IL-KUMMISSJONI
EWROPEA

Brussell, 24.7.2020
COM(2020) 305 final

RAPPORT TAL-KUMMISSJONI LILL-PARLAMENT EWROPEW U LILL-KUNSILL

Dwar ir-rieżami tad-Direttiva 2016/681 dwar l-użu ta' *data* tar-reġistru tal-ismijiet tal-passiġġieri (PNR) għall-prevenzjoni, l-iskoperta, l-investigazzjoni u l-prosekuzzjoni ta' reati terroristiċi u kriminalità serja

{SWD(2020) 128 final}

RAPPORT TAL-KUMMISSJONI LILL-PARLAMENT EWROPEW U LILL-KUNSILL

Dwar ir-rieżami tad-Direttiva 2016/681 dwar l-użu ta' *data* tar-reġistru tal-ismijiet tal-passiġġieri (PNR) għall-prevenzjoni, l-iskoperta, l-investigazzjoni u l-prosekuzzjoni ta' reati terroristiċi u kriminalità serja

1. IR-RIEŻAMI – AMBITU U PROĊESS

Id-Direttiva 2016/681 dwar l-użu ta' *data* tar-reġistru tal-ismijiet tal-passiġġieri (PNR) għall-prevenzjoni, l-iskoperta, l-investigazzjoni u l-prosekuzzjoni ta' reati terroristiċi u kriminalità serja (minn issa 'l quddiem "id-Direttiva dwar il-PNR")[1] ġiet adottata mill-Parlament Ewropew u mill-Kunsill fis-27 ta' April 2016. Id-Direttiva tirregola l-ġbir, l-ipproċessar u ż-żamma tad-*data* tal-PNR fl-Unjoni Ewropea u tistabbilixxi salvagwardji importanti għall-protezzjoni tad-drittijiet fundamentali, b'mod partikolari d-drittijiet għall-privatezza u l-protezzjoni tad-*data* personali. L-iskadenza għall-Istati Membri biex jittrasponu d-Direttiva fil-liġi nazzjonali tagħhom kienet il-25 ta' Mejju 2018.

Dan ir-rapport huwa b'rispons għall-obbligu tal-Kummissjoni skont l-Artikolu 19 tad-Direttiva dwar il-PNR li sal-25 ta' Mejju 2020 twettaq rieżami tal-elementi kollha tad-Direttiva u li tippreżenta dan ir-rapport lill-Parlament Ewropew u lill-Kunsill. Ir-rapport jistabbilixxi d-Direttiva dwar il-PNR fil-kuntest ġenerali tagħha u jippreżenta l-konklużjonijiet tal-Kummissjoni fir-rieżami tal-applikazzjoni tagħha fis-sentejn mill-iskadenza tat-traspożizzjoni. Kif jeżiġi l-Artikolu 19 tad-Direttiva, ir-rieżami jkopri l-elementi kollha tad-Direttiva, b'enfasi partikolari fuq il-konformità mal-istandards applikabbli ta' protezzjoni tad-*data* personali, il-ħtieġa u l-proporzjonalità tal-ġbir u l-ipproċessar tad-*data* tal-PNR għal kull wieħed mill-għanijiet stabbiliti fid-Direttiva, it-tul tal-perjodu taż-żamma tad-*data*, l-effettività tal-iskambju tal-informazzjoni bejn l-Istati Membri u l-kwalità tal-valutazzjonijiet inkluż fir-rigward tal-informazzjoni statistika miġbura skont l-Artikolu 20. Ir-rieżami jagħmel ukoll analiżi preliminari ta' kemm hu neċessarju, proporzjonali u effikaċi li l-ġbir obbligatorju tad-*data* tal-PNR jiġi estiż għal titjiriet intra-UE u kemm hu neċessarju li l-operaturi ekonomiċi mhux trasportaturi jiġu inklużi fil-kamp ta'

[1] Id-Direttiva (UE) 2016/681 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tas-27 ta' April 2016 dwar l-użu ta' *data* tar-reġistru tal-ismijiet tal-passiġġieri (PNR) għall-prevenzjoni, l-iskoperta, l-investigazzjoni u l-prosekuzzjoni ta' reati terroristiċi u kriminalità serja (ĠU L 119, 4.5.2016, p. 132).

applikazzjoni tad-Direttiva. Barra minn hekk, ir-rieżami jiddeskrivi l-kwistjonijiet u l-isfidi ewlenin li nqalgħu fl-implimentazzjoni u fl-applikazzjoni prattika tad-Direttiva.

Fit-tħejjija tar-rieżami, il-Kummissjoni ġabret informazzjoni u feedback permezz ta' diversi sorsi u attivitajiet immirati ta' konsultazzjoni. Dawn jinkludu r-riżultati tanġibbli tal-valutazzjoni ta' konformità tad-Direttiva dwar il-PNR, abbażi tal-analiżi tal-miżuri nazzjonali ta' traspożizzjoni; diskussjonijiet mal-awtoritajiet nazzjonali, responsabbli għall-implimentazzjoni tad-Direttiva, u mal-industrija tal-ivvjaġġar fil-qafas ta' laqgħat regolari u sessjonijiet ta' ħidma apposta; *data* statistika ppreżentata mill-Istati Membri skont l-Artikolu 20 tad-Direttiva; u żjarat fil-post f'sitt Stati Membri[2]. Biex juri kif id-*data* tal-PNR tintuża fil-prattika kontra t-terroriżmu u r-reati serji, fejn possibbli, ir-rapport jirreferi għal eżempji mill-ħajja reali li pprovdew l-awtoritajiet nazzjonali abbażi tal-esperjenza operattiva tagħhom.

Id-Dokument ta' Ħidma tal-Persunal li jakkumpanja dan ir-rapport jipprovdi informazzjoni aktar dettaljata u analiżi komprensiva tal-kwistjonijiet kollha koperti minn dan ir-rapport.

2. KUNTEST ĠENERALI

F'dawn l-aħħar snin, għadd dejjem akbar ta' pajjiżi – mhux limitati għall-Istati Membri – u organizzazzjonijiet internazzjonali għarfu l-valur li d-*data* tal-PNR tintuża bħala għodda għall-infurzar tal-liġi. Jenħtieġ li l-istabbiliment ta' mekkaniżmu tal-PNR u l-implimentazzjoni tad-Direttiva dwar il-PNR jitqiesu fl-isfond ta' din ix-xejra internazzjonali usa'.

L-użu tad-*data* tal-PNR ilu element importanti tal-kooperazzjoni internazzjonali tal-UE kontra t-terroriżmu u l-kriminalità serja għal kważi għoxrin sena. Il-Komunikazzjoni tal-2010 dwar l-approċċ globali stabbiliet sett ta' kriterji ġenerali li kellhom jiġu ssodisfati permezz ta' ftehimiet bilaterali futuri dwar il-PNR, inkluż, b'mod partikolari, għadd ta' prinċipji u salvagwardji għall-protezzjoni tad-*data*[3]. Dawn kienu jiffurmaw il-bażi tan-negozjati mill-ġdid tal-ftehimiet dwar il-PNR mal-Awstralja, il-Kanada u l-Istati Uniti, li wasslu biex jiġu konklużi ftehimiet ġodda dwar il-PNR mal-Awstralja[4] u mal-Istati Uniti[5].

---

2 Il-Belġju, il-Bulgarija, Franza, il-Ġermanja, il-Latvja u n-Netherlands.

3 COM(2010) 492 finali tal-21 ta' Settembru 2010.

4 Il-Ftehim bejn l-Unjoni Ewropea u l-Awstralja dwar l-ipproċessar u t-trasferiment tad-*data* tar-Reġistru tal-Ismijiet tal-Passiġġieri (PNR) mit-trasportaturi tal-ajru lis-Servizz Doganali u tal-Protezzjoni tal-Fruntieri

Wara talba mill-Parlament Ewropew, fis-26 ta' Lulju 2017 il-Qorti tal-Ġustizzja tal-UE ħarġet Opinjoni li tiddikjara li l-ftehim previst mal-Kanada ma setax jiġi konkluż fil-forma intenzjonata tiegħu minħabba li xi whud mid-dispożizzjonijiet tiegħu ma kinux jissodisfaw ir-rekwiżiti li jirriżultaw mill-Karta tad-Drittijiet Fundamentali[6]. Biex jindirizzaw it-tħassib tal-Qorti, l-UE u l-Kanada bdew jinnegozjaw il-ftehim mill-ġdid. Dawn in-negozjati ġew konklużi fil-livell tekniku f'Marzu 2019 u l-finalizzazzjoni tal-ftehim bħalissa jonqosha l-analiżi legali u l-approvazzjoni politika tat-test mill-Kanada[7]. Barra minn hekk, fit-18 ta' Frar 2020 il-Kunsill awtorizza lill-Kummissjoni biex tiftaħ negozjati mal-Ġappun bil-għan li jiġi konkluż ftehim dwar it-trasferiment ta' *data* tal-PNR[8]. In-negozjati mal-Messiku, li tnedew f'Lulju 2015, bħalissa jinsabu sospiżi.

Fil-livell tal-UE, l-adozzjoni tad-Direttiva dwar il-PNR f'April 2016 kienet pass importanti fil-politika interna dwar il-PNR. Kif indikat hawn fuq, id-Direttiva tistabbilixxi qafas armonizzat għall-ipproċessar tad-*data* tal-PNR li jittrasferixxu l-operaturi tal-ajru lill-Istati Membri. Il-Kummissjoni appoġġat lill-Istati Membri biex jimplimentaw id-Direttiva billi kkoordinat laqgħat regolari, ffaċilitat l-iskambju tal-aħjar prattiki u l-appoġġ bejn il-pari, u pprovdiet assistenza finanzjarja. B'mod partikolari, l-Awtorità Baġitarja saħħet il-baġit tal-Unjoni tal-2017 b'EUR 70 miljun għall-Fond għas-Sigurtà Interna-Pulizija, speċifikament għal azzjonijiet relatati mal-PNR.[9] Il-Kummissjoni ffinanzjat ukoll erba' proġetti relatati mal-PNR fil-kuntest tal-Azzjonijiet tal-Unjoni tal-Fond għas-Sigurtà Interna-Pulizija. Dawn il-proġetti kellhom l-għan li jiżguraw li l-Unitajiet tal-Informazzjoni dwar il-Passiġġieri jiżviluppaw il-kapaċitajiet meħtieġa biex jiskambjaw id-*data* tal-PNR jew ir-riżultati mill-ipproċessar ta' din id-*data* bejn xulxin u mal-Europol.

---

tal-Awstralja, ĠU L 186, 14.7.2012, p. 4. Ir-rieżami u l-evalwazzjoni konġunti ta' dan il-ftehim jinsabu għaddejjin.

5 Il-Ftehim bejn l-Istati Uniti tal-Amerka u l-Unjoni Ewropea dwar l-użu u t-trasferiment tar-reġistri tal-ismijiet tal-passiġġieri lid-Dipartiment tal-Homeland Security tal-Istati Uniti, ĠU L 215, 11.8.2012, p. 5. L-evalwazzjoni konġunta ta' dan il-ftehim tinsab għaddejja.

6 L-Opinjoni 1/15 tal-Qorti tal-Ġustizzja (Awla Manja) ECLI:EU:C:2017:592.

7 Id-Dikjarazzjoni konġunta tas-Summit bejn l-UE u l-Kanada, Montreal 17-18 ta' Lulju 2019.

8 Deċiżjoni tal-Kunsill li tawtorizza l-ftuħ ta' negozjati mal-Ġappun għal ftehim bejn l-Unjoni Ewropea u l-Ġappun dwar it-trasferiment u l-użu ta' *data* tar-Reġistru tal-Ismijiet tal-Passiġġieri (PNR) għall-prevenzjoni u l-ġlieda kontra t-terroriżmu u l-kriminalità tranżnazzjonali serja, Dokument tal-Kunsill 5378/20.

9 Din l-assistenza finanzjarja tqassmet fost l-Istati Membri skont ir-regola standard ta' tqassim tal-Fond għas-Sigurtà Interna-Pulizija – jiġifieri 30 % skont il-popolazzjoni, 10 % skont it-territorju, 15 % skont l-għadd ta' passiġġieri bil-baħar u bl-ajru, 10 % skont it-tunnellati ta' merkanzija (bl-ajru u bil-baħar), 35 % fi proporzjon invers għall-PDG.

Fl-2016, l-UE mmodernizzat ukoll il-leġiżlazzjoni tagħha dwar il-protezzjoni tad-*data* personali permezz tal-adozzjoni tar-Regolament (UE) 2016/679 (ir-Regolament Ġenerali dwar il-Protezzjoni tad-*Data* jew RĠPD)[10] u d-Direttiva (UE) 2016/680 (id-Direttiva dwar il-protezzjoni tad-*data* fis-settur tal-infurzar tal-liġi, magħrufa wkoll bħala d-Direttiva dwar l-Infurzar tal-Liġi)[11]. Fl-24 ta' Ġunju 2020, il-Kummissjoni adottat Komunikazzjoni biex jiġu allinjati l-istrumenti ta' dak li kien t-tielet pilastru mar-regoli dwar il-protezzjoni tad-*data*[12] u ppubblikat ir-riżultati tal-ewwel rieżami u evalwazzjoni tar-RĠPD[13].

Fil-kuntest ta' dan ir-rieżami, ta' min jinnota li l-Qorti Kostituzzjonali Belġjana għamlet rinviju għal deċiżjoni preliminari lill-Qorti tal-Ġustizzja dwar il-konformità tad-Direttiva mal-Karta tad-Drittijiet Fundamentali u mat-Trattat[14]. Iktar reċentement, il-Qorti Distrettwali ta' Cologne għamlet ukoll talba għal deċiżjoni preliminari rigward id-Direttiva dwar il-PNR[15]. Il-Kummissjoni ppreżentat osservazzjonijiet fl-ewwel wieħed minn dawn il-proċedimenti u se tagħmel l-istess fit-tieni wieħed eventwalment.

Fil-livell dinji, f'Diċembru 2017 in-Nazzjonijiet Uniti adottaw ir-Riżoluzzjoni 2396 tal-Kunsill tas-Sigurtà li tobbliga lill-Istati kollha tan-NU jiżviluppaw il-kapaċità li jiġbru, jipproċessaw u janalizzaw id-*data* tal-PNR u jiżguraw li d-*data* tal-PNR tintuża mill-awtoritajiet nazzjonali kompetenti kollha tagħhom u li jikkondividuha mal-oħrajn[16]. Biex tappoġġa lill-Istati jiżviluppaw kapaċitajiet bħal dawn, f'Marzu 2019 l-Organizzazzjoni tal-Avjazzjoni Ċivili Internazzjonali (International Civil Aviation Organisation, ICAO) nediet il-proċess ta' abbozzar ta' standards ġodda tal-PNR. Dawn l-istandards, li se jkunu vinkolanti fuq il-pajjiżi membri kollha tal-ICAO sakemm ma jirreġistrawx opinjoni kuntrarja, ġew adottati mill-Kunsill tal-ICAO fit-23 ta' Ġunju 2020. Il-Kummissjoni se tkompli tinvolvi

---

10 Ir-Regolament (UE) 2016/679 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tas-27 ta' April 2016 dwar il-protezzjoni tal-persuni fiżiċi fir-rigward tal-ipproċessar ta' *data* personali u dwar il-moviment liberu ta' tali *data*, u li jħassar id-Direttiva 95/46/KE (ir-Regolament Ġenerali dwar il-Protezzjoni tad-*Data*) (Test b'rilevanza għaż-ŻEE), ĠU L 119, 4.5.2016, p. 1.

11 Id-Direttiva (UE) 2016/680 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tas-27 ta' April 2016 dwar il-protezzjoni ta' persuni fiżiċi fir-rigward tal-ipproċessar ta' *data* personali mill-awtoritajiet kompetenti għall-finijiet tal-prevenzjoni, l-investigazzjoni, is-sejbien jew il-prosekuzzjoni ta' reati kriminali jew l-eżekuzzjoni ta' pieni kriminali, u dwar il-moviment liberu ta' tali *data*, u li tħassar id-Deċiżjoni Qafas tal-Kunsill 2008/977/ĠAI, ĠU L 119, 4.5.2016, p. 89.

12 COM(2020) 262 final tal-24 ta' Ġunju 2020.

13 COM(2020) 264 final tal-24 ta' Ġunju 2020.

14 Talba għal deċiżjoni preliminari fil-Kawża C-817/19 *Ligue des droits humains*, ĠU C 36, 3.2.2020, p. 16–17 (pendenti).

15 Talba għal deċiżjoni preliminari fil-Kawżi konġunti C-148/20, C-149/20 u C-150/20 *Deutsche Lufthansa*, għadha mhix ippubblikata (pendenti).

16 Ir-Riżoluzzjoni 2396 (2017) - Adottata mill-Kunsill tas-Sigurtà fit-8148 laqgħa tiegħu, fil-21 ta' Diċembru 2017.

ruħha attivament f'dan il-proċess, tirrappreżenta lill-UE bħala osservatur, biex tiżgura l-kompatibbiltà ta' dawn l-istandards mar-rekwiżiti legali tal-UE, sabiex ikunu jistgħu jikkontribwixxu biex jiffaċilitaw it-trasferimenti tad-*data* tal-PNR.

3. KONKLUŻJONIJIET EWLENIN

Il-konklużjonijiet ewlenin tal-proċess ta' rieżami jistgħu jinġabru fil-qosor kif ġej:

3.1. Twaqqif ta' sistema tal-PNR madwar l-UE kollha

Il-Kummissjoni tilqa' l-isforzi tal-awtoritajiet nazzjonali biex jimplimentaw id-Direttiva dwar il-PNR. Fi tmiem il-perjodu tar-rieżami, 24 minn 26 Stat Membru kienu nnotifikaw lill-Kummissjoni bit-traspożizzjoni sħiħa tad-Direttiva. Miż-żewġ Stati Membri l-oħra, is-Slovenja nnotifikat it-traspożizzjoni parzjali u Spanja, li ma nnotifikat l-ebda miżura ta' traspożizzjoni, ġiet riferuta lill-Qorti tal-Ġustizzja fit-2 ta' Lulju 2020 talli naqset milli timplimenta d-Direttiva. Il-maġġoranza l-kbira tal-Istati Membri stabbilixxew u bdew joperaw Unitajiet tal-Informazzjoni dwar il-Passiġġieri, li huma l-unitajiet maħtura responsabbli għall-ġbir u l-ipproċessar tad-*data* tal-PNR. Dawn l-Unitajiet tal-Informazzjoni dwar il-Passiġġieri żviluppaw livelli tajbin ta' kooperazzjoni ma' awtoritajiet nazzjonali rilevanti oħrajn u mal-Unitajiet tal-Informazzjoni dwar il-Passiġġieri ta' Stati Membri oħra. L-Istati Membri kollha nnominaw lill-awtoritajiet kompetenti tagħhom awtorizzati li jitolbu u jirċievu d-*data* tal-PNR mingħand l-Unità tagħhom tal-Informazzjoni dwar il-Passiġġieri biss għall-finijiet tal-prevenzjoni, l-iskoperta, l-investigazzjoni u l-prosekuzzjoni ta' reati terroristiċi u ta' reati serji, bħall-pulizija u awtoritajiet oħra responsabbli għall-ġlieda kontra l-kriminalità.

3.2. Konformità mal-istandards tal-protezzjoni tad-*data* fid-Direttiva

L-analiżi tal-miżuri nazzjonali ta' traspożizzjoni tindika konformità ġenerali mar-rekwiżiti tal-protezzjoni tad-*data* tad-Direttiva dwar il-PNR, minkejja li xi Stati Membri naqsu milli jirriflettuhom kollha kemm huma fil-liġijiet nazzjonali tagħhom[17]. Barra minn hekk, il-ħarsa ġenerali tal-applikazzjoni tagħhom tikkonferma l-impenn tal-awtoritajiet nazzjonali li jirrispettaw dawn is-salvagwardji u li jimplimentawhom fil-prattika. Il-Kummissjoni se

[17] Taħt is-superviżjoni tal-Kummissjoni, kuntrattur estern wettaq valutazzjoni komprensiva tal-kompletezza u l-konformità tal-miżuri nazzjonali ta' traspożizzjoni u l-implimentazzjoni prattika tagħhom fil-qafas tal-valutazzjoni tal-konformità. Fir-rigward tat-23 Stat Membru li nnotifikaw it-traspożizzjoni sħiħa sal-10 ta' Ġunju 2019, il-valutazzjoni tlestiet. Fir-rigward ta' tliet Stati Membri li nnotifikaw wara din id-data, il-valutazzjoni inizjali biss ġiet konkluża.

tkompli tħeġġeġ il-kondiviżjoni tal-aħjar prattiki żviluppati f'dan ir-rigward permezz tal-laqgħat ġenerali tagħha mal-Istati Membri u permezz tal-proġetti ffinanzjati fil-kuntest tal-azzjonijiet tal-Unjoni tal-Fond għas-Sigurtà Interna-Pulizija. Fl-istess ħin, il-Kummissjoni mhux se taħsibha darbtejn biex tuża l-kompetenzi kollha li għandha bħala gwardjan tat-trattati, inkluż billi tniedi proċeduri ta' ksur jekk hemm bżonn, biex tiżgura li l-Istati Membri jirrispettaw għalkollox ir-rekwiżiti stabbiliti fid-Direttiva, b'mod partikolari dawk dwar il-protezzjoni tad-*data* personali.

Is-salvagwardji tal-protezzjoni tad-*data* fid-Direttiva, fejn jiġu implimentati kif suppost, kif inhu l-każ fil-maġġoranza tal-Istati Membri, jiggarantixxu l-proporzjonalità tal-ipproċessar tad-*data* tal-PNR u għandhom l-għan li jimpedixxu l-abbuż min-naħa tal-awtoritajiet nazzjonali jew atturi oħra. Il-limitazzjoni tal-iskop tiggarantixxi li l-ipproċessar tad-*data* jsir biss għall-objettivi tal-ġlieda kontra t-terroriżmu u r-reati serji. Il-projbizzjoni tal-ġbir u l-ipproċessar ta' *data* sensittiva tikkostitwixxi salvagwardja importanti biex jiġi żgurat li l-PNR ma jintużax b'mod diskriminatorju. Il-fatt li l-Istati Membri jżommu rekords tal-operazzjonijiet ta' proċessar, kif teżiġi d-Direttiva, itejjeb it-trasparenza u jippermetti li jsir kontroll effikaċi tal-legalità tal-ipproċessar tad-*data*. L-Uffiċjali tal-Protezzjoni tad-*Data* jistgħu b'mod indipendenti jikkontrollaw il-legalità tal-ipproċessar tad-*data*, b'mod partikolari meta ma jkunux membri tal-persunal tal-Unità tal-Informazzjoni dwar il-Passiġġieri u ma jkunux subordinati għall-Kap tal-Unità tal-Informazzjoni dwar il-Passiġġieri. Barra minn hekk, il-preżenza tagħhom fl-Unità tal-Informazzjoni dwar il-Passiġġieri tiggarantixxi li l-perspettiva tal-protezzjoni tad-*data* tiġi inkorporata fil-funzjonament ta' kuljum ta' dawn l-unitajiet.

Fuq livell prattiku, l-interazzjoni bejn l-Unitajiet tal-Informazzjoni dwar il-Passiġġieri u l-Uffiċjali tagħhom tal-Protezzjoni tad-*Data* tidher li qed taħdem tajjeb u r-rwol tal-Uffiċjali tal-Protezzjoni tad-*Data* huwa meqjus li jżid il-valur għall-operazzjonijiet tal-Unità tal-Informazzjoni dwar il-Passiġġieri. L-Uffiċjali tal-Protezzjoni tad-*Data* għandhom rwol partikolarment importanti fil-monitoraġġ tal-operazzjonijiet tal-ipproċessar tad-*data*, billi japprovaw u janalizzaw kriterji predeterminati u jipprovdu pariri dwar kwistjonijiet ta' protezzjoni tad-*data* lill-persunal tal-Unità tal-Informazzjoni dwar il-Passiġġieri. Fil-biċċa l-kbira tal-Istati Membri, l-Uffiċjali tal-Protezzjoni tad-*Data* ġew innominati bil-liġi bħala l-punt ta' kuntatt għas-suġġetti tad-*data* u l-kuntatt magħhom huwa wkoll iffaċilitat fil-prattika.

3.3. Elementi oħra tar-rieżami

Il-ħtieġa u l-proporzjonalità tal-ġbir u l-ipproċessar tad-data tal-PNR

Ir-rieżami juri diversi elementi li jikkonfermaw il-ħtieġa u l-proporzjonalità tal-ġbir u l-ipproċessar tad-*data* tal-PNR għall-finijiet tad-Direttiva dwar il-PNR. Fiż-żmien limitat mill-iskadenza tat-traspożizzjoni, intwera li l-PNR huwa effikaċi biex jinkisbu l-għanijiet tiegħu, li jikkorrispondu għal objettiv ta' interess ġenerali, jiġifieri li tiġi protetta s-sigurtà pubblika billi jiġu ggarantiti l-prevenzjoni, l-iskoperta, l-investigazzjoni u l-prosekuzzjoni ta' reati serji u ta' terroriżmu fiż-żona tal-Unjoni mingħajr fruntieri interni.

Skont l-Istati Membri, il-mezzi differenti ta' pproċessar tad-*data* tal-PNR disponibbli għalihom (jiġifieri ħin reali, reattiv u proattiv) diġà taw riżultati tanġibbli fil-ġlieda kontra t-terroriżmu u l-kriminalità. Mingħajr ma qalu li hija eżawrjenti, l-Istati Membri pprovdew lill-Kummissjoni b'evidenza kwalitattiva[18] li turi kif il-paragun tad-*data* tal-PNR ma' bażijiet tad-*data* u kriterji predeterminati kkontribwixxa għall-identifikazzjoni ta' terroristi jew persuni potenzjalment involuti f'attivitajiet oħra ta' kriminalità serja, bħat-traffikar tad-droga, iċ-ċiberkriminalità, it-traffikar tal-bnedmin, l-abbuż sesswali tat-tfal, il-ħtif tat-tfal u l-parteċipazzjoni f'organizzazzjonijiet kriminali. F'xi każijiet, l-użu tad-*data* tal-PNR irriżulta fl-arrest ta' persuni li qabel ma kinux magħrufa mis-servizzi tal-pulizija, jew ippermetta li l-awtoritajiet kompetenti jeżaminaw aktar fil-fond passiġġieri li kieku ma kinux isirulhom kontrolli. Il-valutazzjoni tal-passiġġieri qabel it-tluq jew il-wasla tagħhom għenet ukoll biex jiġi evitat li jitwettqu reati. L-awtoritajiet nazzjonali jenfasizzaw li dawn ir-riżultati ma setgħux jinkisbu mingħajr l-ipproċessar tad-*data* tal-PNR, pereżempju bl-użu esklussiv ta' għodod oħra bħall-Informazzjoni Antiċipata dwar il-Passiġġieri.

Skont id-Direttiva dwar il-PNR, l-ipproċessar tad-*data* tal-PNR jikkonċerna l-passiġġieri kollha li deħlin u ħerġin fuq it-titjiriet minn barra l-UE. Il-valutazzjoni turi li din il-kopertura wiesgħa hija strettament meħtieġa biex jinkisbu l-objettivi mixtieqa tad-Direttiva. Fir-rigward tad-*data* miġbura, il-kategoriji fl-Anness I jirriflettu standards maqbula internazzjonalment, b'mod partikolari fil-livell tal-ICAO. L-awtoritajiet nazzjonali kkonfermaw li l-possibbiltà li jinġabru tali kategoriji ta' *data* tal-PNR tikkorrispondi għal dak li huwa strettament meħtieġ biex jinkisbu l-objettivi segwiti.

[18] Uħud mill-eżempji jinsabu fit-Taqsimiet 5.1 u 5.2 tad-Dokument ta' Ħidma tal-Persunal.

Fir-rigward tal-livell ta' interferenza fid-drittijiet fundamentali għall-privatezza u għall-protezzjoni tad-*data* personali, il-kunsiderazzjonijiet li ġejjin huma rilevanti. Importanti, id-Direttiva dwar il-PNR tipprojbixxi b'mod strett l-ipproċessar ta' *data* sensittiva. Filwaqt li d-*data* tal-PNR tista' tiżvela informazzjoni speċifika dwar il-ħajja privata ta' persuna, din l-informazzjoni hija limitata għal aspett speċifiku tal-ħajja privata, jiġifieri l-ivvjaġġar bl-ajru. Barra minn hekk, id-Direttiva dwar il-PNR fiha salvagwardji stretti biex jiġi limitat aktar il-livell ta' interferenza għall-minimu assolut u tiġi ggarantita l-proporzjonalità tal-metodi ta' pproċessar disponibbli għall-awtoritajiet nazzjonali, inkluż fir-rigward tal-prestazzjoni tal-ipproċessar awtomatizzat. Bħala riżultat ta' dawn is-salvagwardji, hija biss id-*data* personali ta' għadd limitat ħafna ta' passiġġieri li tiġi ttrasferita lill-awtoritajiet kompetenti għal ipproċessar ulterjuri. Dan ifisser li s-sistemi tal-PNR qed jagħtu riżultati mmirati li jillimitaw l-ammont ta' interferenza mad-drittijiet tal-privatezza u tal-protezzjoni tad-*data* personali. Fl-aħħar nett, id-*data* tal-PNR ma tintużax biex jiġi stabbilit profil individwali ta' kulħadd, iżda biex jiġu stabbiliti xenarji ta' riskju u xenarji anonimi jew "profili astratti".

It-tul tal-perijodu taż-żamma tad-data,

Iż-żamma tad-*data* tal-PNR tal-passiġġieri kollha għal perjodu ta' ħames snin hija meħtieġa biex jinkisbu l-objettivi li tiġi ggarantita s-sigurtà u jiġu protetti l-ħajja u s-sikurezza tan-nies permezz tal-prevenzjoni, l-iskoperta, l-investigazzjoni u l-prosekuzzjoni ta' reati terroristiċi u ta' reati serji.

L-ewwel nett, il-ħtieġa li d-*data* tinżamm għal ħames snin tirriżulta min-natura tal-PNR bħala għodda analitika mmirata mhux biss għall-identifikazzjoni ta' theddid magħruf iżda wkoll biex jinkixfu riskji mhux magħrufa. L-arranġamenti tal-ivvjaġġar irreġistrati bħala *data* tal-PNR jintużaw biex jidentifikaw xejriet speċifiċi ta' mġiba u jiġu assoċjati persuni magħrufa u persuni mhux magħrufa. B'definizzjoni, l-identifikazzjoni ta' tali xejriet u assoċjazzjonijiet titlob il-possibbiltà ta' analiżi fit-tul. Fil-fatt, tali analiżi teħtieġ li jkun hemm ammont suffiċjenti ta' *data* disponibbli għall-Unità tal-Informazzjoni dwar il-Passiġġieri għal perjodu relattivament twil. Tali *data* tista' tiġi ttrasferita lill-awtoritajiet kompetenti biss b'rispons għal talbiet "debitament motivati", fuq bażi ta' każ b'każ, fil-qafas ta' investigazzjonijiet kriminali.

It-tieni, iż-żamma tad-*data* tal-PNR għal ħames snin hija meħtieġa biex jiġu żgurati l-investigazzjoni u l-prosekuzzjoni effettivi ta' reati terroristiċi u ta' reati serji. L-investigazzjonijiet u l-prosekuzzjoni ta' tali reati normalment jinvolvu xhur u, ħafna drabi,

snin ta' xogħol. F'dan ir-rigward, l-Istati Membri kkonfermaw li l-perjodu ta' żamma ta' ħames snin huwa meħtieġ mill-aspett operattiv. Id-disponibbiltà ta' *data* storika tiżgura li, meta individwu jiġi akkużat li wettaq reat serju jew li kien involut f'attivitajiet terroristiċi, huwa possibbli li ssir analiżi tal-istorja tal-ivvjaġġar u jiġi identifikat min ivvjaġġa miegħu jew magħha u jiġu identifikati l-kompliċi potenzjali jew il-membri l-oħra tal-grupp kriminali, kif ukoll il-vittmi potenzjali.

Barra minn hekk, is-salvagwardji pprovduti fid-Direttiva dwar il-PNR li jikkonċernaw l-aċċess mill-awtoritajiet kompetenti għad-*data* maħżuna mill-Unità tal-Informazzjoni dwar il-Passiġġieri u fir-rigward tad-dipersonalizzazzjoni u r-ripersonalizzazzjoni tad-*data* wrew li huma robusti biżżejjed biex jiġu evitati l-abbużi.

Il-Qorti tal-Ġustizzja eżaminat il-limiti ta' żmien għaż-żamma tad-*data* tal-PNR fl-Opinjoni 1/15 tagħha dwar il-ftehim previst tal-PNR bejn l-UE u l-Kanada u, biex tindirizza t-tħassib tal-Qorti, il-Kummissjoni nnegozjat abbozz ta' ftehim ġdid mal-Kanada. F'dan ir-rigward, huwa importanti li wieħed jinnota li l-Kummissjoni tqis li ċ-ċirkostanzi fattwali u legali tad-Direttiva dwar il-PNR huma differenti minn dawk ikkunsidrati mill-Qorti tal-Ġustizzja f'dak il-każ. B'mod partikolari, id-Direttiva dwar il-PNR tfittex b'mod ċar l-objettiv li tiżgura s-sigurtà fl-Unjoni u ż-żona tagħha mingħajr fruntieri interni, fejn l-Istati Membri jaqsmu r-responsabbiltà għas-sigurtà pubblika. Barra minn hekk, għall-kuntrarju tal-abbozz ta' ftehim mal-Kanada, id-Direttiva ma tikkonċernax it-trasferimenti ta' *data* lejn pajjiż terz, iżda l-ġbir ta' *data* dwar il-passiġġieri fuq titjiriet minn u lejn l-UE mill-Istati Membri. F'dan ir-rigward, in-natura tad-Direttiva dwar il-PNR bħala liġi sekondarja tfisser li hija applikata taħt il-kontroll tal-qrati nazzjonali tal-Istati Membri tal-UE u, fl-aħħar istanza, tal-Qorti tal-Ġustizzja. Barra minn hekk, il-liġijiet nazzjonali li jimplimentaw id-Direttiva dwar l-Infurzar tal-Liġi japplikaw ukoll għall-ipproċessar ta' *data* previst fid-Direttiva dwar il-PNR, inkluż kwalunkwe pproċessar sussegwenti mill-awtoritajiet kompetenti.

L-effettività tal-iskambu ta' informazzjoni bejn l-Istati Membri

Il-kooperazzjoni u l-iskambju tad-*data* tal-PNR bejn l-Unitajiet tal-Informazzjoni dwar il-Passiġġieri hija waħda mill-aktar elementi importanti tad-Direttiva. Filwaqt li l-iskambju ta' *data* bejn l-Istati Membri abbażi ta' talbiet debitament motivati effettivament tiffunzjona, il-possibbiltà li d-*data* tal-PNR tiġi ttrasferita fuq l-inizjattiva proprja tal-Unità tal-Informazzjoni dwar il-Passiġġieri hija ferm inqas prevalenti. L-informazzjoni li jipprovdu l-Istati Membri tissuġġerixxi li l-awtoritajiet tal-infurzar tal-liġi huma aktar lesti li jużaw

proċeduri ta' kooperazzjoni bbażati fuq regolamenti ċari u preċiżi, bħal dawk li jikkonċernaw it-trasferimenti bi tweġiba għal talba. Min-naħa l-oħra, il-formulazzjoni wiesgħa u relattivament vaga tad-dispożizzjoni tad-Direttiva dwar it-trasferimenti spontanji wasslet għal ċerta riżerva dwar l-applikazzjoni tagħha.

Il-kwalità tal-valutazzjonijiet inkluż fir-rigward tal-informazzjoni statistika miġbura skont l-Artikolu 20.

L-Artikolu 20 tad-Direttiva dwar il-PNR jirrikjedi li l-Istati Membri jiġbru, bħala minimu, informazzjoni statistika dwar l-għadd totali ta' passiġġieri li tkun inġabret u ġiet skambjata d-*data* tal-PNR tagħhom, u l-għadd ta' passiġġieri identifikati għal aktar skrutinju. L-analiżi ta' din l-informazzjoni turi li d-*data* ta' frazzjoni żgħira ħafna tal-passiġġieri biss tiġi ttrasferita lill-awtoritajiet kompetenti għal aktar skrutinju. Għaldaqstant, l-istatistika disponibbli tindika li, kollox ma' kollox, is-sistemi tal-PNR qed jaħdmu f'konformità mal-objettiv li jiġu identifikati l-passiġġieri li jippreżentaw riskju għoli mingħajr ma' jintmessu l-flussi tal-ivvjaġġar *bona fide*.

F'dan ir-rigward, għandu jiġi nnotat li l-istatistika pprovduta lill-Kummissjoni mhijiex kompletament standardizzata u għalhekk ma tistax issirilha analiżi kwantitattiva rigoruża. B'mod simili, hemm bżonn ukoll li wieħed ifakkar li fil-maġġoranza tal-investigazzjonijiet, id-*data* tal-PNR tikkostitwixxi għodda, jew biċċa evidenza, fost l-oħrajn, u li ħafna drabi ma jkunx possibbli li jiġu iżolati u kkwantifikati r-riżultati attribwibbli speċifikament għall-użu tal-PNR biss. F'din l-analiżi, il-Kummissjoni taffiet dawn id-diffikultajiet billi ġabret diversi tipi ta' evidenza biex tistabbilixxi bażi ta' evidenza soda għar-rieżami. Il-Kummissjoni se tkompli wkoll taħdem mill-qrib mal-Istati Membri biex ittejjeb il-kwalità tal-informazzjoni statistika li tinġabar skont din id-Direttiva.

Feedback mill-Istati Membri dwar l-estensjoni possibbli tal-obbligi u l-użu ta' data skont id-Direttiva dwar il-PNR

L-Istati Membri kollha ħlief wieħed estendew il-ġbir tad-*data* tal-PNR għal titjiriet intra-UE. L-awtoritajiet nazzjonali jikkunsidraw il-ġbir tad-*data* tal-PNR għal titjiriet intra-UE (u b'mod partikolari intra-Schengen) bħala għodda importanti tal-infurzar tal-liġi biex jiġu segwiti l-movimenti ta' persuni suspettati magħrufa u biex jiġu identifikati xejriet ta' vvjaġġar suspettuż ta' individwi mhux magħrufa li jistgħu jkunu involuti f'attivitajiet kriminali / terroristiċi li jkunu qed jivvjaġġaw fiż-żona Schengen. Peress li l-Istati Membri

diġà effettivament jiġbru d-*data* tal-PNR dwar it-titjiriet fl-UE, il-Kummissjoni ma tqisx li huwa essenzjali li f'dan l-istadju l-ġbir tad-*data* tal-PNR isir obbligatorju f'titjiriet intra-UE.

Ir-rieżami wera li, mill-perspettiva operazzjonali, l-Istati Membri jikkunsidraw informazzjoni minn operaturi ekonomiċi mhux trasportaturi bħala ta' valur miżjud kruċjali. Minħabba l-għadd ta'prenotazzjonijiet li saru mill-operaturi turistiċi u mill-aġenziji tal-ivvjaġġar, sehem importanti mid-*data* tal-passiġġieri bħalissa mhux qed jinġabar u jiġi pproċessat mill-Unitajiet tal-Informazzjoni dwar il-Passiġġieri, u dan qed joħloq lakuna serja fis-sigurtà. Il-Kummissjoni tagħraf din l-isfida. Madankollu, kull estensjoni possibbli tal-obbligu li tinġabar *data* tal-PNR lill-operaturi ekonomiċi mhux trasportaturi se tkun teħtieġ valutazzjoni bir-reqqa tal-impatt legali, tekniku u finanzjarju ta' tali ġbir, inkluż il-kontroll tad-drittijiet fundamentali, b'mod partikolari fid-dawl tan-nuqqas ta' standardizzazzjoni tal-formati tad-*data*.

Ir-rieżami wera wkoll li xi Stati Membri jiġbru *data* tal-PNR minn mezzi oħra ta' trasport, bħal minn trasportaturi marittimi, ferrovjarji u tat-triq, fuq il-bażi tal-liġi nazzjonali tagħhom. Minkejja l-valur operazzjonali tal-ġbir ta' *data* bħal din, din il-kwistjoni tqajjem kwistjonijiet legali, prattiċi u operazzjonali sinifikanti. Qabel ma tieħu xi pass biex testendi l-obbligu tal-ġbir tad-*data* tal-PNR skont id-Direttiva, il-Kummissjoni se tagħmel valutazzjoni bir-reqqa tal-impatt, kif irrakkomandat ukoll mill-Kunsill fil-konklużjonijiet tiegħu ta' Diċembru 2019 dwar "it-twessigħ tal-kamp ta' applikazzjoni tal-użu tad-*data* tar-reġistru tal-ismijiet tal-passiġġieri (PNR) għal forom ta' trasport barra t-traffiku tal-ajru"[19].

Filwaqt li d-Direttiva dwar il-PNR tippermetti biss l-ipproċessar tad-*data* tal-PNR għall-ġlieda kontra t-terroriżmu u l-kriminalità serja, diversi Stati Membri indikaw ukoll li l-użu tad-*data* tal-PNR jista' jikkostitwixxi għodda siewja biex tiġi protetta s-saħħa pubblika u jiġi evitat it-tixrid ta' mard infettiv, pereżempju billi jiġi ffaċilitat ir-rintraċċar tal-kuntatti fir-rigward ta' persuni li kienu bilqiegħda ħdejn passiġġier infettat. Din il-kwistjoni kisbet saħansitra aktar prominenza mindu bdiet l-emerġenza tal-pandemija tal-COVID-19, u aktar Stati Membri indikaw li hemm il-bżonn li jitħalla l-użu tad-*data* tal-PNR biex jiġu ttrattati emerġenzi bħal dawn relatati mas-saħħa.

[19] Dokument tal-Kunsill 14746/19, adottat fit-2 ta' Diċembru 2019.

3.4. Sfidi operattivi ewlenin

Il-Kummissjoni tqis l-isfidi rrappurtati mill-Istati Membri abbażi tal-esperjenza limitata miksuba fl-applikazzjoni tad-Direttiva dwar il-PNR matul l-ewwel sentejn ta' applikazzjoni. B'mod partikolari, jista' jkun hemm bżonn ta' miżuri addizzjonali, bħall-ġbir obbligatorju tad-data tat-twelid tal-passiġġieri mill-operaturi tal-ajru, biex titjieb il-kwalità tad-*data*, li huwa importanti biex ikun hemm ipproċessar tad-*data* saħansitra aktar iffukat u effiċjenti. Jista' jkun meħtieġ ukoll titjib fil-kwalità tad-*data*, kif ukoll rikunsiderazzjoni bir-reqqa tal-għanijiet li għalihom tista' tintuża d-*data* tal-PNR, biex id-Direttiva dwar il-PNR tiġi allinjata aħjar ma' strumenti oħra tal-UE għall-kooperazzjoni fl-infurzar tal-liġi. Kull tibdil eventwali għal dan il-għan fid-Direttiva se jkun jeħtieġ valutazzjoni tal-impatt dettaljata, b'mod partikolari rigward l-impatt tiegħu fuq id-drittijiet fundamentali.

Sabiex jiġi evitat li l-operaturi tal-ajru jiġu ffaċċati b'sitwazzjoni ta' kunflitt tal-liġi li ma jippermettilhomx jibagħtu d-*data* tal-PNR mill-Istati Membri u lill-Istati Membri, ikollhom ikomplu jiġu indirizzati metodi li jippermettu t-trasferiment tad-*data* tal-PNR lil pajjiżi terzi f'konformità mar-rekwiżiti tad-dritt tal-UE, fil-kuntest tal-politika barranija tal-Kummissjoni dwar il-PNR.

4. KONKLUŻJONIJIET

Il-valutazzjoni tal-Kummissjoni tal-ewwel sentejn ta' applikazzjoni tad-Direttiva hija kollox ma' kollox pożittiva. Il-konklużjoni ewlenija tar-rieżami hija li d-Direttiva qed tikkontribwixxi b'mod pożittiv għall-objettiv ewlieni tagħha li jiġi żgurat it-twaqqif ta' sistemi effettivi tal-PNR fl-Istati Membri, bħala strument biex jikkumbatti t-terroriżmu u l-kriminalità serja. Il-Kummissjoni appoġġat lill-Istati Membri matul il-proċess kollu ta' implimentazzjoni billi kkoordinat laqgħat regolari, ffaċilitat il-kooperazzjoni bejn l-awtoritajiet nazzjonali u pprovdiet assistenza finanzjarja. Fl-istess ħin, il-Kummissjoni ma ħasbithiex darbtejn biex tniedi proċedimenti ta' vjolazzjoni kontra Stati Membri li naqsu milli jittrasponu d-Direttiva fil-ħin.

Il-Kummissjoni se tkompli taħdem mill-qrib mal-Istati Membri biex tiżgura li l-kwistjonijiet u l-isfidi kollha identifikati hawn fuq jiġu debitament indirizzati sabiex il-mekkaniżmu tal-PNR tal-UE jsir saħansitra aktar effiċjenti, filwaqt li jiġi żgurat ir-rispett sħiħ tad-drittijiet fundamentali. Il-monitoraġġ tal-Kummissjoni tal-implimentazzjoni tad-Direttiva dwar il-PNR se jkompli anki wara li jitlesta dan ir-rieżami. Dan ir-rapport, li ma għandux jitqies bħala

valutazzjoni definittiva tal-konformità tal-miżuri nazzjonali ta' traspożizzjoni, se jiffaċilita d-djalogu mal-Istati Membri biex jindirizzaw kull devjazzjoni mir-rekwiżiti tad-Direttiva. F'dak il-kuntest, il-bżonn li jinbdew proċedimenti ta' vjolazzjoni għal implimentazzjoni mhux konformi se jiġi vvalutat ukoll.

Il-Kummissjoni hija tal-opinjoni li f'dan l-istadju l-ebda emenda għad-Direttiva tal-PNR ma jenħtieġ tiġi proposta. Wara perjodu inizjali fejn il-prijorità kienet li tinkiseb it-traspożizzjoni sħiħa, issa wasal iż-żmien li l-attenzjoni tinxteħet fuq li jiġi żgurat li d-Direttiva tkun ġiet implimentata kif suppost. Barra minn hekk, xi wħud mill-kwistjonijiet li jirriżultaw mill-applikazzjoni prattika tad-Direttiva dwar il-PNR, deskritti hawn fuq, se jeħtieġu valutazzjoni ulterjuri. Dan huwa l-każ, pereżempju, għall-aspetti relatati ma' estensjoni possibbli tal-kamp ta' applikazzjoni tad-Direttiva. Din il-valutazzjoni jenħtieġ li tqis ukoll l-evidenza addizzjonali li tirriżulta mill-evalwazzjoni li tinsab għaddejja tad-Direttiva dwar l-Informazzjoni Antiċipata dwar il-Passiġġieri. Id-deċiżjoni dwar jekk jiġix propost li ssir reviżjoni tad-Direttiva dwar il-PNR se tkun ibbażata wkoll fuq l-eżitu tat-talbiet għal deċiżjoni preliminari li bħalissa jinsabu quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja[20]

[20] Imsemmija hawn fuq fin-noti ta' qiegħ il-paġna 15 u 16.