EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 24.7.2020
COM(2020) 305 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o pregledu Direktive (EU) 2016/681 o uporabi podatkov iz evidence podatkov o potnikih (PNR) za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon terorističnih in hudih kaznivih dejanj

{SWD(2020) 128 final}

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o pregledu Direktive (EU) 2016/681 o uporabi podatkov iz evidence podatkov o potnikih (PNR) za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon terorističnih in hudih kaznivih dejanj

1. PREGLED – OBSEG IN POSTOPEK

Direktivo (EU) 2016/681 o uporabi podatkov iz evidence podatkov o potnikih (PNR) za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon terorističnih in hudih kaznivih dejanj (v nadaljnjem besedilu: direktiva o PNR)[1] sta sprejela Evropski parlament in Svet 27. aprila 2016. Direktiva ureja zbiranje, obdelavo in hrambo podatkov PNR v Evropski uniji in določa pomembne zaščitne ukrepe za varstvo temeljnih pravic, zlasti pravice do zasebnosti in pravice do varstva osebnih podatkov. Rok, do katerega so morale države članice Direktivo prenesti v nacionalno zakonodajo, je bil 25. maj 2018.

To poročilo je odziv na obveznost Komisije v skladu s členom 19 direktive o PNR, da do 25. maja 2020 opravi pregled vseh elementov direktive ter predloži poročilo Evropskemu parlamentu in Svetu. V poročilu je direktiva o PNR postavljena v svoj splošni okvir, predstavljene pa so tudi ugotovitve Komisije pri pregledu uporabe Direktive dve leti po roku za prenos v pravni red držav članic. Kot je zahtevano v členu 19 Direktive, pregled zajema vse elemente Direktive, osredotočen pa je zlasti na spoštovanje veljavnih standardov varstva osebnih podatkov, nujnost in sorazmernost zbiranja in obdelave podatkov PNR za vsakega od namenov, določenih v Direktivi, trajanje obdobja hrambe podatkov, učinkovitost izmenjave informacij med državami članicami in kakovost ocenjevanj, vključno glede statističnih informacij, zbranih v skladu s členom 20. V njem je opravljena tudi predhodna analiza nujnosti, sorazmernosti in učinkovitosti razširitve obveznega zbiranja podatkov PNR na lete znotraj EU ter potrebe po vključitvi gospodarskih subjektov, ki niso letalski prevozniki, na področje uporabe Direktive. Poleg tega so v pregledu opisana glavna vprašanja in izzivi, nastali pri izvajanju in praktični uporabi Direktive.

[1] Direktiva (EU) 2016/681 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o uporabi podatkov iz evidence podatkov o potnikih (PNR) za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon terorističnih in hudih kaznivih dejanj (UL L 119, 4.5.2016, str. 132).

Pri pripravi pregleda je Komisija zbrala informacije in povratne informacije iz različnih virov in z usmerjenimi dejavnostmi posvetovanja. Med njimi so rezultati ocene skladnosti z direktivo o PNR na podlagi analize nacionalnih ukrepov za prenos, razprave z nacionalnimi organi, pristojnimi za izvajanje Direktive, in potovalno industrijo v okviru rednih srečanj in namenskih delavnic, statistični podatki, ki so jih poslale države članice v skladu s členom 20 Direktive, in terenski ogledi v šestih državah članicah[2]. Za ponazoritev, kako se podatki PNR uporabljajo v praksi za boj proti terorizmu in hudim kaznivim dejanjem, so v poročilu, kjer je to mogoče, navedeni resnični primeri, ki so jih predložili nacionalni organi na podlagi svojih operativnih izkušenj.

Priloženi delovni dokument služb Komisije vsebuje podrobnejše informacije in celovito analizo vseh zadev, zajetih v tem poročilu.

2. SPLOŠNI OKVIR

V zadnjih letih je vedno več držav – ne samo držav članic – in mednarodnih organizacij priznalo vrednost uporabe podatkov PNR kot orodja kazenskega pregona. Vzpostavitev mehanizma PNR in izvajanje direktive o PNR bi bilo treba obravnavati ob upoštevanju tega širšega mednarodnega trenda.

Uporaba podatkov PNR je že skoraj dvajset let pomemben element mednarodnega sodelovanja EU v boju proti terorizmu in hudim kaznivim dejanjem. V sporočilu o globalnem pristopu iz leta 2010 je bil vzpostavljen sklop splošnih meril, ki naj bi jih izpolnjevali prihodnji dvostranski sporazumi PNR in ki zlasti vključujejo več načel varstva podatkov in zaščitnih ukrepov[3]. Ta merila so bila podlaga za ponovna pogajanja o sporazumih PNR z Avstralijo, Kanado in ZDA, ki so vodila v sklenitev novih sporazumov PNR z Avstralijo[4] in ZDA[5].

Sodišče Evropske unije je 26. julija 2017 na podlagi predloga Evropskega parlamenta za izdajo mnenja izdalo mnenje, v katerem je bilo ugotovljeno, da predvidenega sporazuma s

---

2 Belgija, Bolgarija, Francija, Nemčija, Latvija in Nizozemska.

3 COM(2010) 492 final z dne 21. septembra 2010.

4 Sporazum med Evropsko unijo in Avstralijo o obdelavi in prenosu podatkov iz evidence podatkov o potnikih (PNR) s strani letalskih prevoznikov Avstralski carinski in mejni službi (UL L 186, 14.7.2012, str. 4). Zdaj potekata skupni pregled in ocena tega sporazuma.

5 Sporazum med Združenimi državami Amerike in Evropsko unijo o uporabi in prenosu evidenc podatkov o potnikih ministrstvu Združenih držav za domovinsko varnost (UL L 215, 11.8.2012, str. 5). Zdaj poteka skupna ocena tega sporazuma.

Kanado ni mogoče skleniti v nameravani obliki, ker nekatere njegove določbe ne izpolnjujejo zahtev, ki izhajajo iz Listine Evropske unije o temeljnih pravicah[6]. EU in Kanada sta začeli ponovna pogajanja o sporazumu, da bi odpravili pomisleke Sodišča. Ta pogajanja so se na tehnični ravni končala marca 2019, pred sklenitvijo sporazuma pa mora Kanada besedilo še pravno pregledati in politično odobriti[7]. Poleg tega je Svet 18. februarja 2020 Komisijo pooblastil za začetek pogajanj z Japonsko o sporazumu za prenos podatkov PNR[8]. Pogajanja z Mehiko, ki so se začela julija 2015, trenutno stojijo.

Na ravni EU je bilo sprejetje direktive o PNR aprila 2016 pomemben mejnik v notranji politiki o PNR. Kot je navedeno zgoraj, Direktiva določa harmonizirani okvir za obdelavo podatkov PNR, ki jih letalski prevozniki prenesejo državam članicam. Komisija je podprla države članice pri izvajanju Direktive z usklajevanjem rednih srečanj, spodbujanjem izmenjave dobrih praks in medsebojne podpore ter zagotavljanjem finančne pomoči. Proračunski organ je zlasti okrepil splošni proračun Unije za leto 2017 s 70 milijoni EUR za Sklad za notranjo varnost – policija, zlasti za ukrepe, povezane s PNR[9]. Komisija je financirala tudi štiri projekte, povezane s PNR, v sklopu ukrepov Unije v okviru Sklada za notranjo varnost – policija. Namen teh projektov je bil zagotoviti, da so enote za informacije o potnikih držav članic razvile zmogljivosti, potrebne za izmenjavo podatkov PNR ali rezultatov obdelave takih podatkov med seboj in z Europolom.

EU je leta 2016 posodobila tudi svojo zakonodajo o varstvu osebnih podatkov s sprejetjem Uredbe (EU) 2016/679 (Splošna uredba o varstvu podatkov ali GDPR)[10] in Direktive (EU) 2016/680 (direktiva o varstvu podatkov v sektorju kazenskega pregona, znana tudi kot direktiva o kazenskem pregonu)[11]. Komisija je 24. junija 2020 sprejela sporočilo o

---

6 Mnenje Sodišča 1/15 (veliki senat), ECLI:EU:C:2017:592.

7 Skupna izjava z vrha EU-Kanada, Montreal, 17.–18. julij 2019.

8 Sklep Sveta o pooblastilu za začetek pogajanj z Japonsko o sporazumu med Evropsko unijo in Japonsko za prenos in uporabo podatkov iz evidence podatkov o potnikih (PNR) z namenom preprečevanja terorizma in drugih hudih mednarodnih kaznivih dejanj ter boja proti njim, dokument Sveta 5378/20.

9 Ta finančna pomoč je bila razdeljena med države članice v skladu s standardnim razdelitvenim ključem Sklada za notranjo varnost – policija, tj. 30 % glede na prebivalstvo, 10 % glede na ozemlje, 15 % glede na število potnikov v pomorskem in letalskem prometu, 10 % glede na težo tovora v tonah (zračni in pomorski promet), 35 % kot obratno sorazmerje z BDP.

10 Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov) (Besedilo velja za EGP) (UL L 119, 4.5.2016, str. 1).

11 Direktiva (EU) 2016/680 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov, ki jih pristojni organi obdelujejo za namene preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja ali pregona kaznivih dejanj ali izvrševanja kazenskih sankcij, in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Okvirnega sklepa Sveta 2008/977/PNZ (UL L 119, 4.5.2016, str. 89).

usklajevanju pravnega reda nekdanjega tretjega stebra s pravili o varstvu podatkov[12] in objavila rezultate prvega pregleda in ocene splošne uredbe o varstvu podatkov[13].

V okviru tega pregleda je treba opozoriti, da je belgijsko ustavno sodišče pri Sodišču vložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe o skladnosti Direktive z Listino Evropske unije o temeljnih pravicah in Pogodbo[14]. V zadnjem času je za predhodno odločanje v zvezi z direktivo o PNR zaprosilo tudi okrožno sodišče v Kölnu[15]. Komisija je v prvem od teh postopkov predložila pripombe in bo v primernem času enako storila tudi v drugem postopku.

Na svetovni ravni so Združeni narodi decembra 2017 sprejeli Resolucijo Varnostnega sveta Združenih narodov 2396, v skladu s katero morajo vse države članice ZN razviti zmogljivost za zbiranje, obdelavo in analizo podatkov PNR ter zagotoviti, da podatke PNR uporabljajo vsi njihovi pristojni nacionalni organi in si jih med seboj izmenjujejo[16]. Mednarodna organizacija za civilno letalstvo (ICAO) je za podporo državam pri razvoju takih zmogljivosti marca 2019 začela postopek za pripravo novih standardov za PNR. Te standarde, ki bodo zavezujoči za vse države članice ICAO, razen če sporočijo odstopanja, je Svet ICAO sprejel 23. junija 2020. Komisija je v tem postopku kot opazovalka, ki predstavlja EU, dejavno sodelovala, da bi zagotovila združljivost teh standardov s pravnimi zahtevami EU in da bodo lahko ti standardi dodatno olajšali prenose podatkov PNR.

3. GLAVNE UGOTOVITVE

Glavne ugotovitve postopka pregleda je mogoče povzeti, kot je navedeno spodaj.

3.1. Vzpostavitev sistema PNR na ravni celotne EU

Komisija pozdravlja prizadevanja nacionalnih organov za izvajanje direktive o PNR. Do konca obravnavanega obdobja je Komisijo o popolnem prenosu Direktive uradno obvestilo 24 od 26 držav članic. Preostali državi članici sta Slovenija, ki je Komisijo obvestila o delnem prenosu, ter Španija, ki ni sporočila nobenih ukrepov za prenos, tako da je bila zadeva 2. julija 2020 zaradi neizvajanja Direktive predložena Sodišču. Velika večina držav članic je ustanovila popolnoma delujoče enote za informacije o potnikih, ki so pristojne za zbiranje in

[12] COM(2020) 262 final z dne 24. junija 2020.
[13] COM(2020) 264 final z dne 24. junija 2020.
[14] Predlog za sprejetje predhodne odločbe v zadevi C-817/19, Ligue des droits humains (UL C 36, 3.2.2020, str. 16) (v teku).
[15] Predlog za sprejetje predhodne odločbe v združenih zadevah C-148/20, C-149/20 in C-150/20, Deutsche Lufthansa, še ni objavljeno (v teku).
[16] Resolucija 2396 (2017), ki jo je Varnostni svet sprejel na 8148. seji 21. decembra 2017.

obdelavo podatkov PNR. Te enote za informacije o potnikih so vzpostavile dobro sodelovanje z drugimi ustreznimi nacionalnimi organi in enotami za informacije o potnikih iz drugih držav članic. Vse države članice so imenovale pristojne organe, ki so upravičeni, da enoto za informacije o potnikih zaprosijo za podatke PNR in jih od nje prejmejo samo za namene preprečevanja, odkrivanja, preiskovanja ter pregona terorističnih in hudih kaznivih dejanj; ti organi so na primer policija in drugi organi, pristojni za boj proti kaznivim dejanjem.

3.2. Skladnost s standardi varstva podatkov v Direktivi

Analiza nacionalnih ukrepov za prenos kaže na splošno skladnost z zahtevami direktive o PNR glede varstva podatkov, čeprav nekatere države članice niso v celoti prenesle vseh teh zahtev v nacionalno zakonodajo[17]. Poleg tega pregled njihove uporabe potrjuje zavezanost nacionalnih organov spoštovanju teh zaščitnih ukrepov in njihovemu izvajanju v praksi. Komisija bo še naprej spodbujala razširjanje dobrih praks, razvitih na tem področju, in sicer prek rednih sestankov z državami članicami in projektov, ki se financirajo iz ukrepov Unije v okviru Sklada za notranjo varnost – policija. Hkrati bo Komisija uporabila vse svoje pristojnosti, da bo kot varuhinja Pogodb – po potrebi tudi z začetkom postopka za ugotavljanje kršitev – zagotovila, da bodo države članice v celoti spoštovale zahteve iz Direktive, zlasti zahteve glede varstva osebnih podatkov.

Zaščitni ukrepi za varstvo podatkov, ki jih vsebuje Direktiva, pri pravilnem izvajanju (kar velja za večino držav članic) zagotavljajo sorazmernost obdelave podatkov PNR, njihov cilj pa je preprečiti zlorabo s strani nacionalnih organov ali drugih akterjev. Z omejitvijo namena je zagotovljeno, da se podatki obdelujejo samo za doseganje ciljev boja proti terorizmu in hudim kaznivim dejanjem. Prepoved zbiranja in obdelave občutljivih podatkov je pomemben zaščitni ukrep, s katerim se preprečuje diskriminatorna uporaba PNR. Dejstvo, da države članice vodijo evidence o postopkih obdelave, kot je zahtevano v Direktivi, povečuje preglednost in omogoča učinkovit nadzor nad zakonitostjo obdelave podatkov. Pooblaščene osebe za varstvo podatkov lahko neodvisno nadzorujejo zakonitost obdelave podatkov, zlasti če niso zaposlene v enoti za informacije o potnikih in niso podrejene vodji enote. Poleg tega

[17] Celovita ocena popolnosti in skladnosti nacionalnih ukrepov za prenos ter njihovega praktičnega izvajanja je bila opravljena v okviru ocene skladnosti, ki jo je izvedel zunanji izvajalec pod nadzorom Komisije. Za 23 držav članic, ki so Komisijo o popolnem prenosu obvestile do 10. junija 2019, je ocena končana. Za tri države članice, ki so Komisijo o popolnem prenosu obvestile po tem datumu, je bila končana samo začetna ocena.

se z njihovo prisotnostjo v enoti za informacije o potnikih zagotavlja, da je vidik varstva podatkov vključen v vsakodnevno delovanje teh enot.

Zdi se, da interakcija med enotami za informacije o potnikih in njihovimi pooblaščenimi osebami za varstvo podatkov v praksi dobro poteka, vloga pooblaščene osebe za varstvo podatkov pa velja za dodano vrednost postopkov enote za informacije o potnikih. Pooblaščene osebe za varstvo podatkov imajo posebno pomembno vlogo pri spremljanju postopkov obdelave podatkov, odobritvi in pregledu vnaprej določenih meril in svetovanju osebju enote za informacije o potnikih o zadevah v zvezi z varstvom podatkov. V večini držav članic so pooblaščene osebe za varstvo podatkov z zakonom določene kot kontaktne točke za posameznike, na katere se nanašajo osebni podatki, vzpostavljanje stikov z njimi pa se spodbuja tudi v praksi.

3.3. Drugi elementi pregleda

Nujnost in sorazmernost zbiranja in obdelave podatkov PNR

V pregledu je prikazanih več elementov, ki potrjujejo nujnost in sorazmernost zbiranja in obdelave podatkov PNR za namene iz direktive o PNR. V omejenem času od izteka roka za prenos se je direktiva o PNR izkazala za učinkovito pri doseganju svojih ciljev, ki ustrezajo cilju splošnega interesa, tj. zaščita javne varnosti z zagotavljanjem preprečevanja, odkrivanja, preiskovanja in pregona hudih kaznivih dejanj in terorizma na območju Unije brez notranjih meja.

Po navedbah držav članic so različni načini obdelave podatkov PNR, ki so jim na voljo (tj. realnočasovna, reaktivna in proaktivna obdelava), že prinesli oprijemljive rezultate v boju proti terorizmu in kaznivim dejanjem. Države članice so Komisiji predložile kvalitativne dokaze[18], katerih seznam ni popoln in ki kažejo, kako je primerjanje podatkov PNR s podatkovnimi zbirkami in glede na vnaprej določena merila prispevalo k identifikaciji potencialnih teroristov ali oseb, ki sodelujejo pri drugih hudih kaznivih dejanjih, kot so nedovoljen promet s prepovedanimi drogami, kibernetska kriminaliteta, trgovina z ljudmi, spolna zloraba otrok, protipravni odvzem otroka in sodelovanje v hudodelskih združbah. V nekaterih primerih je uporaba podatkov PNR privedla do prijetja oseb, ki prej policiji niso bile znane, ali je pristojnim organom omogočila podrobnejše preverjanje potnikov, ki sicer ne

[18] Nekaj primerov je navedenih v oddelkih 5.1 in 5.2 delovnega dokumenta služb Komisije.

bi bili preverjeni. Ocenjevanje potnikov pred njihovim odhodom ali prihodom je prav tako pripomoglo k preprečevanju storitve kaznivih dejanj. Nacionalni organi poudarjajo, da teh rezultatov ne bi bilo mogoče doseči brez obdelave podatkov PNR, na primer izključno z uporabo drugih orodij, kot so predhodne informacije o potnikih.

V skladu z direktivo o PNR se podatki PNR obdelujejo za vse potnike na dohodnih in odhodnih letih zunaj EU. Ocena kaže, da je tako široko zajetje nujno potrebno za doseganje ciljev, zastavljenih v Direktivi. Kar zadeva zbrane podatke, kategorije v Prilogi I odražajo mednarodno dogovorjene standarde, zlasti na ravni ICAO. Nacionalni organi so potrdili, da možnost zbiranja teh kategorij podatkov PNR ustreza temu, kar je nujno potrebno za doseganje zastavljenih ciljev.

V zvezi z ravnjo poseganja v temeljni pravici do zasebnosti in varstva osebnih podatkov, so pomembni naslednji preudarki. Pomembno je, da direktiva o PNR strogo prepoveduje obdelavo občutljivih podatkov. Podatki PNR lahko razkrijejo konkretne informacije o zasebnem življenju osebe, vendar so te informacije omejene na konkreten vidik zasebnega življenja, in sicer na potovanje z letalom. Poleg tega direktiva o PNR vsebuje stroge zaščitne ukrepe, da bi se stopnja poseganja dodatno omejila na absolutno najnižjo in da bi se zagotovila sorazmernost metod obdelave, ki so na voljo nacionalnim organom, vključno v zvezi z izvajanjem avtomatizirane obdelave. Kot rezultat teh zaščitnih ukrepov se pristojnim organom v nadaljnjo obdelavo posredujejo samo osebni podatki zelo omejenega števila potnikov. To pomeni, da sistemi PNR zagotavljajo ciljne rezultate, ki omejujejo stopnjo poseganja v pravici do zasebnosti in varstva osebnih podatkov. Nazadnje se podatki PNR ne uporabljajo za oblikovanje posamičnega profila vsake osebe, temveč za oblikovanje tveganih in anonimnih scenarijev ali „abstraktnih profilov“.

Trajanje obdobja hrambe podatkov

Podatke PNR vseh potnikov je treba hraniti pet let, da se dosežeta cilja zagotovitve varnosti ter zaščite življenja in varnosti oseb s preprečevanjem, odkrivanjem, preiskovanjem in pregonom terorističnih in hudih kaznivih dejanj.

Prvič, potreba po petletni hrambi podatkov izhaja iz narave PNR kot analitičnega orodja, ki ni namenjeno samo prepoznavanju znanih groženj, temveč tudi odkrivanju neznanih tveganj. Potovalni aranžmaji, evidentirani kot podatki PNR, se uporabljajo za prepoznavanje določenih vedenjskih vzorcev ter povezav med znanimi in neznanimi osebami. Po definiciji

je za prepoznavanje takih vzorcev in povezav potrebna možnost dolgoročne analize. Za tako analizo je dejansko potrebna zadostna količina podatkov, ki je enoti za informacije o potnikih relativno dolgo na voljo. Taki podatki se nato lahko prenesejo pristojnim organom, vendar le na ustrezno obrazloženo zaprosilo, za posamične primere in v okviru kazenskih preiskav.

Drugič, petletna hramba podatkov PNR je potrebna, da se zagotovita učinkovito preiskovanje in pregon terorističnih in hudih kaznivih dejanj. Za preiskovanje in pregon takih kaznivih dejanj so običajno potrebni meseci in pogosto leta dela. V zvezi s tem so države članice potrdile, da je petletna hramba potrebna z operativnega vidika. Če je posameznik obdolžen storitve hudega kaznivega dejanja ali sodelovanja pri terorističnih dejavnostih, je mogoče na podlagi razpoložljivih preteklih podatkov pregledati potovalno zgodovino in preveriti, kdo je potoval s to osebo, ter identificirati morebitne sostorilce ali druge člane kriminalne združbe in morebitne žrtve.

Poleg tega so se zaščitni ukrepi, določeni v direktivi o PNR, v zvezi z dostopom pristojnih organov do podatkov, ki jih je shranila enota za informacije o potnikih, ter v zvezi z depersonalizacijo in ponovno personalizacijo podatkov izkazali za dovolj stabilne, da lahko preprečijo zlorabe.

Sodišče je roke hrambe podatkov PNR proučilo v Mnenju 1/15 o predvidenem sporazumu PNR med EU in Kanado, Komisija pa je v odziv na pomisleke Sodišča s Kanado izpogajala nov osnutek sporazuma. V zvezi s tem je treba opozoriti, da se po mnenju Komisije dejanske in pravne okoliščine direktive o PNR razlikujejo od tistih, ki jih je v navedeni zadevi obravnavalo Sodišče. Jasen cilj direktive o PNR je zlasti zagotoviti varnost v Uniji in na njenem območju brez notranjih meja, pri čemer so države članice skupaj odgovorne za javno varnost. Poleg tega se Direktiva v nasprotju z osnutkom sporazuma s Kanado ne nanaša na prenose podatkov v tretjo državo, temveč na podatke o potnikih na letih v EU in iz EU, ki jih zbirajo države članice. Ker je direktiva o PNR po svoji naravi sekundarna zakonodaja, so za nadzor nad njeno uporabo pristojna nacionalna sodišča držav članic, na zadnji stopnji pa Sodišče. Poleg tega se za obdelavo podatkov iz direktive o PNR, tudi za morebitno nadaljnjo obdelavo pri pristojnih organih, uporabljajo tudi nacionalni zakoni, s katerimi se izvaja direktiva o kazenskem pregonu.

Učinkovitost izmenjave informacij med državami članicami

Sodelovanje in izmenjava podatkov PNR med enotami za informacije o potnikih sta eden od najpomembnejših elementov Direktive. Medtem ko izmenjava podatkov med državami članicami na podlagi ustrezno obrazloženih zaprosil učinkovito poteka, je možnost za prenos podatkov PNR na lastno pobudo enote za informacije o potnikih veliko manj pogosta. Informacije, ki so jih predložile države članice, kažejo, da so organi kazenskega pregona bolj pripravljeni uporabljati postopke sodelovanja, ki temeljijo na jasnih in natančnih predpisih, kot so tisti, ki se nanašajo na prenose na podlagi zaprosila. Nasprotno pa je široka in razmeroma nejasna formulacija določbe Direktive o spontanih prenosih povzročila določeno zadržanost pri njeni uporabi.

Kakovost ocenjevanj, vključno glede statističnih informacij, zbranih v skladu s členom 20

S členom 20 direktive o PNR se od držav članic zahteva vsaj zbiranje statističnih informacij o skupnem številu potnikov, v zvezi s katerimi so bili zbrani in izmenjani podatki PNR, in o številu potnikov, identificiranih za nadaljnje preverjanje. Analiza teh informacij kaže, da se pristojnim organom za nadaljnje preverjanje prenesejo samo podatki o zelo majhnem deležu potnikov. Tako razpoložljivi statistični podatki kažejo, da sistemi PNR na splošno delujejo v skladu s ciljem identifikacije potnikov z visokim tveganjem, ne da bi posegali v dobroverna potovanja.

V zvezi s tem je treba opozoriti, da statistične informacije, ki se pošiljajo Komisiji, niso popolnoma standardizirane in zato niso primerne za zahtevno kvantitativno analizo. Podobno je tudi treba opozoriti, da so podatki PNR v večini preiskav med drugim orodje ali dokaz in da pogosto ni mogoče izločiti in količinsko opredeliti rezultatov, ki bi jih bilo mogoče izrecno pripisati zgolj uporabi PNR. V tej analizi je Komisija te težave ublažila z zbiranjem različnih vrst dokazov, da bi oblikovala trdno dokazno podlago za pregled. Komisija bo še naprej tesno sodelovala z državami članicami, da bi izboljšala kakovost statističnih informacij, zbranih v okviru Direktive.

Povratne informacije držav članic o morebitni razširitvi obveznosti in uporabi podatkov na podlagi direktive o PNR

Vse države članice razen ene so razširile zbiranje podatkov PNR na lete znotraj EU. Nacionalni organi menijo, da je zbiranje podatkov PNR za lete znotraj EU (in zlasti za lete znotraj schengenskega območja) pomembno orodje kazenskega pregona za sledenje gibanja

znanih osumljencev in prepoznavanje sumljivih vzorcev potovanj neznanih posameznikov, ki morda sodelujejo pri kriminalnih/terorističnih dejavnostih in potujejo znotraj schengenskega območja. Ker države članice podatke PNR za lete znotraj EU že učinkovito zbirajo, se Komisiji ne zdi nujno, da bi zbiranje podatkov PNR za lete znotraj EU v tej fazi predpisala kot obvezno.

Pregled je pokazal, da bi države članice informacije gospodarskih subjektov, ki niso letalski prevozniki, z operativnega vidika štele za ključno dodano vrednost. Glede na število rezervacij, ki jih opravijo organizatorji potovanj in potovalne agencije, enote za informacije o potnikih trenutno ne zbirajo in ne obdelujejo podatkov o precejšnjem deležu potnikov, kar je velika varnostna vrzel. Komisija priznava ta izziv. Kljub temu bo za morebitno razširitev obveznosti zbiranja podatkov PNR na gospodarske subjekte, ki niso letalski prevozniki, potrebna temeljita ocena pravnih, tehničnih in finančnih učinkov takega zbiranja, vključno s pregledom temeljnih pravic, zlasti ker oblike zapisa podatkov niso standardizirane.

Pregled je pokazal tudi, da nekatere države članice zbirajo podatke PNR za druge načine prevoza, kot je pomorski, železniški in cestni prevoz, na podlagi nacionalne zakonodaje. Kljub operativni vrednosti zbiranja takih podatkov se pri tem postavljajo pomembna pravna, praktična in operativna vprašanja. Pred sprejetjem kakršnih koli ukrepov za razširitev obveznosti zbiranja podatkov PNR na podlagi Direktive bo Komisija izvedla temeljito oceno učinkov, ki jo priporoča tudi Svet v sklepih iz decembra 2019 o razširitvi področja uporabe evidence podatkov o potnikih (PNR) na oblike prevoza, ki niso zračni promet[19].

Čeprav direktiva o PNR dovoljuje samo obdelavo podatkov PNR za boj proti terorizmu in hudim kaznivim dejanjem, je več držav članic poudarilo, da bi lahko bila uporaba podatkov PNR dragoceno orodje za zaščito javnega zdravja in preprečevanje širjenja nalezljivih bolezni, na primer z olajšanjem sledenja stikov za osebe, ki so sedele poleg okuženega potnika. To vprašanje je postalo še pomembnejše s pojavom pandemije COVID-19, pri čemer je več držav članic navedlo, da je treba omogočiti uporabo podatkov PNR za spoprijemanje s takimi izrednimi razmerami na področju zdravja.

[19] Dokument Sveta 14746/19, sprejet 2. decembra 2019.

3.4. Ključni operativni izzivi

Komisija obravnava izzive, o katerih so poročale države članice in ki so posledica omejenih izkušenj z uporabo direktive o PNR v prvih dveh letih uporabe. Zlasti bodo morda potrebni dodatni ukrepi, kot je obvezno zbiranje datuma rojstva potnikov s strani letalskih prevoznikov, da se izboljša kakovost podatkov, ki je pomembna za še bolj ciljno usmerjeno in še učinkovitejšo obdelavo podatkov. Potrebni bosta morda tudi izboljšana kakovost podatkov in skrbna ponovna proučitev namenov, za katere je mogoče uporabiti podatke PNR, da bi se direktiva o PNR bolje uskladila z drugimi instrumenti EU za sodelovanje na področju kazenskega pregona. Za kakršne koli spremembe Direktive v ta namen bo potrebna temeljita ocena učinkov, zlasti glede učinka teh sprememb na temeljne pravice.

Da bi se preprečila situacija, ko se letalski prevozniki soočijo s kolizijo zakonov, zaradi česar ne morejo prenesti podatkov PNR v države članice in iz njih, bo treba v okviru zunanje politike PNR Komisije še naprej obravnavati vprašanje, kako omogočiti prenos podatkov PNR tretjim državam v skladu z zahtevami zakonodaje EU.

4. SKLEPNE UGOTOVITVE

Ocena Komisije za prvi dve leti uporabe Direktive je na splošno pozitivna. Glavna sklepna ugotovitev pregleda je, da Direktiva pozitivno prispeva k doseganju glavnega cilja, in sicer zagotoviti vzpostavitev učinkovitih sistemov PNR v državah članicah kot instrumentov za boj proti terorizmu in hudim kaznivim dejanjem. Komisija je podprla države članice v celotnem postopku izvajanja z usklajevanjem rednih srečanj, spodbujanjem sodelovanja med nacionalnimi organi in zagotavljanjem finančne pomoči. Hkrati ni oklevala pri uvedbi postopkov za ugotavljanje kršitev proti državam članicam, ki Direktive niso prenesle pravočasno.

Komisija bo še naprej tesno sodelovala z državami članicami, da bi zagotovila primerno obravnavo vseh zgoraj opredeljenih vprašanj in izzivov, da bo mehanizem PNR EU še učinkovitejši, hkrati pa v celoti zagotavljal spoštovanje temeljnih pravic. Komisija bo po dokončanju tega pregleda nadaljevala spremljanje izvajanja direktive o PNR. To poročilo, ki se ne sme šteti za dokončno oceno skladnosti nacionalnih ukrepov za prenos, bo spodbudilo dialog z državami članicami pri obravnavi morebitnih odstopanj od zahtev Direktive. V tem okviru bo ocenjena tudi nujnost uvedbe postopkov za ugotavljanje kršitev zaradi neskladnega izvajanja.

Komisija meni, da se na tej stopnji ne bi smele predlagati nikakršne spremembe direktive o PNR. Po prvem obdobju, v katerem je bila prednostna naloga doseči popoln prenos, se je zdaj treba osredotočiti na zagotovitev pravilnega izvajanja Direktive. Poleg tega bo za nekatera zgoraj opisana vprašanja, ki izhajajo iz praktične uporabe direktive o PNR, potrebna nadaljnja ocena. To velja na primer za vidike, povezane z morebitno razširitvijo področja uporabe Direktive. Pri taki oceni bi bilo treba upoštevati tudi dodatne dokaze iz vrednotenja direktive o predhodnih informacijah o potnikih, ki še poteka. Odločitev, ali naj se predloži sprememba direktive o PNR, bo odvisna tudi od izida predlogov za sprejetje predhodne odločbe, ki jih Sodišče trenutno obravnava[20].

[20] Navedeno zgoraj v opombah 15 in 16.