

**BG**

**BG**

**BG**



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 2.2.2011  
SEC(2011) 133 окончателен

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

*Придружаващ документ към*

Предложение за

**ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА**

**относно общ подход към използването на резервационни данни  
на пътниците**

**ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

{SEC(2011) 132 окончателен}  
{COM(2011) 32 окончателен}

## **1. ПРОЦЕДУРНИ ВЪПРОСИ И КОНСУЛТИРАНЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ**

На 6 ноември 2007 г. Комисията прие предложение за рамково решение на Съвета относно използването на резервационни данни на пътниците (PNR) за целите на правоприлагането<sup>1</sup>. Предложението бе придружено от оценка на въздействието<sup>2</sup>. Предложението бе подробно обсъдено в работните групи на Съвета, а постигнатият по време на дискусиите напредък беше одобрен от Съвета по правосъдие и вътрешни работи през 2008 г. Обсъжданията на предложението в работните групи позволиха да се постигне консенсус по повечето от разпоредбите в предложението.

С влизането в сила на Договора от Лисабон на 1 декември 2009 г. предложението на Комисията, което към този момент все още не беше прието от Съвета, загуби актуалност. В документа „Стокхолмска програма — отворена и сигурна Европа в услуга и за защита на гражданите“<sup>3</sup> Комисията беше приканена да представи предложение за използването на резервационни данни на пътниците за предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на престъпления, свързани с тероризъм, и на тежки престъпления.

За оценката на въздействието през 2007 г. Комисията се консултира с всички заинтересовани страни. След приемане на предложението на Комисията от 2007 г. всички заинтересовани страни публикуваха своето становище, а именно Европейският парламент, Работната група по член 29 за защита на данните, Европейският надзорен орган по защита на данните, Агенцията за основните права и асоциациите на въздушните превозвачи. Целта на настоящия доклад е да разгледа възможността за приемане на ново предложение, което да замести предложението от 2007 г. в съответствие с разпоредбите и процедурите на Договора от Лисабон. С него се цели да се даде отговор на критиките, изразени от заинтересованите страни, както и да се обхванат всички нови факти и опитът, натрупан от 2007 г. насам.

## **2. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА**

### **2.1. Заплахата от тероризъм и тежки престъпления**

През последното десетилетие в Европейския съюз и други части на света се увеличава трансграничната престъпност. Според сборника на ЕС (EU Source book) за 2007 г. в държавите-членки на ЕС на всеки 100 000 души от населението се падат по 14 000 извършени престъпления (Италия и Португалия не са обхванати, тъй като за тях не са предоставени данни), като се започне от 14 465 престъпления в Швеция и се стигне до 958 в Кипър. В изготвената от Европол Оценка на заплахата от организираната престъпност за ЕС за 2009 г. се посочва, че по-голяма част от заплахите от организирана престъпност имат международно измерение и повечето действия на организираната престъпност включват международни пътувания.

Понастоящем тероризмът представлява една от най-големите заплахи за сигурността, мира, стабилността, демокрацията и основните права. Заплахата от тероризма не е ограничена до отделни географски райони. Според доклада на Европол за 2010 г. за обстановката и тенденциите, свързани с тероризма, въпреки че през 2009 г. тероризмът

---

<sup>1</sup> COM(2007) 654.

<sup>2</sup> SEC(2007) 1453.

<sup>3</sup> Документ на Съвета 17024/09, 2.12.2009 г.

в ЕС е намалял, терористичната заплаха остава реална и сериозна. Повечето терористични кампании, особено тези от вида, който Европол нарича „ислямски тероризъм“, са с транснационален характер.

## 2.2. PNR данни и тяхното използване

PNR данните се използват от няколко години, основно от митническите и правоприлагащите органи по света. Използването на PNR данни за полицейски и съдебни цели може да се осъществява:

- **за последващи действия:** при разследвания, наказателни преследвания, разбиване на мрежи след извършването на престъпление. За да могат правораздавателните органи да се върнат достатъчно назад във времето, при такива случаи е необходимо да се предвиди те да могат да съхраняват данните за пропорционален период от време;
- **за действия в реално време:** преди пристигане или отпътуване на пътниците, за да се предотврати престъпление, да се поставят под наблюдение или да бъдат задържани определени лица преди да е извършено престъпление или защото престъпление е извършено или се извършва в момента. В тези случаи PNR данните са особено полезни за съпоставяне на такива данни с предварително определени критерии за оценка, с цел идентифициране на лица, които до този момент са били „неизвестни“ за правоприлагащите органи, както и за съпоставяне със съдържанието на различни бази данни за издирвани лица и предмети;
- **за изпреварващи действия:** за анализ и създаване на критерии за оценка, които след това могат да бъдат използвани за оценка на пътниците преди пристигане или отпътуване. За изготвянето на подобен анализ от значение за престъпления, свързани с тероризъм, и тежки престъпления, е необходимо в такива случаи да се предвиди правоприлагащите органи да запазват данните за пропорционално дълъг период.

Налагането на тези законови задължения на въздушните превозвачи е необходимо поради следните причини:

На първо място PNR данните позволяват на правоприлагащите органи да идентифицират „неизвестни“ до този момент лица, т.е. лица, които преди това не са били подозирани в участие в сериозни престъпления и тероризъм, но за които анализ на данните сочи, че може да участват в такова престъпление и които следва да бъдат подложени на допълнителна проверка от компетентните органи. Идентифицирането на такива лица помага на правоприлагащите органи да предотвратяват и разкриват тежки престъпления, включително терористични актове. За постигането на това правоприлагащите органи имат нужда да използват PNR данни както в реално време за преглед на PNR данните с оглед на предварително определени критерии за оценка на това кои „неизвестни“ до този момент лица трябва да бъдат проучени допълнително, така и за изпреварващи действия с цел анализ и създаване на критерии за оценка.

Анализът на PNR данни може например да покаже кои са най-обичайните маршрути за трафик на хора или наркотици и това може да бъде включено в критериите за оценка. Съпоставянето на PNR данните в реално време с такива критерии може доведе до предотвратяване или разкриване на престъпления. Конкретен пример, даден от държава-членка в областта на трафика на хора, е случай, при който чрез анализ на PNR данни е била разкрита група от трафиканти на хора, която е действала по един и същи маршрут. Трафикантите използвали фалшиви документи за регистрация за полет в ЕС и автентични документи за регистрация за друг полет за трета държава, като двете регистрации били извършвани едновременно. След като бъдат допуснати в залата за

заминаващи полети, те се качвали на самолета, чийто полет бил за ЕС. Разкриването на тази мрежа за трафик на хора би било невъзможно без PNR данни.

По този начин едновременното използване на PNR данни в реално време и за изпреварващи действия дава възможност на правоприлагащите органи да разглеждат заплахата от тежки престъпления и тероризъм и от друга перспектива, освен чрез обработването на други категории лични данни: както е обяснено по-долу, обработката на лични данни от правоприлагащите органи чрез съществуващи и планирани мерки на равнище ЕС като например Директивата за предварителна информация за пътниците<sup>4</sup>, Шенгенската информационна система (ШИС) и Шенгенската информационна система от второ поколение (ШИС II) не дават възможност на правоприлагащите органи да разкриват „неизвестни“ заподозрени по начина, по който това става при анализ на PNR данните.

На второ място PNR данните помагат на правоприлагащите органи за предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на тежки престъпления, включително терористични актове, след извършването на престъпление. За постигането на това правоприлагащите органи имат нужда да използват PNR данни в *реално време* за съпоставяне на тези данни с различни бази данни с „известни“ издирвани лица и предмети. За правоприлагащите органи е необходимо също така да използват PNR данните за последващи действия с цел събиране на доказателства и, ако е уместно, откриване на съучастници на престъпници и разкриване на престъпни мрежи.

Така например данните за кредитна карта, които представляват част от PNR данните, могат да са полезни за правоприлагащите органи за идентифициране и доказване на връзката между дадено лице и известен престъпник или престъпна организация. Една държава-членка даде за пример случай на трафик на хора и наркотици в голям мащаб в държава-членка и трети държави. Картели внасяли наркотици до няколко дестинации в Европа. Те използвали т.нар. „мулета“ — лица, които поглъщат наркотици, за да ги пренесат през границата. Самите „мулета“ били жертви на трафик на хора. Престъпниците били разкрити въз основа на PNR данни, тъй като закупували билетите с откраднати кредитни карти. В резултат на това в държавата-членка били извършени арести. Въз основа на тези разкрития бил създаден критерий за оценка, който от своя страна довел до арести в други държави-членки и трети държави.

Накрая, използването на PNR данни преди пристигането на пътниците позволява на правоприлагащите органи да извършат оценка и по-задълбочена проверка само на лицата, за които въз основа на обективни критерии за оценка и предишен опит може да се предположи, че представляват заплахата за сигурността. Това улеснява пътуването на всички други пътници и намалява риска от това пътниците да бъдат подложени на проверка въз основа на незаконни критерии като националност или цвят на кожата, които правоприлагащите органи, включително митнически и гранични служители, могат погрешно да свържат с рискове за сигурността.

Сключени са договорености между ЕС и САЩ, Канада и Австралия за предаване на PNR данни в контекста на борбата срещу тероризма и транснационалната организирана престъпност. Може да се очаква и други трети държави да поискат от въздушни превозвачи, извършващи полети от ЕС, да им предоставят PNR данни.

Обединеното кралство, Франция и Дания вече са въвели първично законодателство за събирането и използването на PNR данни. Тези национални мерки се различават в

---

<sup>4</sup> Директива 2004/82/ЕО от 29.8.2004 г.

няколко отношения, като след приемането в тези държави-членки на цялата регулаторна рамка е вероятно тези различия да се умножат. Предвид обстоятелството, че редица други държави-членки в момента подготвят PNR законодателство, могат да бъдат създадени до 27 доста различни системи, което ще доведе до различна степен на защита на данните, различия в сигурността, увеличаване на разходите и правната несигурност за въздушните превозвачи.

### **2.3. Правомощия на ЕС да действа и субсидиарност**

Правомощието на ЕС да действа в тази област е заложено в членове 82 и 87 от дял V, глава 5 от Договора за функционирането на Европейския съюз. Тъй като повечето категории тежки престъпления, като например трафика на наркотици и хора, са свързани на определен етап с международни пътувания, за органите е необходимо да събират, обработват и използват PNR данни за засилване на вътрешната сигурност на ЕС. Предвид свободното движение на хора в Шенгенското пространство е необходимо всички държави-членки да използват PNR данни, за да се избегнат пропуски в сигурността. Освен това, предприемането на действие на равнище ЕС ще спомогне да се осигурят хармонизирани разпоредби за съблюдаване на защитата на данните, по-малки разходи и правна сигурност за въздушните превозвачи.

## **3. ЦЕЛИ**

### **3.1. Цели на политиката**

Общата цел е засилване на вътрешната сигурност на ЕС, при съблюдаване на правото на защита на личните данни и другите основни права, а специфичните цели на политиката са следните:

- (1) Предотвратяване и намаляване на терористичните дейности и друга тежка престъпност чрез всеобхватен подход към използването на PNR данни и избягване на пропуски в сигурността.
- (2) Гарантиране, че правото на физическите лица за защита на техните лични данни е надлежно спазено при събирането и обработката на PNR данни, което да се постигне чрез улесняване на обмена на PNR данни между компетентните органи и гарантиране, че достъпът до PNR данни е ограничен до строго необходимото.
- (3) Осигуряване на правна сигурност и намаляване на разходите за въздушните превозвачи чрез ограничаване на различията в наложените им правни и технически изисквания.

### **3.2. Съображения, свързани с основните права**

В оценката на въздействието ефектът върху основните права бе оценен с оглед на „списъка за проверка“ относно основните права, както е посочено в Стратегията на Комисията за ефективно прилагане на Хартата на основните права от Европейския съюз<sup>5</sup>.

Използването на PNR данни би засегнало основните права за защита на неприкосновеността на личния живот и за защита на личните данни. То може да бъде подложено на ограничения и условия, при условие че такова засягане се извършва „в съответствие със закона“ и е „необходимо в едно демократично общество“. Тъй като предложените действия са насочени към борба с тероризма и други тежки престъпления,

---

<sup>5</sup> COM (2010)573 от 19 октомври 2010 г.

те ще служат на общополезна цел, която може да оправдае такива ограничения, при условие че се спазва принципът на пропорционалност.

Всяко предложено действие ще попадне в обхвата на дял V, глава 5 от ДФЕС относно полицейското сътрудничество. Рамково решение 2008/977/ПВР относно защитата на личните данни, обработвани в рамките на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси<sup>6</sup> се прилага единствено до тези аспекти на всяко предложено действие, при които се предават лични данни между държавите-членки, и следователно не обхваща личните данни, обработвани единствено на национално равнище. Понастоящем не съществуват правила на ЕС, които уреждат такова обработване на лични данни на национално равнище. Най-подходящото решение би било средствата за защита на личните данни, предвидени във всяка предложена мярка, да съответстват на Рамково решение 2008/977/ПВР. Това ще гарантира еднакъв стандарт за защита на личните данни.

Необходим е пропорционален период, по време на който съответните органи запазват данните. Относно метода за предаване на данните от въздушните превозвачи, безспорни са преимуществата на системата „push“ в сравнение със системата „pull“ и следователно за всички предавания трябва да се използва системата „push“.

Що се отнася до критиките относно „профилиране“, разпоредбите на ЕС за защита на личните данни предоставят на всяко физическо лице правото да не бъде субект на решение, което води до правни последици за това лице или значително го засяга и което е основано единствено на автоматична обработка на данни, целяща оценяване на лични аспекти, свързани с лицето. Всяко отделно автоматично решение следва да бъде проверено и потвърдено от човек и да включва разпоредби, които позволяват на субекта на данните да изрази своето гледище.

#### **4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА**

Оценката на въздействието разглежда четири основни варианта.

**Вариант А.** Не се предприемат действия по въпроса на равнище ЕС и статуквото се запазва.

**Вариант В.** Варианти за структурата на системата за PNR:

V.1: Децентрализирано събиране и обработване на данни от държавите-членки; V.2: Централизирано събиране и обработване на данни на равнище ЕС.

**Вариант С.** Варианти за ограничаването на целта:

C.1: Достъп единствено за престъпления, свързани с тероризъм, и тежки престъпления; C.2: Достъп за престъпления, свързани с тероризъм, и тежки престъпления, както и други цели на политиката.

**Вариант D.** Варианти за видовете транспорт:

D.1: Само въздушни превозвачи; D.2: Въздушни, морски и железопътни превозвачи.

**Вариант Е.** Доброволно/засилено сътрудничество. Този вариант за насърчаване на сътрудничеството между държавите-членки в тази област бе отхвърлен в първоначалния етап.

---

<sup>6</sup> Рамково решение 2008/977/ПВР на Съвета от 27 ноември 2008 година относно защитата на личните данни, обработвани в рамките на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, ОВ L 350, 30.12.2008 г., стр. 60.

## **5. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ НА ПОЛИТИКАТА И ТЯХНОТО ВЪЗДЕЙСТВИЕ**

Вариантите бяха оценени с оглед на тяхното въздействие по отношение на засилване на сигурността в ЕС, укрепване на защитата на личните данни, разходи за публичните органи, разходи за превозвачите/конкуренция на вътрешния пазар, отношения с трети държави и насърчаване на всеобхватен подход.

Вариант А за поддържане на статуквото предоставя ограничени преимущества във връзка със засилването на сигурността в ЕС, но има отрицателно въздействие, тъй като би довел до административни усложнения и разходи поради множеството различни национални системи.

Относно Вариант В, децентрализираното събиране на данни (подвариант В1) има предимства пред централизираното събиране на тези данни (подвариант В2) по отношение на засилването на сигурността в ЕС. При варианта на централизирано събиране на данните би съществувал голям риск от неуспех, тъй като при него не може да се гарантира подходящо сътрудничество между държавите-членки и на практика системата би била тромава, а оперирането ѝ — скъпоструващо. Подвариант В1 би довел до повече разходи в сравнение с подвариант В2. Преимуществата за сигурността обаче са повече от недостатъците, свързани с разходите.

Относно ограничаването на целта, при подвариант С2 има известни предимства за сигурността в сравнение с подвариант С1, но при него е налице съществено по-голямо въздействие върху защитата на данните, както и повече разходи в сравнение с подвариант С1. На този етап подвариант С2 за използването на PNR данни за други цели изглежда непропорционален.

Относно видовете транспорт, при подвариант D2 са налице преимущества за сигурността в сравнение с подвариант D1, тъй като при него биха били обхванати повече видове транспорт и повече пътници, но той предполага по-голямо въздействие върху защитата на данните и по-големи разходи в сравнение с подвариант D1, при който мярката би се прилагала изключително спрямо въздушните превозвачи. Поне на този етап подвариант D2 за включване в обхвата на мярката на морския и железопътния превоз изглежда прибързан.

## **6. ПРЕДПОЧИТАН ВАРИАНТ**

На този етап най-добрият вариант на политиката е създаването на ново законодателно предложение за пътуванията със самолет, в което се предвижда децентрализирано събиране на данни с цел предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на престъпления, свързани с тероризъм, и на други тежки престъпления (комбинация от подварианти В1, С1 и D1). Този вариант предоставя по-добри средства за повишаване на сигурността в ЕС, като същевременно се гарантира, че въздействието върху защитата на личните данни е ограничено до минимум, а разходите се запазват на приемливо ниво.

За целите на оценката на въздействието от 2007 г. бе извършен анализ на разходите на предпочитания вариант на политиката. Според изчисленията от 2007 г. пълните разходи от предпочитания вариант на политиката за публичните органи и за превозвачите биха били както следва:

По отношение на публичните органи прогнозираните разходи за всички държави-членки заедно са:



Разходи за въвеждане (еднократен разход)	€ 614 833 187
НО като се предполага амортизационен период от пет години	€ 122 966 637
Годишни разходи за персонал (текущи разходи)	€ 11 686 749
Годишни разходи за поддръжка (текущи разходи)	€ 61 483 319

По отношение на всички превозвачи в ЕС заедно, разходите са:

Разходи за въвеждане на PUSH (еднократен разход)	€ 11 647 116
НО като се предполага амортизационен период от пет години	€ 2 329 423
Разходи за предаване чрез PUSH – два пъти за всеки пътник (текущи разходи)	€ 2 250 080
Разходи за персонал и поддръжка (текущи разходи)	€ 5 435 321

През 2008 г. Комисията публикува търг за изготвяне на проучване относно начините за създаване на мрежа на ЕС за PNR. Докладът, озаглавен „Проучване относно начините за създаване на мрежа на ЕС за обмен на резервационни данни на пътниците (PNR) за целите на правоприлагането“<sup>7</sup>, бе публикуван през 2009 г. и в него бе включена нова оценка на разходите.

По отношение на публичните органи прогнозираните разходи за всички държави-членки заедно са:

Разходи за въвеждане (еднократен разход)	€ 221 000 000
НО като се предполага амортизационен период от пет години	€ 44 200 000
Годишни разходи за персонал (текущи разходи)	€ 11 686 749
Годишни разходи за поддръжка (текущи разходи)	€ 61 483 319

По отношение на превозвачите заедно, разходите са:

Разходи за въвеждане на PUSH (еднократен разход)	
€ 100 000 * 120 установени в ЕС превозвачи =	€ 12 000 000
€ 100 000 * 80 установени извън ЕС превозвачи =	€ 8 000 000
НО като се предполага амортизационен период от пет години	€ 4 000 000
Разходи за предаване чрез PUSH – два пъти за всеки пътник (текущи разходи)	
€ 33 500 на авиокомпания на година*120 превозвача*3връзки*2 PUSH	€ 24 120 000
Разходи за персонал / поддръжка (текущи разходи)	€ 6 240 000

Цифрите от 2009 г. показват намаляване на разходите за публичните органи за въвеждането на система на ЕС за PNR, но увеличаване на разходите за превозвачите в сравнение с оценката на разходите, извършена през 2007 г. Действителните разходи ще бъдат в рамките между тези две оценки и, поне що се отнася до разходите за превозвачите, вероятно ще се доближават по-скоро до прогнозите от 2007 г., които се основават на пазарни цени, предоставени пряко от превозвачите.

<sup>7</sup> Автори: Accenture и SITA.

Дори с особено високите изчисления от 2009 г., ако превозвачите решат да прехвърлят своите разходи върху пътниците, това ще доведе до допълнително плащане от по-малко от €0,10 на билет, незначима сума при съпоставка с цялостната цена на билетите.

## **7. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА**

Всяка държава-членка може да изготвя годишен доклад за осъществяването на системите. В рамките на четири години от влизането в сила на директивата Комисията следва да направи оценка на нейното функциониране, с цел да се прецени дали използването на PNR данни е постигнало своите цели, дали държавите-членки са спазили своите задължения и дали системата е била успешна.

Комисията следва също така да разгледа възможността за разширяване на мярката, така че тя да обхване вътрешните полети в ЕС. Това ще даде възможност за преходен период и за добиване на опит от функционирането на първата директива за PNR.