EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 24.7.2020.
COM(2020) 305 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o preispitivanju Direktive 2016/681 o uporabi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela

{SWD(2020) 128 final}

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o preispitivanju Direktive 2016/681 o uporabi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela

1. PREISPITIVANJE – PODRUČJE PRIMJENE I POSTUPAK

Europski parlament i Vijeće 27. travnja 2016. donijeli su Direktivu 2016/681 o uporabi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela (dalje u tekstu „Direktiva o PNR-u")[1]. Direktivom se uređuje prikupljanje, obrada i čuvanje podataka iz PNR-a u Europskoj uniji te se utvrđuju važne mjere za zaštitu temeljnih prava, posebno prava na privatnost i zaštitu osobnih podataka. Rok do kojeg su države članice morale prenijeti Direktivu u svoje nacionalno zakonodavstvo bio je 25. svibnja 2018.

Ovo je izvješće odgovor na obvezu Komisije iz članka 19. Direktive o PNR-u da do 25. svibnja 2020. provede preispitivanje svih elemenata te direktive i podnese izvješće Europskom parlamentu i Vijeću. U ovom se izvješću Direktiva o PNR-u stavlja u opći kontekst te se iznose nalazi Komisije u preispitivanju njezine primjene dvije godine od roka za prenošenje. Kako je predviđeno člankom 19. Direktive, preispitivanje obuhvaća sve elemente Direktive, s posebnim naglaskom na usklađenost s primjenjivim standardima zaštite osobnih podataka, nužnost i proporcionalnost prikupljanja i obrade podataka iz PNR-a za svaku od svrha navedenih u Direktivi, duljinu razdoblja čuvanja podataka, učinkovitost razmjene informacija među državama članicama te kvalitetu procjena, među ostalim u pogledu statističkih informacija prikupljenih u skladu s člankom 20. Također se iznosi preliminarna analiza nužnosti, proporcionalnosti i učinkovitosti proširenja obveznog prikupljanja podataka iz PNR-a na letove unutar EU-a i nužnosti uključivanja gospodarskih subjekata koji nisu zračni prijevoznici u područje primjene Direktive. Osim toga, u preispitivanju se opisuju glavni problemi i izazovi proizašli iz provedbe i praktične primjene Direktive.

[1] Direktiva (EU) 2016/681 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o uporabi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela (SL L 119, 4.5.2016., str. 132.).

Pri pripremi preispitivanja Komisija je prikupila informacije i povratne informacije iz različitih izvora i provela ciljana savjetovanja. Ti izvori i aktivnosti uključuju rezultate procjene usklađenosti s Direktivom o PNR-u na temelju analize nacionalnih mjera za prenošenje; rasprave s nacionalnim tijelima zaduženima za provedbu Direktive i sa sektorom usluga putovanja u okviru redovitih sastanaka i namjenskih radionica; statističke podatke koje dostavljaju države članice u skladu s člankom 20. Direktive; i terenske posjete šest država članica[2]. Kako bi se objasnilo na koji se način podaci iz PNR-a upotrebljavaju u praksi u borbi protiv terorizma i teških kaznenih djela, u izvješću se, gdje je to moguće, upućuje na primjere iz stvarnog života koje su dostavila nacionalna tijela temeljeći se na svojem operativnom iskustvu.

U priloženom radnom dokumentu službi Komisije navedene su detaljnije informacije i sveobuhvatna analiza svih pitanja obuhvaćenih ovim izvješćem.

2. OPĆI KONTEKST

Posljednjih godina sve je veći broj zemalja (ne samo država članica) i međunarodnih organizacija prepoznao vrijednost upotrebe podataka iz PNR-a kao alata za izvršavanje zakonodavstva. Uspostavu mehanizma za PNR i provedbu Direktive o PNR-u trebalo bi promatrati u kontekstu tog šireg međunarodnog trenda.

Upotreba podataka iz PNR-a već gotovo dvadeset godina predstavlja važan element EU-ove međunarodne suradnje u suzbijanju terorizma i teških kaznenih djela. Komunikacijom o globalnom pristupu iz 2010. uspostavljen je niz općih kriterija koje je trebalo ispuniti budućim bilateralnim sporazumima o PNR-u, uključujući niz načela i mjera za zaštitu podataka[3]. Oni su bili temelj ponovnih pregovora o sporazumima o PNR-u s Australijom, Kanadom i SAD-om, što je dovelo do sklapanja novih sporazuma o PNR-u s Australijom[4] i SAD-om[5].

---

2 Belgija, Bugarska, Francuska, Latvija, Nizozemska i Njemačka.

3 COM(2010) 492 final od 21. rujna 2010.

4 Sporazum između Europske unije i Australije o obradi i prijenosu podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) od strane zračnih prijevoznika australskoj carinskoj i graničnoj službi, SL L 186, 14.7.2012., str. 4. Trenutačno je u tijeku zajednička revizija i evaluacija tog sporazuma.

5 Sporazum između Sjedinjenih Američkih Država i Europske unije o upotrebi i prijenosu evidencije podataka o putnicima Ministarstvu domovinske sigurnosti Sjedinjenih Američkih Država, SL L 215, 11.8.2012., str. 5. Trenutačno je u tijeku zajednička evaluacija tog sporazuma.

Nakon zahtjeva Europskog parlamenta Sud Europske unije izdao je 26. srpnja 2017. mišljenje u kojem je naveo da se predviđeni sporazum s Kanadom ne može sklopiti u predviđenom obliku jer neke njegove odredbe ne ispunjavaju zahtjeve koji proizlaze iz Povelje o temeljnim pravima[6]. Kao odgovor na zabrinutost Suda, EU i Kanada pokrenule su nove pregovore o sporazumu. Ti su pregovori na tehničkoj razini zaključeni u ožujku 2019., a za finalizaciju sporazuma trenutačno se čeka pravna revizija i političko odobrenje Kanade[7]. Osim toga, Vijeće je 18. veljače 2020. ovlastilo Komisiju da započne pregovore s Japanom o sklapanju sporazuma o prijenosu podataka iz PNR-a[8]. Pregovori s Meksikom, pokrenuti u srpnju 2015., trenutačno su u mirovanju.

Na razini EU-a donošenje Direktive o PNR-u u travnju 2016. bilo je važna prekretnica u unutarnjoj politici o PNR-u. Kao što je navedeno, Direktivom se utvrđuje usklađeni okvir za obradu podataka iz PNR-a koje zračni prijevoznici prenose državama članicama. Komisija je podržala države članice u provedbi Direktive jer je koordinirala redovite sastanke, olakšala razmjenu najbolje prakse i uzajamne potpore te pružila financijsku pomoć. Konkretno, proračunsko tijelo povećalo je proračun Unije za 2017. za 70 milijuna EUR namijenjenih Fondu za unutarnju sigurnost – policija za mjere povezane s PNR-om[9]. Komisija je financirala i četiri projekta povezana s PNR-om u okviru mjera Unije iz Fonda za unutarnju sigurnost – policija. Tim se projektima nastojalo osigurati da odjeli za informacije o putnicima u državama članicama razviju kapacitete potrebne za razmjenu podataka iz PNR-a ili rezultata njihove obrade međusobno i s Europolom.

EU je 2016. modernizirao i svoje zakonodavstvo o zaštiti osobnih podataka donošenjem Uredbe (EU) 2016/679 (Opća uredba o zaštiti podataka ili GDPR)[10] i Direktive (EU) 2016/680 (Direktiva o zaštiti podataka u sektoru izvršavanja zakonodavstva, poznata i

6 Mišljenje 1/15 Suda (veliko vijeće), ECLI:EU:C:2017:592.

7 Zajednička izjava sa sastanka na vrhu EU-a i Kanade, Montreal, 17. i 18. srpnja 2019.

8 Odluka Vijeća o odobravanju otvaranja pregovora s Japanom o sporazumu između Europske unije i Japana o prijenosu i uporabi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) radi sprečavanja i suzbijanja terorizma i teških transnacionalnih kaznenih djela, dokument Vijeća 5378/20.

9 Ta je financijska pomoć raspodijeljena među državama članicama prema standardnom ključu raspodjele Fonda za unutarnju sigurnost – policija, tj. 30 % u odnosu na broj stanovnika, 10 % u odnosu na teritorij, 15 % u odnosu na broj putnika u pomorskom i zračnom prometu, 10 % u odnosu na tone tereta (zračni i pomorski prijevoz) i 35 % obrnuto razmjerno BDP-u.

10 Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (Tekst značajan za EGP), SL L 119, 4.5.2016., str. 1.

kao Direktiva o izvršavanju zakonodavstva)[11]. Komisija je 24. lipnja 2020. donijela Komunikaciju o usklađivanju instrumenata iz bivšeg trećeg stupa s pravilima o zaštiti podataka[12] te je objavila rezultate prvog preispitivanja i evaluacije Opće uredbe o zaštiti podataka[13].

U kontekstu ovog preispitivanja treba napomenuti da je belgijski Ustavni sud Sudu Europske unije uputio zahtjev za prethodnu odluku o usklađenosti Direktive s Poveljom o temeljnim pravima i Ugovorom[14]. Nedavno je i Okružni sud u Kölnu uputio zahtjev za prethodnu odluku koji se odnosi na Direktivu o PNR-u[15]. Komisija je podnijela očitovanja u prvom od ta dva postupka, a u dogledno vrijeme to će učiniti i u drugom postupku.

Na globalnoj razini, u prosincu 2017. Ujedinjeni narodi donijeli su Rezoluciju Vijeća sigurnosti 2396 kojom se od svih država UN-a zahtijeva da razviju kapacitete za prikupljanje, obradu i analizu podataka iz PNR-a te da osiguraju da se podaci iz PNR-a upotrebljavaju i dijele sa svim njihovim nadležnim nacionalnim tijelima[16]. Kako bi državama pružila potporu u razvoju takvih kapaciteta, Međunarodna organizacija civilnog zrakoplovstva (ICAO) u ožujku 2019. pokrenula je postupak izrade nacrta novih standarda za PNR. Te standarde, koji će biti obvezujući za sve države članice ICAO-a, osim ako ne podnesu razliku, Vijeće ICAO-a donijelo je 23. lipnja 2020. Komisija je aktivno uključena u taj proces, kao promatrač koji predstavlja EU, kako bi osigurala usklađenost tih standarda s pravnim zahtjevima EU-a te njihov doprinos olakšavanju prijenosa podataka iz PNR-a.

3. GLAVNI NALAZI

Glavni nalazi postupka preispitivanja mogu se sažeti kako slijedi:

[11] Direktiva (EU) 2016/680 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka od strane nadležnih tijela u svrhe sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenih sankcija i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Okvirne odluke Vijeća 2008/977/PUP, SL L 119, 4.5.2016., str. 89.

[12] COM(2020) 262 final od 24. lipnja 2020.

[13] COM(2020) 264 final od 24. lipnja 2020.

[14] Zahtjev za prethodnu odluku u predmetu C-817/19 *Ligue des droits humains*, SL C 36, 3.2.2020., str. 16.–17. (u tijeku).

[15] Zahtjev za prethodnu odluku u spojenim predmetima C-148/20, C-149/20 i C-150/20 *Deutsche Lufthansa*, još neobjavljen (u tijeku).

[16] Rezolucija 2396 (2017.) koju je Vijeće sigurnosti donijelo na svojem 8148. sastanku održanom 21. prosinca 2017.

3.1. Uspostava sustava PNR-a na razini EU-a

Komisija pozdravlja napore nacionalnih tijela u provedbi Direktive o PNR-u. Na kraju razdoblja preispitivanja 24 od 26 država članica obavijestile su Komisiju o potpunom prenošenju Direktive. Preostale dvije države su Slovenija, koja je obavijestila o djelomičnom prenošenju, i Španjolska, koja nije obavijestila ni o kakvim mjerama za prenošenje pa je zbog neprovođenja Direktive 2. srpnja 2020. upućen predmet Sudu Europske unije. Većina država članica uspostavila je potpuno operativne odjele za informacije o putnicima, koji su imenovane jedinice nadležne za prikupljanje i obradu podataka iz PNR-a. Odjeli za informacije o putnicima razvili su dobru razinu suradnje s drugim relevantnim nacionalnim tijelima i odjelima za informacije o putnicima drugih država članica. Sve države članice imenovale su svoja nadležna tijela koja imaju pravo zatražiti i primati podatke iz PNR-a od odjela za informacije o putnicima samo u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela, kao što su policija i druga tijela nadležna za borbu protiv kriminala.

3.2. Usklađenost sa standardima zaštite podataka iz Direktive

Analiza nacionalnih mjera za prenošenje upućuje na opću usklađenost sa zahtjevima u pogledu zaštite podataka iz Direktive o PNR-u, iako neke države članice nisu u potpunosti prenijele sve te zahtjeve u svoje nacionalne propise[17]. Osim toga, pregledom njihove primjene potvrđuje se predanost nacionalnih tijela poštovanju tih zaštitnih mjera i njihovoj provedbi u praksi. Komisija će nastaviti poticati širenje najbolje prakse stečene u tom području putem redovitih sastanaka s državama članicama i projekata koji se financiraju iz mjera Unije u okviru Fonda za unutarnju sigurnost – policija. Komisija će bez oklijevanja iskoristiti svoje ovlasti kao čuvarica Ugovora, među ostalim i da pokrene postupke zbog povrede bude li to potrebno, kako bi osigurala da države članice u potpunosti poštuju zahtjeve utvrđene Direktivom, posebno u pogledu zaštite osobnih podataka.

Ako se mjere za zaštitu podataka sadržane u Direktivi pravilno provode, što je slučaj u većini država članica, one jamče proporcionalnost obrade podataka iz PNR-a i nastoje spriječiti zlouporabu od strane nacionalnih tijela ili drugih aktera. Ograničenjem svrhe osigurava se da

[17] Provedena je sveobuhvatna ocjena cjelovitosti i sukladnosti nacionalnih mjera za prenošenje i njihove praktične provedbe u okviru ocjene sukladnosti koju provodi vanjski ugovorni suradnik pod nadzorom Komisije. Ocjena je dovršena za 23 države članice koje su dostavile obavijest o potpunom prenošenju do 10. lipnja 2019. Za tri države članice koje su dostavile obavijest nakon tog datuma zaključena je samo početna ocjena.

se obrada podataka provodi samo u svrhu borbe protiv terorizma i teških kaznenih djela. Zabrana prikupljanja i obrade osjetljivih podataka predstavlja važnu zaštitnu mjeru kako bi se osiguralo da se PNR ne upotrebljava na diskriminirajući način. Činjenica da države članice vode evidenciju o postupcima obrade, kako se zahtijeva Direktivom, povećava transparentnost i omogućuje učinkovitu kontrolu zakonitosti obrade podataka. Službenici za zaštitu podataka mogu neovisno kontrolirati zakonitost obrade podataka, posebno ako nisu osoblje odjela za informacije o putnicima i nisu podređeni voditelju odjela za informacije o putnicima. Osim toga, njihovom prisutnošću u odjelima za informacije o putnicima osigurava se da je perspektiva zaštite podataka dio svakodnevnog funkcioniranja tih jedinica.

Čini se da interakcija između odjela za informacije o putnicima i njihovih službenika za zaštitu podataka na praktičnoj razini dobro funkcionira, a uloga službenika za zaštitu podataka smatra se dodanom vrijednošću rada odjela za informacije o putnicima. Službenici za zaštitu podataka imaju posebno važnu ulogu u praćenju postupaka obrade podataka, odobravanju i preispitivanju unaprijed utvrđenih kriterija te pružanju savjeta osoblju odjela za informacije o putnicima o pitanjima zaštite podataka. U većini država članica službenici za zaštitu podataka zakonom su određeni kao kontaktna točka za pitanja o podacima, a moguće je s njima kontaktirati i u praksi.

3.3. Ostali elementi preispitivanja

Nužnost i proporcionalnost prikupljanja i obrade podataka iz PNR-a

Preispitivanje pokazuje nekoliko elemenata koji potvrđuju nužnost i proporcionalnost prikupljanja i obrade podataka iz PNR-a u svrhe određene Direktivom. U ograničenom vremenu od roka za prenošenje PNR se pokazao učinkovitim u ostvarivanju svojih ciljeva koji odgovaraju cilju u općem interesu, odnosno zaštiti javne sigurnosti sprečavanjem, otkrivanjem, istragom i kaznenim progonom teških kaznenih djela i terorizma na području Unije bez unutarnjih granica.

Države članice smatraju da su različiti načini obrade podataka iz PNR-a koji su im dostupni (tj. u stvarnom vremenu, reaktivno i proaktivno) već donijeli opipljive rezultate u borbi protiv terorizma i kriminala. Ne tvrdeći da su iscrpni, države članice dostavile su Komisiji kvalitativne dokaze[18] o tome kako je usporedba podataka iz PNR-a s bazama podataka i

[18] Neki od primjera nalaze se u odjeljcima 5.1. i 5.2. radnog dokumenta službi Komisije.

unaprijed određenim kriterijima pridonijela identifikaciji potencijalnih terorista ili osoba uključenih u druga teška kaznena djela, kao što su trgovina drogom, kiberkriminalitet, trgovina ljudima, seksualno zlostavljanje djece, otmica djece i sudjelovanje u organiziranim kriminalnim skupinama. U nekim slučajevima korištenje podacima iz PNR-a dovelo je do uhićenja osoba koje su policijskim službama prethodno bile nepoznate ili je nadležnim tijelima omogućeno daljnje ispitivanje putnika koji se u suprotnom ne bi provjeravali. Procjena putnika prije njihova polaska ili dolaska također je pomogla u sprečavanju počinjenja kaznenih djela. Nacionalna tijela ističu da se ti rezultati ne bi mogli postići bez obrade podataka iz PNR-a, npr. primjenom isključivo drugih alata kao što su unaprijed dostavljene informacije o putnicima.

Prema Direktivi o PNR-u, obrada podataka iz PNR-a odnosi se na sve putnike na dolaznim i odlaznim letovima izvan EU-a. Ocjena pokazuje da je tako široko područje primjene nužno za postizanje ciljeva predviđenih Direktivom. Kad je riječ o prikupljenim podacima, kategorije iz Priloga I. odražavaju međunarodno dogovorene standarde, posebno na razini ICAO-a. Nacionalna tijela potvrdila su da mogućnost prikupljanja takvih kategorija podataka iz PNR-a odgovara onome što je nužno za ostvarivanje željenih ciljeva.

Što se tiče razine zadiranja u temeljna prava na privatnost i zaštitu osobnih podataka, relevantna su sljedeća razmatranja. Važno je napomenuti da se Direktivom o PNR-u strogo zabranjuje obrada osjetljivih podataka. Iako se podacima iz PNR-a mogu otkriti određene informacije o privatnom životu osobe, te su informacije ograničene na određeni aspekt privatnog života, odnosno na putovanja zrakoplovom. Osim toga, Direktiva o PNR-u sadržava stroge zaštitne mjere kako bi se razina zadiranja ograničila na najmanju moguću mjeru i kako bi se osigurala proporcionalnost metoda obrade dostupnih nacionalnim tijelima, među ostalim u pogledu izvršavanja automatizirane obrade. Kao rezultat tih zaštitnih mjera, nadležnim tijelima na daljnju se obradu podnose samo osobni podaci o vrlo ograničenom broju putnika. To znači da sustavi PNR-a daju ciljane rezultate kojima se ograničava zadiranje u prava na privatnost i zaštitu osobnih podataka. Naposljetku, podaci iz PNR-a ne upotrebljavaju se za utvrđivanje pojedinačnog profila svih osoba, nego za utvrđivanje rizičnih i anonimnih scenarija ili „apstraktnih profila”.

Duljina razdoblja čuvanja podataka

Čuvanje podataka iz PNR-a svih putnika u razdoblju od pet godina nužno je za ostvarivanje ciljeva zaštite života i sigurnosti osoba sprečavanjem, otkrivanjem, istragom i kaznenim progonom kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela.

Prije svega, potreba da se podaci čuvaju pet godina proizlazi iz prirode PNR-a kao analitičkog alata namijenjenog ne samo utvrđivanju poznatih prijetnji nego i otkrivanju nepoznatih rizika. Putni aranžmani evidentirani kao podaci iz PNR-a upotrebljavaju se za utvrđivanje posebnih obrazaca ponašanja te povezivanje poznatih i nepoznatih osoba. Po definiciji, utvrđivanje takvih obrazaca i povezivanje osoba zahtijeva mogućnost dugoročne analize. Naime, za takvu analizu potrebna je dostatna baza podataka koja odjelu za informacije o putnicima mora biti dostupna tijekom relativno dugog razdoblja. Takvi se podaci potom mogu prenijeti nadležnim tijelima samo u odgovoru na „propisno obrazložene" zahtjeve, za svaki slučaj pojedinačno, u okviru kaznenih istraga.

Nadalje, čuvanje podataka iz PNR-a u razdoblju od pet godina potrebno je kako bi se osigurali učinkovita istraga i kazneni progon kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela. Istrage i kazneni progon takvih kaznenih djela obično podrazumijevaju mjesece, a često i godine rada. U tom su pogledu države članice potvrdile da je petogodišnje razdoblje čuvanja podataka potrebno s operativnog stajališta. Dostupnošću povijesnih podataka osigurava se da je, kada je pojedinac optužen za počinjenje teškog kaznenog djela ili za sudjelovanje u terorističkim aktivnostima, moguće pregledati povijest putovanja i vidjeti tko je s njim putovao, identificirati potencijalne sudionike ili druge članove kriminalne skupine, kao i potencijalne žrtve.

Osim toga, zaštitne mjere predviđene Direktivom o PNR-u koje se odnose na pristup nadležnih tijela podacima pohranjenima u odjelu za informacije o putnicima te na depersonalizaciju i ponovnu personalizaciju podataka pokazale su se dovoljno pouzdanima za sprečavanje zlouporaba.

Sud Europske unije ispitao je rokove za čuvanje podataka iz PNR-a u svojem Mišljenju 1/15 o predviđenom sporazumu o PNR-u između EU-a i Kanade, a Komisija je, kako bi odgovorila na zabrinutost Suda, dogovorila novi nacrt sporazuma s Kanadom. U tom je pogledu važno napomenuti da Komisija smatra da su činjenične i pravne okolnosti Direktive o PNR-u različite od onih koje je Sud Europske unije razmatrao u tom predmetu. Konkretno, Direktivom o PNR-u jasno se nastoji osigurati sigurnost u Uniji i na njezinu području bez unutarnjih granica, gdje države članice dijele odgovornost za javnu sigurnost. Osim toga, za

razliku od nacrta sporazuma s Kanadom, Direktiva se ne odnosi na prijenose podataka trećoj zemlji, već na podatke koje države članice prikupljaju o putnicima na letovima u EU i iz EU-a. U tom pogledu, činjenica da Direktiva o PNR-u spada u sekundarno pravo podrazumijeva da je njezina primjena pod nadzorom nacionalnih sudova država članica EU-a i, u konačnici, Suda Europske unije. Nadalje, nacionalni zakoni kojima se provodi Direktiva o izvršenju zakonodavstva primjenjuju se i na obradu podataka predviđenu Direktivom o PNR-u, uključujući svaku naknadnu obradu koju provode nadležna tijela.

Učinkovitost razmjene informacija među državama članicama

Suradnja i razmjena podataka iz PNR-a među odjelima za informacije o putnicima jedan je od najvažnijih elemenata Direktive. Iako razmjena podataka među državama članicama na temelju propisno obrazloženih zahtjeva učinkovito funkcionira, mogućnost prijenosa podataka iz PNR-a na inicijativu odjela za informacije o putnicima mnogo je manje raširena. Informacije koje su dostavile države članice upućuju na to da tijela kaznenog progona radije primjenjuju postupke suradnje koji se temelje na jasnim i preciznim propisima, kao što su oni koji se odnose na prijenose na zahtjev. S druge strane, široka i relativno nejasna formulacija odredbe o spontanim prijenosima iz Direktive uzrokovala je određena oklijevanja u primjeni.

Kvaliteta procjena, između ostalog u odnosu na statističke informacije prikupljene na temelju članka 20.

Člankom 20. Direktive o PNR-u od država članica zahtijeva se prikupljanje najmanje statističkih informacija o ukupnom broju putnika čiji su podaci iz PNR-a prikupljeni i razmijenjeni te broju putnika određenih za daljnje ispitivanje. Analiza tih informacija pokazuje da se samo podaci o vrlo malom dijelu putnika prenose nadležnim tijelima na daljnje ispitivanje. Stoga dostupni statistički podaci upućuju na to da sustavi PNR-a općenito funkcioniraju u skladu s ciljem identificiranja visokorizičnih putnika bez narušavanja protoka putnika u dobroj vjeri.

U tom kontekstu treba istaknuti da statistički podaci dostavljeni Komisiji nisu u potpunosti standardizirani te stoga nisu podložni strogoj kvantitativnoj analizi. Nužno je podsjetiti i da u većini istraga podaci iz PNR-a predstavljaju, među ostalim, alat ili dokaz te da često nije moguće izolirati i kvantificirati rezultate koji se mogu konkretno pripisati samo uporabi PNR-a. U ovoj analizi Komisija je ublažila te poteškoće prikupljanjem različitih vrsta dokaza kako bi uspostavila čvrstu bazu dokaza za preispitivanje. Komisija će nastaviti blisko surađivati s

državama članicama kako bi se poboljšala kvaliteta statističkih podataka prikupljenih u skladu s Direktivom.

Povratne informacije država članica o mogućem proširenju obveza i upotrebi podataka u skladu s Direktivom o PNR-u

Sve države članice osim jedne ograničile su prikupljanje podataka iz PNR-a na letove unutar EU-a. Nacionalna tijela smatraju da je prikupljanje podataka iz PNR-a za letove unutar EU-a (a posebno unutar schengenskog područja) važno sredstvo kaznenog progona za praćenje kretanja poznatih osumnjičenika i za utvrđivanje sumnjivih obrazaca putovanja nepoznatih pojedinaca koji mogu biti uključeni u kriminalne/terorističke aktivnosti, a koji putuju unutar schengenskog područja. Budući da države članice već učinkovito prikupljaju podatke iz PNR-a o letovima unutar EU-a, Komisija ne smatra da je prikupljanje podataka iz PNR-a za letove unutar EU-a u ovoj fazi nužno učiniti obveznim.

Preispitivanje je pokazalo da bi, s operativnog stajališta, države članice informacije od gospodarskih subjekata koji nisu zračni prijevoznici smatrale ključnom dodanom vrijednošću. S obzirom na broj rezervacija koje su napravili organizatori putovanja i putničke agencije, važan dio podataka o putnicima trenutačno ne prikupljaju i ne obrađuju odjeli za informacije o putnicima, što stvara znatan sigurnosni nedostatak. Komisija prepoznaje taj izazov. Međutim, svako moguće proširenje obveze prikupljanja podataka iz PNR-a na gospodarske subjekte koji nisu zračni prijevoznici zahtijevat će temeljitu procjenu pravnog, tehničkog i financijskog učinka takvog prikupljanja, uključujući provjeru temeljnih prava, posebno u svjetlu nedostatka standardizacije formata podataka.

Preispitivanje je pokazalo i da neke države članice prikupljaju podatke iz PNR-a za druge vrste prijevoza, kao što su podaci pomorskih, željezničkih i cestovnih prijevoznika, na temelju svojeg nacionalnog prava. Unatoč operativnoj vrijednosti prikupljanja takvih podataka, to pitanje otvara važna pravna, praktična i operativna pitanja. Prije poduzimanja bilo kakvih koraka za proširenje obveze prikupljanja podataka iz PNR-a u skladu s Direktivom, Komisija će provesti temeljitu procjenu učinka, kako je preporučeno i u zaključcima Vijeća iz prosinca 2019., o „proširenju područja primjene zakonodavstva o

podacima iz evidencije podataka o putnicima (PNR) na oblike prijevoza koji nisu zračni prijevoz”[19].

Iako se Direktivom o PNR-u dopušta obrada podataka iz PNR-a samo za borbu protiv terorizma i teških kaznenih djela, nekoliko država članica istaknulo je da bi upotreba podataka iz PNR-a mogla predstavljati dragocjeno sredstvo za zaštitu javnog zdravlja i sprečavanje širenja zaraznih bolesti, primjerice olakšavanjem traženja kontakata osoba koje su se zatekle u blizini zaraženog putnika. To je pitanje postalo još važnije od pojave pandemije bolesti COVID-19, pri čemu je više država članica navelo da postoji potreba za dopuštanjem uporabe podataka iz PNR-a za rješavanje takvih hitnih slučajeva povezanih sa zdravljem.

3.4. Ključni operativni izazovi

Komisija razmatra izazove o kojima su izvijestile države članice na temelju ograničenog iskustva stečenog primjenom Direktive o PNR-u tijekom prvih dviju godina primjene. Mogle biti potrebne dodatne mjere, kao što je obveza zračnih prijevoznika da prikupljaju datume rođenja putnika, kako bi se poboljšala kvaliteta podataka, što je važno kako bi se omogućila još usmjerenija i učinkovitija obrada podataka. Kako bi se Direktiva o PNR-u bolje uskladila s drugim instrumentima EU-a za suradnju tijela kaznenog progona, možda će biti potrebna i poboljšanja kvalitete podataka, kao i pažljivo preispitivanje svrha u koje se podaci iz PNR-a mogu upotrebljavati. Bilo kakve izmjene Direktive u tu svrhu zahtijevat će temeljitu procjenu učinka, posebice njihova učinka na temeljna prava.

Da bi se za zračne prijevoznike izbjegao sukob zakona zbog kojeg ne bi mogli prenositi podatke iz PNR-a državama članicama i iz njih, u kontekstu vanjske politike Komisije o PNR-u morat će se nastaviti razmatrati načini kako omogućiti prijenos podataka o PNR-u trećim zemljama u skladu sa zahtjevima prava EU-a.

4. ZAKLJUČCI

Ocjena Komisije za prve dvije godine primjene Direktive općenito je pozitivna. Glavni je zaključak preispitivanja da Direktiva pozitivno pridonosi svojem glavnom cilju uspostave učinkovitih sustava PNR-a u državama članicama kao instrumenta za borbu protiv terorizma i teških kaznenih djela. Komisija podupire države članice tijekom cijelog postupka provedbe

[19] Dokument Vijeća 14746/19, doneseno 2. prosinca 2019.

koordinacijom redovitih sastanaka, olakšavanjem suradnje među nacionalnim tijelima i pružanjem financijske pomoći. Istodobno, Komisija nije oklijevala s pokretanjem postupaka zbog povrede protiv država članica koje nisu pravodobno prenijele Direktivu.

Komisija će nastaviti blisko surađivati s državama članicama kako bi osigurala da se svi navedeni problemi i izazovi rješavaju na odgovarajući način kako bi EU-ov mehanizam za PNR postao još učinkovitiji, istodobno osiguravajući potpuno poštovanje temeljnih prava. Praćenje provedbe Direktive o PNR-u koje provodi Komisija nastavit će se i nakon dovršetka ovog preispitivanja. Ovo izvješće, koje se ne bi trebalo smatrati konačnom ocjenom usklađenosti nacionalnih mjera za prenošenje, olakšat će dijalog s državama članicama o rješavanju svih odstupanja od zahtjeva Direktive. U tom kontekstu također će se procijeniti potreba za pokretanjem postupka zbog povrede zbog neusklađene provedbe.

Komisija smatra da se u ovoj fazi ne bi trebale predlagati izmjene Direktive o PNR-u. Nakon prvog razdoblja u kojem je prioritet bio postići potpuno prenošenje, sad se treba usredotočiti na ispravnu provedbu Direktive. Nadalje, neka od pitanja koja proizlaze iz prethodno opisane praktične primjene Direktive o PNR-u zahtijevat će daljnje ocjenjivanje. To se primjerice odnosi na aspekte povezane s mogućim proširenjem područja primjene Direktive. Pri tom bi u ocjenjivanju trebalo uzeti u obzir i dodatne dokaze koji proizlaze iz evaluacije Direktive o unaprijed dostavljenim informacijama o putnicima koja je u tijeku. Odluka o tome treba li predložiti reviziju Direktive o PNR-u ovisit će i o ishodu zahtjeva za prethodnu odluku koje trenutačno razmatra Sud Europske unije[20].

[20] Prethodno navedeno u bilješkama 15. i 16.