judėjimo laisve. Siekiant užtikrinti, kad būtų visapusiškai laikomasi pagrindinių teisių, poveikio vertinime numatyta atliekant analizę išsamiai apsvarstyti poveikį pagrindinėms teisėms ir nustatytos kelios veiksmingos apsaugos priemonės, kurių reikia imtis. Kalbant konkrečiau, API duomenų apie ES vidaus ir nacionalinius skrydžius rinkimas teisėsaugos tikslais nebūtų sistemingas ir apimtų tik skrydžius, dėl kurių renkami PNR duomenys. Renkant API duomenis būtų taikomi reikalavimai ir apsaugos priemonės, nustatyti Teisingumo Teismo sprendime <i>Ligue des droits humains</i>. Pasirinkus visas tinkamiausias politikos galimybes būtų pasiektas visuotinės svarbos tikslas – veiksmingas Šengeno erdvės išorės sienų valdymas ir kova su sunkiais nusikaltimais bei terorizmu – ir pagal jas būtų imamasi tik tuo, kas būtina ir proporcinga tokiam tikslui pasiekti.</p>
<p style="text-align: center;">D. Tolesni veiksmai</p>
<p>Kada politika bus persvarstoma?</p> <p>Komisija užtikrintų, kad būtų nustatytos reikalingos priemonės, skirtos stebėti, kaip veikia siūlomos</p>

priemonės, ir vertinti, ar jos atitinka pagrindinius politikos tikslus.

Pradėjus taikyti naujasias API priemones, Komisija pateiktų Europos Parlamentui ir Tarybai ataskaitą, kurioje būtų įvertintas šių priemonių įgyvendinimas ir jų pridėtinė vertė. Ataskaitoje taip pat būtų nurodytas bet koks tiesioginis ar netiesioginis poveikis pagrindinėms teisėms. Joje būtų nagrinėjami pasiekti rezultatai, atsižvelgiant į tikslus, ir vertinama, ar taikomas loginis pagrindas tebėra tinkamas ir kokią tai turi reikšmę renkantis būsimas galimybes.

Tam Komisija atsižvelgtų į valstybių narių pateiktą informaciją ir į visą kitą svarbią informaciją, susijusią su šių dviejų priemonių įgyvendinimu. Be to, API duomenų perdavimas į vežėjų sąsają ir sklaida kompetentingoms nacionalinėms institucijoms per API maršruto parinktuvą padėtų Komisijai atlikti jos vertinimo ir vykdymo užtikrinimo užduotis, nes Komisijai būtų teikiami patikimi statistiniai duomenys apie perduodamų duomenų kiekį ir apie skrydžius, dėl kurių būtų prašoma pateikti API duomenis.