



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 6.11.2007
SEC(2007) 1422

РЕЗЮМЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕ

Съпътстващ документ към

Предложение за

РАМКОВО РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

**относно използване на досиетата на пътниците (PNR – Passenger Name Record) за
целите на правоприлагането**

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

{COM(2007) 654 окончателен}
{SEC(2007) 1453}

1. ПРОЦЕДУРНИ ВЪПРОСИ И ДОПИТВАНЕ ДО ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ

Европейският съвет в своята Декларацията за борбата срещу тероризма от март 2004 г. призова Европейската комисия да представи предложение за „общ подход на ЕС в използването на данни на пътници за сигурност по границите и сигурност във въздухоплаването и за други цели на правоприлагането“. Комисията очерта обща европейска политика в тази област в съобщението си, озаглавено „Предаване на данни от досиетата на пътниците (PNR) във въздухоплаването: общ подход на ЕС“ от 16 декември 2003 г. Европейският съвет повтори няколко пъти искането си за действие на ЕС в областта на данните PNR.

Службите на Комисията проведоха обширно допитване до съответните заинтересовани страни, а именно държавите-членки, националните органи по защита на данните на държавите-членки, Европейския надзорен орган по защита на данните, Асоциацията за въздушен транспорт на Америка, Международната асоциация на въздушните превозвачи, Асоциацията на европейските авиокомпаниии, Асоциацията на европейските регионални авиокомпаниии и Международната асоциация за въздушен транспорт.

Отначало бе разгледана възможността за третиране на въпроса чрез насърчаване на сътрудничеството между държавите-членки, но тя бе отхвърлена. Това сътрудничество би могло да се осъществи под формата на обмен на най-добри практики, но се смята, че с този вариант не биха могли да бъдат постигнати желаните цели за повишаване на сигурността, а и в крайна сметка би бил твърде скъп.

2. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Днес тероризмът представлява една от най-големите заплахи за основополагащите за Европейския съюз ценности, а именно сигурността, мира, стабилността, демокрацията и основните права; той също така пряко застрашава европейските граждани. Заплахата от тероризма не е ограничена до отделни географски райони. През последните няколко години географското му разпространение се усети повече от когато и да било в Европейския съюз и по света. Престъпниците се възползват пълноценно от последиците от глобализацията и използват все повече и повече възможности да пътуват, да обменят информация и да осъществяват връзка помежду си, за да вършат деянията си. Държавите – членки на ЕС осъзнават все повече и повече необходимостта от по-голямо отчитане на тази заплаха. Изглежда е настъпил моментът за предприемане на действия по въвеждане на законодателство за данните PNR и държавите-членки посочват, че е изключително необходимо ЕС да предприеме превантивни, а не само ответни мерки, за да се бори ефективно срещу тероризма и тежката престъпност.

Целта на тази оценка на въздействието е да оцени дали е необходимо да се направи предложение на ниво Европейски съюз за създаване на цялостна правна рамка относно задълженията на превозвачите да предават данни PNR на съответните компетентни органи с цел предотвратяване и борба срещу терористичните престъпления и организираната престъпност. Целта на подобна мярка е да допринесе за изграждането на база разузнавателна информация за терористи и престъпници и за определяне на поведенческите модели на подобни лица.

В съответствие с Директива 2004/82/ЕО на Съвета ¹ въздушните превозвачи имат задължение да съобщават предварителни сведения за пътниците (Advance Passenger Information – API) на компетентните органи на държавите-членки, които ги използват за борба с незаконната имиграция. Освен това тези органи могат да получат информацията, съдържаща се в данните PNR на пътник от международен полет, като видят билета му и статистическата карта за влизане, които пътникът е длъжен да попълни за целите на граничния контрол. Добавената стойност на предложението е, че компетентните органи в държавите-членки могат да получат данните в електронна форма и доста преди пристигането на полета. Това дава на органите възможност да ги обработват електронно, което отнема значително по-малко време, отколкото е нужно при ръчната обработка. Това, от своя страна, е от полза за органите и за пътниците, тъй като намалява времето за граничен контрол.

Данните PNR могат да се използват от правоприлагащите органи по пет начина:

- Съпоставка на данните PNR с тези в системите за предупреждение, за да се открият известни терористи и престъпници.
- След като бъде идентифициран известен терорист или престъпник, PNR може да се използват за идентифициране на друг пътник, който е свързан с известен терорист/престъпник. Това може да се направи чрез сравняване на данните PNR на известния терорист/престъпник с тези на други пътници и така да се идентифицират лица, които имат същия адрес, номер на кредитна карта, данни за контакт. Това е много полезно за получаване на доказателства чрез установяване на връзка и за идентифициране на пътници, които по-рано не са били обект на подозрение.
- Съпоставка на данни PNR с комбинация от характеристики и поведенчески модели с цел да се направи оценка на риска. Когато даден пътник попадне в обхвата на определена оценка на риска, той може да бъде идентифициран като пътник с висок риск.
- Съпоставка на данни PNR с разузнавателна информация за риска, която съществува в даден момент, с цел да се открият пътници с висок риск. Например, когато е налице разузнавателна информация, че пътническа агенция в дадена страна има връзки с дадена терористична организация или престъпна групировка, данните PNR помагат да се определи кои пътници са закупили билети от подозираната агенция.
- Предоставяне на разузнавателна информация за модели на пътуване и установени връзки след извършването на терористично нападение.

Важно е да се идентифицират непознати пътници с висок риск, защото това позволява да се направи втора проверка при пристигането им, да се проведат разпити от служителите по сигурността и, при определени обстоятелства и в комбинация с друга информация, да не се допусне лицата да влязат на територията на страната на местоназначение. В същото време това позволява да се намали граничният контрол за всички останали пътници.

¹ ОВ L 261, 6.8.2004 г., стр. 24

Постигнати са договорености, ограничени до въздушните превози, между ЕС и САЩ и Канада за предаване на данни PNR в контекста на борбата срещу тероризма и транснационалната организирана престъпност. Може да се очаква, че и други трети държави вероятно ще поискат от въздушни превозвачи, извършващи полети от ЕС, да им предоставят данни PNR.

Обединеното кралство, Франция и Дания вече са приели първично законодателство за събиране и използване на данни PNR и са в процес на разглеждане на вторично законодателство за въвеждане на национални системи за PNR. Тези национални мерки се различават в няколко аспекта.

Други аспекти на проблема включват достатъчна защита на личните данни PNR, както и улесняване на граничния контрол, който все повече се превръща в проблем поради големия брой пътници. Електронното събиране и използване на данни PNR ще допринесе за по-ефективното решаване на този проблем. Възможността да се извършва контрол за целите на сигурността върху данните PNR на пътниците преди пристигането им в страната на местоназначение ще ускори проверката на пътниците на границата.

Проблемът може да засегне всички граждани на ЕС, правителствата на държавите-членки и въздушните превозвачи. Отраженията могат да бъдат както преки, под формата на жертви от терористичен атентат, така и косвени, под формата на въздействия върху обществото и икономиката, нарушаване на определени услуги в случай на атентат, който засяга предоставянето на тези услуги, както и отражение върху правото на личен живот на гражданите.

ЕС има право да предприеме действия в тази област по силата на дял VI от Договора за Европейския съюз. Поради характера на терористичните заплахи и заплахите от организираната престъпност разследванията, провеждани от компетентните органи на държавите-членки, до голяма степен зависят от международното и трансграничното сътрудничество. За държавите-членки е невъзможно самостоятелно да успеят да наложат на всички въздушни превозвачи, които извършват полети до и от Европейския съюз, подходяща хармонизация на правните задължения в тази област, включително предоставяне на хармонизирани категории данни за пътниците. Освен това действия на ниво ЕС ще помогнат да се осигурят хармонизирани разпоредби за защита на правото на личен живот, докато при самостоятелни законодателни действия на държавите-членки може да е по-трудно да се постигне хармонизация на тези предпазни мерки.

3. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

Предложените действия включват събиране, обработка, обмен и използване на някои лични данни на граждани, пътуващи до и от ЕС. Тези действия могат да засегнат правото на защита на личния и семейния живот и защита на личните данни, определено по силата на Хартата на основните права на Европейския съюз и Европейската конвенция за правата на човека. Правото на личен и семеен живот обаче не е абсолютно, а се подчинява на изключения, когато действията са необходими „в интерес на националната сигурност, обществената безопасност или икономическото благосъстояние на страната, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защита на здравето или морала или за защита на правата и свободите на другите“, при условие че тази намеса се извършва „в съответствие със закона“ и е „необходима в едно

демократично общество“. Тъй като предложените действия са с цел борба срещу тероризма и организираната престъпност, те очевидно попадат в изключенията.

Мярката би попаднала в обхвата на действие на дял VI от Договора за Европейския съюз. До момента на изготвяне на настоящата оценка на въздействието все още не бе прието предложението на Комисията за рамково решение на Съвета относно защитата на личните данни, обработвани в рамките на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси. Като се има предвид това, целта трябва да бъде да се спазват стандартите за защита на данни, определени от европейски инструменти като Конвенция 108 на Съвета на Европа за защита на лицата при автоматизираната обработка на лични данни. На практика всички държави-членки вече трябва да са създали и национално законодателство, което да обхване обработката на данни от правоприлагащите органи.

Целта на предложението е:

- Борба срещу терористичните престъпления и организираната престъпност чрез използване на данни PNR и защита на живота и физическата неприкосновеност на гражданите, ЕС като цяло и всяка държава-членка;
- Осигуряване на правна сигурност за превозвачите по отношение на правните изисквания, които им се налагат, като в същото време се избягва изкривяване на вътрешния пазар поради разминаващи се правни изисквания;
- Защита на основните права на гражданите, по-специално правото на личен живот, като се признава необходимостта за по-широкообхватен обмен на подходящи лични данни за цели на правоприлагането;
- Изработване на позиция на ЕС в тази област с цел да се насърчи общ подход към използване на данни на пътници в борбата срещу терористичните престъпления и организираната престъпност.

Оценката на въздействието разглежда два основни варианта с редица променливи величини – вариант за запазване на настоящата ситуация и вариант за законодателно предложение.

Вариантът за законодателно предложение е разделен на два подварианта — децентрализирано и централизирано събиране на данни за въздушни пътувания.

Вариантите бяха оценени във връзка с въздействието им върху сигурността в ЕС, защитата на личния живот, разходите за превозвачите, разходите за публичните органи, връзките с трети страни, конкуренцията на вътрешния пазар и удобството на пътниците.

Оценката на въздействието стигна до заключение, че предпочитаният вариант е законодателно предложение с децентрализирана система за обработка на данните. Вариантът за политика на „запазване на настоящата ситуация“ по никакъв начин не допринася за подобряване на сигурността в ЕС. Напротив, имайки предвид настоящото развитие в тази област, се очаква той да окаже отрицателно въздействие, тъй като би създал административни усложнения поради множеството различни системи, високи разходи за съответствие с тези различни системи и би нарушил конкуренцията.

Вариантът за законодателно предложение притежава ясно изразено предимство, като повишава сигурността чрез намаляване на риска от извършване на терористични атаки и организирана престъпност на територията на ЕС. Той има и допълнителни предимства, изразяващи се в предотвратяване на нарушаването на конкуренцията чрез налагане на еднакви изисквания за всички превозвачи, които извършват полети до и от ЕС. В крайна сметка разходите за превозвачите и за административно устройство биха били много по-ниски, отколкото ако държавите-членки разработват свои собствени системи. Удобството за пътниците би се увеличило, като се намали времето за граничен контрол. Накрая, този вариант на политика би осигурил хармонизация на различните аспекти на системите за обмен и използване на данни PNR и на гаранциите за пътниците, целящи да защитят правото им на личен живот.

Между политиката на „запазване на настоящата ситуация“ и политиката на законодателно предложение последната притежава ясни преимущества.

Между двата варианта за законодателно предложение този за децентрализирано събиране на данни има предимства пред възможността за централизирано събиране по отношение на повишаването на сигурността в ЕС. Вариантът за централизирано събиране на данни е свързан с по-висок риск от неуспех на политическо ниво, защото не може да гарантира адекватно сътрудничество между държавите-членки, и на практическо ниво, защото системата няма да бъде действаща и надеждна.

4. ПРЕДПОЧИТАН ВАРИАНТ

Предпочитаният вариант включва ново законодателно предложение, приложимо за въздушни пътувания с децентрализирано събиране на данни, като най-добър вариант на политика. Този вариант ще предостави по-добро средство за увеличаване на сигурността в ЕС, като същевременно гарантира по-добра защита на данните и намалява до минимум разходите за неговото въвеждане и прилагане. Трябва да се отбележи, че този вариант не се смята за окончателно решение на проблема, но на настоящия етап това е най-осъществимото решение. То предоставя добра отправна точка и ще спомогне за събирането на опит в тази съвсем нова област. Предвижда се това предложение да бъде оценено и, ако е възможно, да бъде разширен обхватът на прилагането му на по-късен етап. Държавите-членки сами трябва да решат на по-късен етап дали да разширят обхвата на това предложение, за да бъдат включени и други видове транспорт. Освен това държавите-членки трябва да са в състояние да сключват двустранни или многостранни споразумения или договорености с цел да подобрят или улеснят разпоредбите на такова предложение.

Предложението трябва да бъде под формата на рамково решение по силата на дял VI от Договора за Европейския съюз.

Освен това оценката на въздействието разглежда различни други параметри на предпочитания вариант. Тя заключи следното:

- *Обхватът на предложението по отношение на транспортните средства:* повечето от консултираните страни са съгласни, че обхватът на предложението трябва да се ограничи до въздушния транспорт като първа стъпка с възможност за прилагането му към други форми на транспорт на по-късен етап. Този подход най-общо се

основава на факта, че въздушните превозвачи вече имат системи, с които събират данни PNR, и затова за тях ще е по-лесно да спазят изискванията на предложението.

- *Географският обхват на предложението:* повечето участници в допитването са на мнение, че географският обхват трябва да се ограничи до полети от трети държави до ЕС и от ЕС до трети държави. На този етап се смята за ненужно да се разширява обхватът на предложението, за да се включват полети от една държава-членка до друга държава-членка, както и вътрешни полети в рамките на една държава-членка.
- *Използването и целта на събирането на данни PNR:* събирането на данни PNR трябва да се използва единствено за целите на дял VI, т. е. предотвратяване и борба срещу терористичните престъпления и организираната престъпност.
- *Срокът на запазване на данните:* бе постигнато съгласие, че за да бъде ефективна системата, данните трябва да се пазят за срок от 5 години, освен ако не се използват за разследване на престъпление или за разузнаване.
- *Органът, получаващ данните PNR:* мнозинството от държавите-членки подкрепят идеята за определяне във всяка държава-членка на звено за сведения за пътниците, където ще се получават данните, а някои държави-членки подкрепят създаването на централизирано звено на ЕС, което да получава данни от превозвачи от всички държави-членки.
- *Методът на предаване на данните:* Всички участници в консултацията предпочитат метода на изпращане на данните (метод „push“) пред метода на прекия достъп до тях (метод „pull“). Основната разлика е, че при метода „push“ данните се изпращат от превозвача на националния орган, докато при метода „pull“ националният орган получава пряк достъп до системата за резервация на превозвача и взема данните оттам.
- *По-нататъшното предаване на данни PNR:* повечето участници в допитването подкрепят изпращането на данните PNR на националните компетентни органи и на компетентните органи на други държави-членки. Някои държави-членки подкрепят изпращането на данните и на компетентните органи на трети държави.
- *Информационно-технологична сигурност:* за целите на сигурността при предаването на данни повечето страни смятат, че биха могли да се приемат общи стандарти за криптиране, за да се гарантира тази сигурност.

Предложената мярка ще включва още разпоредби за мониторинг и оценка.