EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 24.7.2020
COM(2020) 305 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o přezkumu Směrnice 2016/681 o používání údajů jmenné evidence cestujících (PNR) pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti

{SWD(2020) 128 final}

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o přezkumu Směrnice 2016/681 o používání údajů jmenné evidence cestujících (PNR) pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti

1. PŘEZKUM – OBLAST PŮSOBNOSTI A POSTUP

Směrnice 2016/681 o používání údajů jmenné evidence cestujících (PNR) pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti (dále jen „směrnice o PNR“)[1] byla Evropským parlamentem a Radou přijata dne 27. dubna 2016. Směrnice upravuje shromažďování, zpracování a uchovávání údajů PNR v Evropské unii a stanoví důležité záruky pro ochranu základních práv, zejména práv na soukromí a ochranu osobních údajů. Členské státy měly provedení této směrnice ve vnitrostátním právu lhůtu do 25. května 2018.

Tato zpráva byla vypracována na základě povinnosti Komise podle článku 19 směrnice o jmenné evidenci cestujících provést do 25. května 2020 přezkum všech prvků směrnice a předložit zprávu Evropskému parlamentu a Radě. Tato zpráva zasazuje směrnici o PNR do jejích obecných souvislostí a předkládá zjištění Komise v rámci přezkumu jejího uplatňování dva roky od lhůty pro její provedení. Jak vyžaduje článek 19 směrnice, přezkum zahrnuje všechny prvky směrnice, se zvláštním zaměřením na dodržování platných standardů ochrany osobních údajů, nezbytnost a přiměřenost shromažďování a zpracování údajů PNR pro účely stanovené v této směrnici, délku doby uchovávání údajů, účinnost výměny informací mezi členskými státy a kvalitu posouzení, a to i s ohledem na statistické informace shromážděné podle článku 20. Zpráva rovněž vypracovává předběžnou analýzu nezbytnosti, přiměřenosti a účinnosti rozšíření povinného shromažďování údajů PNR na lety uvnitř EU a nutnosti zahrnout do působnosti směrnice hospodářské subjekty, které nejsou leteckými dopravci. Přezkum dále popisuje hlavní otázky a problémy, které se vyskytly při provádění a praktickém uplatňování směrnice.

[1] Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/681 ze dne 27. dubna 2016 o používání údajů jmenné evidence cestujících (PNR) pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti (Úř. věst. L 119, 4.5.2016, s. 132).

V rámci přípravy přezkumu Komise shromáždila informace a zpětnou vazbu prostřednictvím různých zdrojů a cílených konzultačních činností. Mezi ně patří výsledky posouzení souladu směrnice o PNR založené na analýze vnitrostátních prováděcích opatření, diskuse s vnitrostátními orgány odpovědnými za provádění směrnice a s odvětvím cestovního ruchu v rámci pravidelných jednání a specializovaných seminářů, statistické údaje předložené členskými státy podle článku 20 směrnice a návštěvy na místě v šesti členských státech[2]. Aby bylo zřejmé, jak se údaje PNR používají v praxi k boji proti terorismu a závažné trestné činnosti, odkazuje zpráva tam, kde to bylo možné, na skutečné příklady poskytnuté vnitrostátními orgány na základě jejich zkušeností z praxe.

Průvodní pracovní dokument útvarů Komise poskytuje podrobnější informace a komplexní analýzu všech záležitostí, o kterých tato zpráva pojednává.

2. OBECNÉ SOUVISLOSTI

V posledních letech si rostoucí počet zemí – nejen členských států – a mezinárodní organizace uvědomily význam používání údajů PNR jako nástroje k prosazování práva. Na vytvoření mechanismu PNR a provádění směrnice o PNR je třeba nahlížet v kontextu tohoto širšího mezinárodního trendu.

Používání údajů PNR je důležitým prvkem téměř dvacet let trvající mezinárodní spolupráce EU v boji proti terorismu a závažné trestné činnosti. Sdělení z roku 2010 o globálním přístupu stanovilo soubor obecných kritérií, která měla být splněna budoucími dvoustrannými dohodami o PNR, včetně zejména řady zásad a záruk týkajících se ochrany údajů[3]. Ty byly základem pro opětovné vyjednávání o dohodách o PNR s Austrálií, Kanadou a USA, které vedlo k uzavření nových dohod o PNR s Austrálií[4] a s USA[5].

V návaznosti na žádost Evropského parlamentu vydal Soudní dvůr EU dne 26. července 2017 posudek, v němž prohlásil, že navrhovanou dohodu s Kanadou nelze uzavřít v zamýšlené podobě, protože některá její ustanovení nesplňují požadavky vyplývající z Listiny základních

[2] Belgie, Bulharsko, Francie, Německo, Lotyšsko a Nizozemsko.

[3] KOM(2010) 492 v konečném znění ze dne 21. září 2010.

[4] Dohoda mezi Evropskou unií a Austrálií o zpracovávání údajů jmenné evidence cestujících (PNR) leteckými dopravci a o jejich předávání australské správě pro cla a ochranu hranic (Úř. věst. L 186, 14.7.2012, s. 4). Tato dohoda je v současné době předmětem společného přezkumu a hodnocení.

[5] Dohoda mezi Spojenými státy americkými a Evropskou unií o využívání jmenné evidence cestujících a o jejím předávání Ministerstvu vnitřní bezpečnosti Spojených států (Úř. věst. L 215, 11.8.2012, s. 5). Tato dohoda je v současné době předmětem společného hodnocení.

práv[6]. Vzhledem k obavám Soudního dvora EU a Kanada přistoupily k opětovnému projednání dohody. Tato jednání byla na technické úrovni ukončena v březnu 2019 a k dokončení dohody je ještě zapotřebí provést právní přezkum a získat politickou podporu textu v Kanadě[7]. Kromě toho Rada dne 18. února 2020 zmocnila Komisi k zahájení jednání s Japonskem za účelem uzavření dohody o předávní údajů PNR[8]. Jednání s Mexikem, která byla zahájena v červenci 2015, jsou v současné době pozastavena.

Na úrovni EU představovalo přijetí směrnice o PNR v dubnu 2016 důležitý mezník ve vnitřní politice týkající se PNR. Jak je uvedeno výše, směrnice stanoví harmonizovaný rámec pro zpracování údajů PNR předávaných leteckými dopravci do členských států. Komise podporovala členské státy při provádění směrnice koordinováním pravidelných schůzek, usnadňováním výměny osvědčených postupů a vzájemné podpory a poskytováním finanční pomoci. Rozpočtový orgán zejména navýšil rozpočet Unie na rok 2017 o 70 milionů EUR na Fond pro vnitřní bezpečnost – policie (ISF-policie), zejména na činnosti spojené s PNR[9]. Komise rovněž financovala čtyři projekty týkající se PNR v rámci činností Unie v rámci ISF-policie. Cílem těchto projektů bylo zajistit, aby útvary pro informace o cestujících členských států rozvíjely schopnosti, které jsou potřebné pro výměnu údajů PNR nebo výsledků zpracování těchto údajů mezi sebou navzájem a s Europolem.

V roce 2016 EU také modernizovala své právní předpisy v oblasti ochrany osobních údajů přijetím nařízení (EU) 2016/679 (obecné nařízení o ochraně údajů neboli nařízení GDPR)[10] a směrnice (EU) 2016/680 (směrnice o ochraně údajů v oblasti prosazování práva, známá rovněž jako směrnice o prosazování práva)[11]. Dne 24. června 2020 přijala Komise sdělení o

---

6 Posudek 1/15 Soudního dvora (velkého senátu), ECLI:EU:C:2017:592.

7 Společné prohlášení ze summitu EU–Kanada, Montreal 17.– 18. července 2019.

8 Rozhodnutí Rady o zmocnění k zahájení jednání s Japonskem o dohodě mezi Evropskou unií a Japonskem o předávání a využívání údajů jmenné evidence cestujících (PNR) za účelem prevence terorismu a závažné nadnárodní trestné činnosti a boje proti nim, dokument Rady 5378/20.

9 Tato finanční pomoc byla rozdělena mezi členské státy podle standardního distribučního klíče pro ISF-policie – tj. 30% podle počtu obyvatel, 10 % podle území, 15 % podle počtu cestujících v námořní a letecké dopravě, 10 % podle hmotnosti nákladu (námořní a letecká doprava), 35 % nepřímo úměrně k HDP.

10 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů) (Text s významem pro EHP) (Úř. věst. L 119, 4.5.2016, s. 1).

11 Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/680 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů, o volném pohybu těchto údajů a o zrušení rámcového rozhodnutí Rady 2008/977/SVV (Úř. věst. L 119, 4.5.2016, s. 89).

uvádění nástrojů dřívějšího třetího pilíře do souladu s pravidly pro ochranu údajů[12] a zveřejnila výsledky prvního přezkumu a hodnocení nařízení GDPR[13].

V souvislosti s tímto přezkumem je třeba zdůraznit, že belgický ústavní soud předložil Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se souladu směrnice s Listinou základních práv a se Smlouvou.[14]. Soud prvního stupně v Kolíně nad Rýnem též nedávno podal žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se směrnice o PNR[15]. Komise předložila připomínky v prvním z těchto řízení a v patřičné době učiní totéž i v druhém.

Na celosvětové úrovni přijala v prosinci 2017 Organizace spojených národů rezoluci Rady bezpečnosti 2396, v níž se od všech států OSN požaduje, aby vytvořily kapacitu pro shromažďování, zpracování a analýzu údajů PNR a zajistily, aby údaje PNR využívaly a sdílely všechny jejich příslušné vnitrostátní orgány.[16]. V březnu 2019 zahájila Mezinárodní organizace pro civilní letectví (ICAO) postup k vypracování nových norem v oblasti PNR s cílem podpořit státy ve vytváření těchto kapacit. Tyto normy, které budou závazné pro všechny členské země ICAO, ledaže by podaly námitku rozdílnosti, byly přijaty Radou ICAO dne 23. června 2020. Komise se na tomto procesu aktivně podílí jako pozorovatel zastupující EU, aby zajistila slučitelnost těchto norem s právními požadavky EU, aby mohly přispívat k usnadnění předávání údajů PNR.

3. HLAVNÍ ZJIŠTĚNÍ

Hlavní závěry přezkumného procesu lze shrnout takto:

3.1 Vytvoření celounijního systému PNR

Komise vítá úsilí vnitrostátních orgánů při provádění směrnice o PNR. Na konci období přezkumu oznámilo Komisi 24 z 26 členských států úplné provedení směrnice. Pokud jde o dva zbývající členské státy, Slovinsko oznámilo částečné provedení a v případě Španělska, které neoznámilo žádná prováděcí opatření, byla dne 2. července 2020 předložena věc Soudnímu dvoru z důvodu neprovedení směrnice. Převážná většina členských států zřídila plně funkční útvary pro informace o cestujících, které jsou určenými útvary odpovědnými za

[12] COM(2020) 262 final ze dne 24. června 2020.
[13] COM(2020) 264 final ze dne 24. června 2020.
[14] Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce ve věci C-817/19 *Ligue des droits humains*, Úř. věst. C 36, 3.2.2020, s. 16 (projednává se).
[15] Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce ve spojených věcech C-148/20, C-149/20 a C-150/20 *Deutsche Lufthansa*, dosud nezveřejněno (projednává se).
[16] Rezoluce 2396 (2017) – přijatá Radou bezpečnosti na jejím 8148. zasedání dne 21. prosince 2017.

shromažďování a zpracování údajů PNR. Útvary pro informace o cestujících dosáhly dobré úrovně spolupráce s dalšími příslušnými vnitrostátními orgány a útvary pro informace o cestujících jiných členských států. Všechny členské státy určily své příslušné orgány oprávněné požadovat a přijímat údaje PNR od svého útvaru pro informace o cestujících pouze za účelem prevence, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti, jako je policie a další orgány odpovědné za boj proti trestné činnosti.

3.2 Soulad se standardy ochrany údajů ve směrnici

Analýza vnitrostátních prováděcích opatření poukazuje na celkový soulad s požadavky na ochranu údajů podle směrnice o PNR, přestože některé členské státy ve svých vnitrostátních právních předpisech neodrážejí plně všechny z nich[17]. Přehled jejich uplatňování navíc potvrzuje závazek vnitrostátních orgánů dodržovat tyto záruky a provádět je v praxi. Komise bude i nadále podporovat šíření osvědčených postupů vypracovaných v tomto ohledu prostřednictvím pravidelných setkání s členskými státy a projektů financovaných v rámci unijních opatření ISF – policie. Komise se zároveň nebude zdráhat využít všech svých pravomocí, které má jako strážkyně Smluv, včetně zahájení řízení o nesplnění povinnosti, k zajištění toho, aby členské státy plně dodržovaly požadavky stanovené ve směrnici, zejména pokud jde o ochranu osobních údajů.

Záruky v oblasti ochrany údajů obsažené ve směrnici, pokud byly správně provedeny – což je případ většiny členských států – , zaručují přiměřenost zpracování údajů PNR a jejich cílem je zabránit zneužívání ze strany vnitrostátních orgánů nebo jiných činitelů. Omezení účelu zajišťuje, že zpracování údajů se provádí pouze pro účely boje proti terorismu a závažné trestné činnosti. Zákaz shromažďování a zpracování citlivých údajů představuje důležitou záruku, aby bylo zajištěno, že PNR nebude používána diskriminačním způsobem. Skutečnost, že členské státy vedou záznamy o operacích zpracování, jak vyžaduje směrnice, zvyšuje transparentnost a umožňuje účinně kontrolovat zákonnost zpracování údajů. Pověřenci pro ochranu osobních údajů mohou nezávisle kontrolovat zákonnost zpracování údajů, zejména pokud nejsou pracovníky útvaru pro informace o cestujících a nejsou podřízeni vedoucímu útvaru pro informace o cestujících. Jejich přítomnost v útvaru pro

[17] Celkové posouzení úplnosti a souladu vnitrostátních prováděcích opatření a jejich praktická implementace byly provedeny v rámci posouzení souladu, které bylo pod dohledem Komise provedeno externím dodavatelem. Pokud jde o 23 členských států, které k 10. červnu 2019 oznámily plné provedení směrnice, posouzení bylo dokončeno. Pokud jde o tři členské státy, které provedení oznámily až po tomto datu, bylo ukončeno pouze počáteční posouzení.

informace o cestujících navíc zajišťuje, že je do běžného fungování těchto útvarů začleněno hledisko ochrany údajů.

Na praktické úrovni se zdá, že interakce mezi útvary pro informace o cestujících a jejich pověřenci pro ochranu osobních údajů funguje dobře a role pověřenců pro ochranu osobních údajů je považována za přidanou hodnotu činnosti útvarů pro informace o cestujících. Pověřenci pro ochranu osobních údajů plní obzvláště důležitou úlohu při sledování operací zpracování údajů, schvalování a přezkumu předem stanovených kritérií a poskytování poradenství v záležitostech ochrany údajů zaměstnancům útvarů pro informace o cestujících. Ve většině členských států byli pověřenci pro ochranu osobních údajů ze zákona stanoveni jako kontaktní místo pro subjekty údajů a jejich kontaktování je v praxi také usnadněno.

3.3 Další prvky přezkumu

Nezbytnost a přiměřenost shromažďování a zpracování údajů PNR

Přezkum uvádí několik prvků potvrzujících nezbytnost a přiměřenost shromažďování a zpracování údajů PNR pro účely směrnice o PNR. V omezené době od lhůty pro provedení se PNR osvědčila při plnění svých cílů, které odpovídají cíli obecného zájmu, tj. ochraně veřejné bezpečnosti zajištěním prevence, odhalování, vyšetřování a stíhání závažné trestné činnosti a terorismu v oblasti Unie bez vnitřních hranic.

Podle členských států již různé způsoby zpracování údajů PNR, které mají k dispozici (tj. v reálném čase, reaktivní a proaktivní), přinesly v boji proti terorismu a trestné činnosti hmatatelné výsledky. Členské státy poskytly Komisi kvalitativní důkazy[18], aniž by tvrdily, že jsou vyčerpávající, které dokládají, jak srovnání údajů PNR s databázemi a předem stanovenými kritérii přispělo k identifikaci potenciálních teroristů nebo osob zapojených do jiných forem závažné trestné činnosti, jako je obchod s drogami, kybernetická kriminalita, obchodování s lidmi, pohlavní zneužívání dětí, únosy dětí a členství v organizovaných zločineckých skupinách. V některých případech vedlo použití údajů PNR k zatčení osob, které dříve nebyly policejním orgánům známé, nebo umožnilo další vyšetřování cestujících, kteří by jinak nebyli zkontrolováni, ze strany příslušných orgánů. Posouzení cestujících před odletem nebo příletem také pomohlo zabránit spáchání trestných činů. Vnitrostátní orgány

[18] Některé příklady lze nalézt v oddílech 5.1 a 5.2 pracovního dokumentu útvarů Komise.

zdůrazňují, že těchto výsledků by nebylo možné dosáhnout bez zpracování údajů PNR, např. použitím pouze jiných nástrojů, jako jsou předběžné informace o cestujících.

Podle směrnice o PNR se zpracování údajů PNR týká všech cestujících na příchozích a odchozích letech mimo EU. Posouzení ukazuje, že takové široké pokrytí je nezbytně nutné k dosažení zamýšlených cílů směrnice. Pokud jde o shromážděné údaje, kategorie v příloze I odrážejí mezinárodně dohodnuté normy zejména na úrovni Mezinárodní organizace pro civilní letectví. Vnitrostátní orgány potvrdily, že možnost shromažďovat tyto kategorie údajů PNR odpovídá tomu, co je nezbytně nutné pro dosažení sledovaných cílů.

Pokud jde o úroveň zasahování do základních práv na ochranu soukromí a na ochranu osobních údajů, jsou relevantní následující úvahy. Důležité je, že směrnice o PNR přísně zakazuje zpracování citlivých údajů. Třebaže údaje PNR mohou odhalit konkrétní informace o soukromém životě osoby, jsou tyto informace omezeny na konkrétní aspekt soukromého života, a to na leteckou dopravu. Směrnice o PNR navíc obsahuje přísné záruky, které dále omezují míru zásahů na absolutní minimum a zajišťují přiměřenost způsobů zpracování dostupných vnitrostátním orgánům, včetně provádění automatizovaného zpracování. V důsledku těchto záruk jsou příslušným orgánům předávány k dalšímu zpracování pouze osobní údaje velmi omezeného počtu cestujících. To znamená, že systémy PNR přinášejí cílené výsledky, které omezují míru zásahu do práva na soukromí a na ochranu osobních údajů. A konečně, údaje PNR se nepoužívají k vytváření individuálního profilu každé osoby, nýbrž k vytvoření rizikových a anonymních scénářů nebo „abstraktních profilů“.

Délka doby uchovávání údajů

Uchovávání údajů PNR všech cestujících po dobu pěti let je nezbytné k dosažení cílů zajištění bezpečnosti a ochrany života a bezpečí osob prostřednictvím prevence, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti.

Zaprvé, potřeba uchovávat údaje po dobu pěti let vychází z povahy PNR jako analytického nástroje zaměřeného nejen na identifikaci známých hrozeb, ale také na odhalení neznámých rizik. Cestovní opatření zaznamenaná jako údaje PNR se používají k identifikaci specifických vzorců chování a vytváření spojení mezi známými a neznámými osobami. Identifikace takových vzorců a spojení ze své podstaty vyžaduje možnost dlouhodobé analýzy. K takové analýze je totiž zapotřebí, aby měl útvar pro informace o cestujících k dispozici dostatečné množství údajů po relativně dlouhou dobu. Takové údaje mohou být poté příslušným

orgánům předávány pouze na základě „řádně odůvodněné“ žádosti, případ od případu, v rámci vyšetřování trestných činů.

Zadruhé je třeba uchovávat údaje PNR po dobu pěti let, aby bylo zajištěno účinné vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti. Vyšetřování a stíhání takových trestných činů obvykle vyžaduje měsíce a často i roky práce. V tomto smyslu členské státy potvrdily, že pětiletá doba uchovávání je z provozního hlediska nezbytná. Dostupnost historických údajů zajišťuje, že pokud je osoba obviněna ze spáchání závažného trestného činu nebo z účasti na teroristických činnostech, je možné přezkoumat její cestovní historii a zjistit, kdo s ní cestoval, identifikovat potenciální spolupachatele nebo jiné členy zločinecké skupiny, jakož i potenciální oběti.

Kromě toho se záruky uvedené ve směrnici o PNR týkající se přístupu příslušných orgánů k údajům uchovávaným útvary pro informace o cestujících a ve vztahu k depersonalizaci a opětovné personalizaci údajů ukázaly jako dostatečně odolné proti zneužití.

Soudní dvůr zkoumal lhůty pro uchovávání údajů PNR ve svém posudku 1/15 k zamýšlené dohodě o PNR mezi EU a Kanadou a za účelem řešení obav Soudního dvora Komise sjednala nový návrh dohody s Kanadou. V tomto ohledu je důležité poznamenat, že se Komise domnívá, že skutkové a právní okolnosti směrnice o PNR se liší od okolností, které v tomto případě zvažoval Soudní dvůr. Cílem směrnice o PNR je zejména snaha o zajištění bezpečnosti v Unii a jejího území bez vnitřních hranic, kde členské státy sdílejí odpovědnost za veřejnou bezpečnost. Kromě toho se na rozdíl od návrhu dohody s Kanadou směrnice netýká předávání údajů do třetí země, nýbrž shromažďování údajů o cestujících při letech z EU a do EU členskými státy. V tomto ohledu povaha směrnice o PNR jako sekundárního právního předpisu znamená, že je směrnice uplatňována pod kontrolou vnitrostátních soudů členských států a v posledním stupni i Soudního dvora. Vnitrostátní právní předpisy, kterými se provádí směrnice o prosazování práva, se navíc použijí i na zpracování údajů stanovené ve směrnici o PNR, včetně jakéhokoli následného zpracování příslušnými orgány.

Účinnost výměny informací mezi členskými státy

Spolupráce a výměna údajů PNR mezi útvary pro informace o cestujících je jedním z nejdůležitějších prvků směrnice. Přestože výměna údajů mezi členskými státy na základě řádně odůvodněných žádostí funguje efektivně, možnost předávání údajů PNR na základě vlastní iniciativy útvaru pro informace o cestujících je mnohem méně rozšířená. Informace

poskytnuté členskými státy naznačují, že donucovací orgány jsou ochotnější používat postupy spolupráce založené na jasných a přesných pravidlech, jako jsou postupy týkající se předávání údajů v reakci na žádost. Naproti tomu široká a poměrně nejasná formulace ustanovení směrnice o spontánním předávání vedla k určité zdrženlivosti v jeho uplatňování.

Kvalita posouzení, a to i s ohledem na statistické informace shromažďované podle článku 20

Článek 20 směrnice o PNR stanoví členským státům povinnost shromažďovat minimálně statistické informace o celkovém počtu cestujících, jejichž údaje PNR byly shromážděny a byly předmětem výměny, a počtu cestujících, u nichž bylo rozhodnuto o dalším přezkumu. Analýza těchto informací ukazuje, že jsou příslušným orgánům k dalšímu zkoumání předávány pouze údaje o velmi malém podílu cestujících. Z dostupných statistických údajů tedy vyplývá, že systémy PNR obecně fungují v souladu s cílem, jímž je identifikovat vysoce rizikové cestující, aniž by byly dotčeny toky cestujících v dobré víře.

V této souvislosti je nutno poznamenat, že statistiky poskytnuté Komisi nejsou plně standardizovány, a proto je nelze podrobit přesné kvantitativní analýze. Podobně je také třeba připomenout, že ve většině vyšetřování představují údaje PNR mimo jiné nástroj nebo důkaz a že často není možné izolovat a kvantifikovat výsledky, které lze konkrétně přičíst pouze použití PNR. Komise v této analýze tyto obtíže zmírnila shromažďováním různých typů důkazů, aby vytvořila spolehlivou důkazní základnu pro přezkum. Komise bude rovněž nadále úzce spolupracovat s členskými státy na zlepšování kvality statistických informací shromažďovaných na základě směrnice.

Zpětná vazba členských států k případnému rozšíření povinností a použití údajů podle směrnice o PNR

Všechny členské státy s výjimkou jednoho rozšířily shromažďování údajů PNR na lety v rámci EU. Vnitrostátní orgány považují shromažďování údajů PNR pro lety v rámci EU (a zejména v rámci schengenského prostoru) za důležitý nástroj prosazování práva, který sleduje pohyb známých podezřelých a identifikuje podezřelé vzorce cestování neznámých osob cestujících v rámci schengenského prostoru, které mohou být zapojeny do trestné/teroristické činnosti. Vzhledem k tomu, že členské státy již účinně shromažďují údaje PNR o letech v rámci EU, nepovažuje Komise za nezbytné, aby bylo shromažďování údajů PNR o letech v rámci EU v této fázi povinné.

Z přezkumu vyplynulo, že z provozního hlediska by členské státy považovaly informace od hospodářských subjektů, které nejsou leteckým dopravcem, za zásadní přidanou hodnotu. Vzhledem k počtu rezervací přijatých cestovními kancelářemi a cestovními agenturami není v současné době shromažďováno a následně útvary pro informace o cestujících zpracováváno velké množství údajů o cestujících, což vytváří významnou bezpečnostní mezeru. Komise si tuto výzvu uvědomuje. Případné rozšíření povinnosti shromažďovat údaje PNR na hospodářské subjekty, které nejsou leteckými dopravci, by nicméně vyžadovalo důkladné posouzení právních, technických a finančních dopadů na takové shromažďování, včetně kontroly souladu se základními právy, zejména vzhledem k nedostatečné standardizaci datových formátů.

Z přezkumu rovněž vyplynulo, že některé členské státy na základě svých vnitrostátních předpisů shromažďují údaje PNR z jiných druhů dopravy, jako jsou námořní, železniční a silniční dopravci. Navzdory provozní hodnotě shromažďování těchto údajů vyvolává tato problematika významné právní, praktické a provozní otázky. Předtím, než Komise podnikne další kroky k rozšíření povinnosti shromažďovat údaje PNR v souladu se směrnicí, provede důkladné posouzení dopadů, jak rovněž doporučila Rada ve svých závěrech z prosince 2019 týkajících se „rozšíření oblasti působnosti právních předpisů týkajících se údajů jmenné evidence cestujících (PNR) na jiné druhy dopravy, než je letecká doprava“[19].

Zatímco směrnice o PNR umožňuje pouze zpracování údajů PNR pro boj proti terorismu a závažné trestné činnosti, několik členských států rovněž zdůraznilo, že použití údajů PNR by mohlo představovat cenný nástroj na ochranu veřejného zdraví a zabránění šíření infekčních chorob, například usnadněním trasování kontaktů u osob, které seděly poblíž infikovaného cestujícího. Od vzniku pandemie COVID-19 tato záležitost nabyla ještě většího významu, přičemž více členských států uvedlo, že je třeba umožnit použití údajů PNR k řešení takovýchto mimořádných událostí souvisejících se zdravím.

3.4 Klíčové provozní problémy

Komise zhodnotila problematické otázky, které členské státy nahlásily, na základě omezených zkušeností získaných při uplatňování směrnice o PNR během prvních dvou let jejího uplatňování. Zejména mohou být za účelem zvýšení kvality údajů nezbytná dodatečná opatření, jako je povinné shromažďování data narození cestujících leteckými dopravci, což je

[19] Dokument Rady č. 14746/19 přijatý dne 2. prosince 2019.

důležité pro umožnění ještě lépe zacíleného a účinnějšího zpracování údajů. Ke zlepšení souladu směrnice o PNR s dalšími nástroji EU pro spolupráci v oblasti prosazování práva může být rovněž potřeba zlepšení kvality údajů a pečlivé přezkoumání účelů, pro které mohou být údaje PNR použity. Jakékoli takové změny směrnice si vyžádají důkladné posouzení dopadů, zejména pokud jde o jejich dopad na základní práva.

Aby se nestalo, že budou letečtí dopravci čelit kolizím norem, které by jim bránily v předávání údajů PNR do členských států a z členských států, bude zapotřebí i nadále v kontextu vnější politiky Komise v oblasti PNR řešit způsoby předávání údajů PNR do třetích zemí v souladu s požadavky práva EU.

4. ZÁVĚRY

Hodnocení prvních dvou let uplatňování směrnice ze strany Komise je celkově pozitivní. Hlavním závěrem přezkumu je, že směrnice pozitivně přispívá ke svému hlavnímu cíli, kterým je zajistit zřízení účinných systémů PNR v členských státech jako nástroje boje proti terorismu a závažné trestné činnosti. Komise během celého procesu provádění podporovala členské státy prostřednictvím koordinace pravidelných jednání, usnadňováním spolupráce mezi vnitrostátními orgány a poskytováním finanční pomoci. Komise zároveň neváhala zahájit řízení pro nesplnění povinnosti proti členským státům, které směrnici neprovedly včas.

Komise bude i nadále úzce spolupracovat s členskými státy, aby zajistila, že všechny výše uvedené otázky a problémy budou řádně vyřešeny, aby se mechanismus PNR v EU stal ještě účinnějším a zároveň zajišťoval plné dodržování základních práv. Komise bude provádění směrnice o PNR sledovat i po dokončení tohoto přezkumu. Tato zpráva, která by neměla být považována za konečné posouzení souladu vnitrostátních prováděcích opatření, usnadní dialog s členskými státy při řešení jakýchkoli odchylek od požadavků směrnice. V této souvislosti bude rovněž posouzena nutnost zahájit řízení pro nesplnění povinnosti z důvodu nesprávného provedení.

Komise je toho názoru, že v této fázi by neměly být navrhovány žádné změny směrnice o PNR. Po prvním období, v němž bylo prioritou dosažení plného provedení ve vnitrostátním právu, je nyní čas zaměřit se na zajištění správného provádění směrnice. Navíc některé z výše uvedených otázek vyplývajících z praktického uplatňování směrnice o PNR budou vyžadovat další posouzení. Je tomu tak například u aspektů týkajících se možného rozšíření působnosti

směrnice. V tomto posouzení by také měly být zohledněny další důkazy vyplývající z probíhajícího hodnocení směrnice o předběžných informacích o cestujících. Rozhodnutí o případném návrhu revize směrnice o PNR bude též záviset na výsledku žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce, které v současnosti projednává Soudní dvůr.[20]

[20] Uvedeno v poznámkách pod čarou 15 a 16.