

Briselē, 2022. gada 14. decembrī
(OR. en)

Starpiestāžu lietas:
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

PAVADVĒSTULE

Sūtītājs:	Eiropas Komisijas ģenerālsekretāre, parakstījusi direktore <i>Martine DEPREZ</i>
Saņemšanas datums:	2022. gada 14. decembris
Saņēmējs:	Eiropas Savienības Padomes ģenerālsekretāre <i>Thérèse BLANCHET</i>
K-jas dok. Nr.:	SWD(2022) 423 final
Temats:	KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMA ZIŅOJUMS Pavaddokuments dokumentiem Priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes regulai par iepriekšējas pasažieru informācijas (IPI) vākšanu un nosūtīšanu ārējo robežu kontroles uzlabošanai un atvieglošanai, ar ko groza Regulu (ES) 2019/817 un Regulu (ES) 2018/1726 un atceļ Padomes Direktīvu 2004/82/EK Priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes regulai par iepriekšējas pasažieru informācijas vākšanu un nosūtīšanu teroristu nodarījumu un smagu noziegumu novēršanai, atklāšanai, izmeklēšanai un saukšanai pie atbildības par tiem un ar ko groza Regulu (ES) 2019/818

Pielikumā ir pievienots dokuments SWD(2022) 423 *final*.

Pielikumā: SWD(2022) 423 *final*

Strasbūrā, 13.12.2022.
SWD(2022) 423 final

KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS
IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMA ZIŅOJUMS

Pavaddokuments dokumentiem

Priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes regulai par iepriekšējas pasažieru informācijas (IPI) vākšanu un nosūtīšanu ārējo robežu kontroles uzlabošanai un atvieglošanai, ar ko groza Regulu (ES) 2019/817 un Regulu (ES) 2018/1726 un atceļ Padomes Direktīvu 2004/82/EK

Priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes regulai par iepriekšējas pasažieru informācijas vākšanu un nosūtīšanu teroristu nodarījumu un smagu noziegumu novēršanai, atklāšanai, izmeklēšanai un saukšanai pie atbildības par tiem un ar ko groza Regulu (ES) 2019/818

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

Kopsavilkuma lapa
Ietekmes novērtējums par iepriekšējas pasažieru informācijas (IPI) direktīvas pārskatīšanu
A. Rīcības nepieciešamība
Pamatojums. Risināmā problēma
Pēdējās desmitgadēs ir palielinājis to cilvēku skaits, kas ceļo ar gaisa transportu, un Eiropas Savienībā tika reģistrēts aptuveni viens miljards pasažieru (2019. gadā), no kuriem pusmiljards aviopasažieru ielidoja Eiropas Savienībā vai izlidoja no tās. Tas rada spiedienu uz ārējām gaisa robežām. Šajā kontekstā iepriekšēja pasažieru informācija (IPI) ir efektīvs instruments, ko izmanto, lai jau iepriekš informētu robežu iestādes par aviopasažieru skaitu un identitāti, kā rezultātā var veikt priekšpārbaudes pirms šo aviopasažieru ierašanās pie ārējās robežas. Taču ir divi būtiski jautājumi, kas rada nepilnības un nekonsekvenci attiecībā uz to, kā dalībvalstis apstrādā IPI datus gan robežu pārvaldības, gan tiesībaizsardzības nolūkos. • Pirmkārt, efektīvai robežu pārvaldībai ir nepieciešams, lai visi aviopasažieri, kuri šķērso Šengenas ārējās robežas, tiktu efektīvi un sistemātiski jau iepriekš pārbaudīti, izmantojot IPI datus. Tomēr ne visas dalībvalstis pieprasa no gaisa pārvadātājiem, lai tie nosūtītu IPI datus. Turklāt to dalībvalstu gadījumā, kuras ir ieviesušas IPI sistēmu, 2020. gadā veiktajā IPI direktīvas izvērtējumā tika konstatēts, ka dalībvalstis nepietiekamā apmērā izmanto IPI datu apstrādes iespēju ar nolūku uzlabot robežu pārvaldību. Turklāt, lai IPI datus varētu efektīvi izmantot, ir jābūt uzticami un pārbaudīti dati, kas patlaban dažkārt tā nav. Proti, IPI direktīvā nav noteikts, ar kādiem līdzekļiem vākt IPI datus no pasažieriem, kā rezultātā var tikt iegūti nepilnīgi vai nepareizi dati, kas nosūtīti valsts iestādēm. Kopumā, kā arī saistībā ar elastīgumu, kāds paredzēts IPI direktīvas prasībās, ir ļoti dažādi veidi, kā dalībvalstis ir īstenojušas IPI direktīvu. Rezultātā ne katrs aviopasažieris, kas šķērso Šengenas ārējo robežu, tiek iepriekš pārbaudīts, izmantojot IPI datus. • Otrkārt, IPI datu un pasažieru datu reģistra (PDR) datu kopīga apstrāde ir efektīvs instruments, ko tiesībaizsardzības iestādes var izmantot, lai atklātu teroristus un citus smagu noziegumu izdarītājus. Smagu noziegumu un terorisma apkarošana ir atsevišķs IPI datu apstrādes mērķis, taču tā ir efektīva tikai tad, ja datus apstrādā kopā ar PDR datus ietverto rezervācijas informāciju. Iepriekš minētie trūkumi IPI datu apstrādē traucē datu izmantošanai tiesībaizsardzības nolūkos. Turklāt, tā kā pašreizējā ES regulējumā ir atļauts kopā apstrādāt IPI datus un PDR datus tikai par lidojumiem, kas ielido Eiropas Savienībā vai izlido no tās, rodas būtiska nepilnība drošības jomā attiecībā uz aviopasažieru datu apstrādi, kuru dalībvalstu iestādes veic par ES iekšējiem un iekšzemes lidojumiem. Lai novērstu šo nepilnību, 2021. gada jūnijā pieņemtajā Komisijas dokumentā "Stratēģija pilnībā funkcionējošai un noturīgai Šengenas zonai" tika aicināts pastiprināti izmantot IPI datus apvienojumā ar PDR datiem attiecībā uz Šengenas iekšējiem lidojumiem, lai būtiski uzlabotu iekšējo drošību saskaņā ar pamattiesībām uz persondatu aizsardzību un pamattiesībām uz pārvietošanās brīvību¹.
Paredzamie šīs iniciatīvas mērķi
Šīs iniciatīvas mērķis ir uzlabot Šengenas zonas ārējo robežu pārvaldību, nodrošinot to, ka ikviena persona, kura izmanto lidojumus, kas ielido Šengenas zonā vai izlido no tās, pirms ierašanās pie Šengenas zonas ārējās robežas tiek jau iepriekš pārbaudīta, izmantojot IPI datus. Šīs iniciatīvas mērķis ir arī uzlabot ES iekšējo drošību, nodrošinot to, ka dalībvalstu tiesībaizsardzības iestādēm ir piekļuve ticamiem aviopasažieru datiem, lai tādējādi efektīvi novērstu un apkarotu terorismu un smagus noziegumus. Lai sasniegtu šos vispārīgos mērķus, iniciatīvā ir noteikti trīs konkrētie mērķi. • Nodrošināt priekšpārbažu veikšanu pie Šengenas ārējām robežām, izmantojot IPI datus – IPI datu vākšana dod iespēju valstu iestādēm sistemātiski pārbaudīt pasažieru datus, salīdzinot tos ar informāciju, kas ietverta valstu, ES un starptautiskajās datubāzēs, un darīt to pirms pasažiera faktiskās ierašanās robežšķērsošanas vietā. IPI dati sniegs robežsargiem papildu laiku informācijas analīzei un palīdzēs viņiem labāk organizēt savu darbu. • Atvieglināt bona fide ceļotāju plūsmu pie Šengenas zonas ārējām robežām – IPI dati atvieglo zema riska pasažieru drošības pārbaudes. Labāka sagatavošanās konkrētu pasažieru kontrolei (jo ar IPI datu starpniecību viņi tiek identificēti jau pirms viņu ierašanās) palīdz paātrināt robežpārbaudes, jo pasažierus, kuru gadījumā ir vajadzīgas sekundārās kontroles, var nošķirt no pārējiem pasažieriem, kā rezultātā šiem pasažieriem nav jāstājas rindā un jāgaida. • Efektīvi apkarot smagus noziegumus un terorismu IPI datu un PDR datu kopīgas apstrādes rezultātā – pateicoties ar automatizētiem līdzekļiem savāktiem IPI datiem, varēs ticami identificēt tos pasažierus, par kuriem īpaši interese ir kompetentajām iestādēm, kas izmeklē smagus noziegumus un

¹ COM(2021) 277 final (2.6.2021.).

terorismu. Lai nodrošinātu IPI datu un PDR datu kopīgu apstrādi, katrs PDR ieraksts, ko saņēmušas kompetentās iestādes, būtu jāpapildina ar pilnīgiem un pareiziem IPI datiem, vienlaikus ievērojot pamattiesības uz persondatu aizsardzību un pamattiesības uz pārvietošanās brīvību.
ES līmeņa rīcības pievienotā vērtība Kā liecina 2020. gadā veiktais IPI direktīvas izvērtējums, minētās direktīvas rezultāts ir nekonsekventa un atšķirīga prakse, kamdēļ ir vajadzīga turpmāka rīcība šajā jomā, lai nodrošinātu efektivitāti un konsekvenci IPI datu izmantošanā priekšpārbaudēs, kas tiek veiktas pie Šengenas zonas ārējām robežām. Pateicoties ES līmeņa rīcībai, tiktu arī izstrādāti ES mēroga kritēriji IPI datu vākšanai un nosūtīšanai tiesībaizsardzības nolūkos, lai uzlabotu PDR datu apstrādes efektivitāti cīņā pret smagiem noziegumiem un terorismu Eiropas Savienībā. Skaidrāki kritēriji IPI datu vākšanai nodrošinās noteikumu labāku ieviešanu un atbilstību tiem gaisa transporta nozarē un uzlabos efektivitāti, it īpaši pateicoties tam, ka tiks ieviests pienākums nosūtīt IPI datus uz vienu ieejas punktu (pārvadātāju saskarni un IPI maršrutētāju), nevis uz daudzām valsts iestādēm, kā tas ir pašlaik. Valstu iestādes un citas ieinteresētās personas, ar kurām notika apspriešanās šā ietekmes novērtējuma sagatavošanas laikā, aicināja pārskatīt IPI direktīvu, lai nodrošinātu konsekvenci un juridisko skaidrību.
B. Risinājumi
Apsvērtie leģislatīvie un neleģislatīvie politikas risinājumi. Vēlamais risinājums. Pamatojums. Tika apsvērti vairāki leģislatīvie politikas risinājumi, savukārt neleģislatīvi risinājumi neļautu efektīvi novērst konstatētās problēmas. Pēc iepriekšējas atlases daži risinājumi tika ātri noraidīti. Ietekmes novērtējumā analizētos politikas risinājumus var iedalīt trīs risinājumu kopumos, proti, šādos. (1) Risinājumi attiecībā uz IPI datu vākšanas tvērumu Šengenas zonas ārējo robežu pārvaldības nolūkā, paredzot divus kumulatīvus politikas risinājumus: - <u>1.1. politikas risinājums</u> – vākt IPI datus par visiem ārpusŠengenas ienākošajiem lidojumiem; - <u>1.2. politikas risinājums</u> – vākt IPI datus par visiem ārpusšengenas ienākošajiem un izejošajiem lidojumiem. (2) Risinājumi attiecībā uz IPI datu vākšanas tvērumu tiesībaizsardzības nolūkos, lai varētu kopā apstrādāt IPI datus un PDR datus, paredzot divus kumulatīvus politikas risinājumus: - <u>2.1. politikas risinājums</u> – vākt IPI datus par visiem ienākošajiem un izejošajiem ES ārējiem lidojumiem; - <u>2.2. politikas risinājums</u> – vākt IPI datus par visiem ES ārējiem lidojumiem (ienākošajiem un izejošajiem lidojumiem), ES iekšējiem un iekšzemes lidojumiem, par kuriem tiek vākti PDR dati. (3) Risinājumi attiecībā uz IPI datu kvalitāti un ievadīšanu kā horizontālu aspektu. Tas skartu IPI datu vākšanu par visiem lidojumiem, uz kuriem attiecas šī iniciatīva, un jebkurā nolūkā, tādējādi ietekmējot IPI datu vākšanu gan Šengenas zonas ārējo robežu pārvaldības, gan tiesībaizsardzības nolūkos. Ir divi alternatīvi politikas risinājumi: - <u>3.1. politikas risinājums</u> – vākt IPI datus, izmantojot vai nu automatizētus vai arī manuālus līdzekļus; - <u>3.2. politikas risinājums</u> – IPI datu vākšana tikai ar automatizētiem līdzekļiem. Vēlamie politikas risinājumi apvieno IPI datu vākšanu par ārpusšengenas ienākošajiem lidojumiem Šengenas zonas ārējo robežu pārvaldības nolūkā (1.1. politikas risinājums), par ES ārējiem lidojumiem un par atsevišķiem ES iekšējiem un iekšzemes lidojumiem, par kuriem PDR dati tiek vākti tiesībaizsardzības nolūkos (2.2. politikas risinājums). Vēlamie politikas risinājumi ietver arī gaisa pārvadātājiem uzlikto pienākumu nosūtīt pilnu IPI datu kopu, izmantojot tikai automatizētus līdzekļus (3.2. politikas risinājums) – gan Šengenas zonas ārējo robežu pārvaldības, gan tiesībaizsardzības nolūkos.
Kuru risinājumu katra no ieinteresētajām personām atbalsta? Sagatavojot ietekmes novērtējumu, notika apspriešanās ar daudzām un dažādām ieinteresētajām personām, tostarp ar valstu iestādēm dalībvalstīs, ES aģentūrām un pilsoniskās sabiedrības organizācijām, kā arī privātā sektora un starptautisko organizāciju pārstāvjiem. Apspriešanas pasākumi ietvēra aptaujas, intervijas un darbseminārus ar galvenajām ieinteresētajām personām. Lielākā daļa ieinteresēto personu, ar kurām apspriedās, atbalsta vēlamo politikas risinājumu.
C. Vēlamā risinājuma ietekme
Vēlamā risinājuma (ja tāds ir; ja nav, tad galveno risinājumu) priekšrocības IPI instruments ārējo robežu pārvaldībai uzlabotu dalībvalstu spēju izmantot IPI datus, lai efektīvi un lietderīgi veiktu aviopasažieru priekšpārbaudes pirms viņu ierašanās pie Šengenas zonas ārējām robežām. IPI datu vākšanas un nosūtīšanas prasību standartizācija palielinātu aviācijas nozares atbilstību minētajām

prasībām, jo uz šo nozari attiektos vienas un tās pašas prasības no visām dalībvalstīm. Uzticamāki un pārbaudīti IPI dati, kas savākti ar automatizētiem līdzekļiem, ļautu identificēt augsta riska ceļotājus un nodrošinātu to, ka tiek paātrinātas robežpārbaudes pie ārējām robežām un pasažieru drošības pārbaudes pēc viņu ierašanās. Atsevišķs IPI instruments, kas tiktu izmantots tiesībaizsardzības nolūkos, reglamentētu IPI datu vākšanu par visiem lidojumiem uz Eiropas Savienību un no tās, kā arī par atsevišķiem ES iekšējiem un iekšzemes lidojumiem, par kuriem tiek vākti PDR dati. IPI datu un PDR datu kopīga apstrāde uzlabotu PDR direktīvas iedarbīgumu cīņā pret smagiem noziegumiem un terorismu. Kompetentās valsts iestādes (Pasažieru informācijas nodaļas) gūtu labumu no kvalitatīvākiem un pārbaudītiem IPI datiem, lai izmeklētu smagus noziegumus un terorismu un identificētu vainīgos, kuri iesaistīti šajos smagajos noziegumos.
Kādas ir vēlamā risinājuma (ja tāds ir; ja nav, tad galveno risinājumu) izmaksas? Vēlamā politikas risinājuma ietvaros būtu vajadzīgi ieguldījumi gan no valsts iestāžu, gan gaisa pārvadātāju puses. IPI instrumentam ārējo robežu pārvaldības nolūkos vajadzīgās izmaksas, kas rastos <u>dalībvalstu iestādēm</u>, būtu atkarīgas no valsts lieluma un ienākošo lidojumu kopējā skaita. Valstu IPI sistēmas būtu jāmodificē, lai saņemtu un apstrādātu tādu papildu datu plūsmas, kuri līdz šim netika vākti. Izmaksu summa tiek lēsta vidēji 13,5 miljonu euro apmērā. Gaisa pārvadātāju gadījumā galvenais izmaksu elements būtu IPI datu nosūtīšanas izmaksas. Pienākums sistemātiski nosūtīt IPI datus par visiem ienākošajiem lidojumiem palielinātu nosūtīto datu apmēru un tādējādi radītu papildu izmaksas par šo nosūtīšanu. Tomēr saskaņā ar šo iniciatīvu IPI dati tiktu nosūtīti tikai uz vienu punktu, proti, uz pārvadātāju saskarni, ko papildina IPI maršrutētājs, kurš būtiski samazinātu nosūtīšanas izmaksas. Tiek lēsts, ka šo izmaksu neto ietaupījums ir 2,53 miljoni euro gadā. Arī aviosabiedrībām, kuras savos reģistrācijas procesos neizmanto automatizētus līdzekļus, būtu vai nu jāveic ieguldījumi savās sistēmās, vai arī tās jāmodificē, lai varētu vākt IPI datus, izmantojot automatizētus līdzekļus; šīs vienreizējās izmaksas tiek lēstas 50 miljonu euro apmērā. Arī IPI instrumenta, ko paredzēts izmantot tiesībaizsardzības nolūkos, gadījumā pieaugtu to pasažieru skaits, par kuriem aviosabiedrības nosūta iestādēm datus; šīs izmaksas mazinātu tas, ka dati tiktu nosūtīti tikai vienu reizi uz pārvadātāja saskarni, ko papildina IPI maršrutētājs. Tiek lēsts, ka šīs izmaksas kopumā sasniegs 75 miljonus euro vienreizējās izmaksās un 16,3 miljonus euro regulārajās izmaksās par IPI datu nosūtīšanu par ES iekšējiem lidojumiem, kā arī 4,21 miljonu euro regulārajās izmaksās par IPI datu nosūtīšanu par izejošajiem lidojumiem. Nav paredzams, ka dalībvalstīm radīsies kādas izmaksas, jo papildu IPI datu apstrāde tiks nodrošināta ar jau esošajām spējām.
Ietekme uz uzņēmumiem, tostarp MVU un mikrouzņēmumiem Paredzams, ka ierosinātajiem pasākumiem nebūs būtiskas ietekmes uz maziem un vidējiem uzņēmumiem.
Vai tiks būtiski ietekmēts dalībvalstu budžets un pārvaldes iestādes? Tiek lēsts, ka paredzamo investīciju izmaksu summa valsts līmenī vidēji būs 13,5 miljoni euro.
Vai ir paredzama cita būtiska ietekme? Visi vēlamie politikas risinājumi attiecas uz persondatu apstrādi. Līdz ar to šie politikas risinājumi ietekmē pamattiesības, it īpaši persondatu aizsardzības tiesības (ES Pamattiesību hartas 8. pants) un tiesības uz privāto un ģimenes dzīvi (Hartas 7. pants). IPI datu vākšana par atsevišķiem ES iekšējiem un iekšzemes lidojumiem varētu atturēt no Hartas 45. pantā garantēto tiesību brīvi pārvietoties izmantošanas. Lai nodrošinātu pamattiesību pilnīgu ievērošanu, ietekmes novērtējumā visā analīzes gaitā tiek rūpīgi izvērtēta ietekme uz pamattiesībām un ir identificēti vairāki efektīvi aizsardzības pasākumi, kas ir nepieciešami. Konkrētāk, tiesībaizsardzības nolūkos īstenotā IPI datu vākšana par ES iekšējiem un iekšzemes lidojumiem nebūtu sistemātiska un attiektos tikai uz tiem lidojumiem, par kuriem tiek vākti PDR dati. IPI datu vākšanā tiktu piemērotas prasības un aizsardzības pasākumi, kas ir noteikti Eiropas Savienības Tiesas spriedumā lietā <i>Ligue des droits humains</i>. Visi vēlamie politikas risinājumi atbilstu vispārējo interešu mērķim – efektīva Šengenas zonas ārējo robežu pārvaldība un cīņa pret smagiem noziegumiem un terorismu – un strikti aprobežotos ar to, kas ir nepieciešams un samērīgs šāda mērķa sasniegšanai.
D. Turpmākā rīcība
Kad politika tiks pārskatīta? Komisija nodrošinātu, ka ir ieviesti pasākumi, kas vajadzīgi, lai uzraudzītu ierosināto pasākumu darbību un novērtētu to atbilstību galvenajiem politikas mērķiem. Pēc jauno IPI instrumentu darbības uzsākšanas Komisija iesniegs Eiropas Parlamentam un Padomei ziņojumu, kurā novērtēta instrumentu īstenošana un to pievienotā vērtība. Ziņojumā tiktu arī aplūkota jebkāda tiešā vai netiešā ietekme uz pamattiesībām. Ziņojumā tiktu pārbaudīti sasniegtie rezultāti attiecībā pret mērķiem un novērtēts, vai pamatojums vēl aizvien ir derīgs un kāda ir ietekme uz turpmākiem risinājumiem. Lai to izdarītu, Komisija ņems vērā dalībvalstu sniegto informāciju un jebkuru citu būtisku informāciju, kas saistīta ar abu instrumentu īstenošanu. Turklāt IPI datu nosūtīšana pārvadātāju saskarnei un izplatīšana kompetentajām valsts iestādēm, izmantojot IPI maršrutētāju, palīdzētu Komisijai veikt tās uzdevumus

izvērtēšanas un izpildes panākšanas jomā, jo Komisijai tiktu sniegti ticami statistikas dati par nosūtīto datu apjomu un par lidojumiem, par kuriem tikuši pieprasīti IPI dati.