ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 24.7.2020 г.
COM(2020) 305 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно прегледа на Директива (ЕС) 2016/681 относно използването на резервационни данни на пътниците с цел предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на терористични престъпления и тежки престъпления

{SWD(2020) 128 final}

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно прегледа на Директива (ЕС) 2016/681 относно използването на резервационни данни на пътниците с цел предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на терористични престъпления и тежки престъпления

1. ПРЕГЛЕД — ОБХВАТ И ПРОЦЕС

Директива (ЕС) 2016/681 относно използването на резервационни данни на пътниците с цел предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на терористични престъпления и тежки престъпления (наричана по-нататък „Директивата за PNR данните“)[1] бе приета от Европейския парламент и Съвета на 27 април, 2016 г. Директивата регламентира събирането, обработването и съхраняването на PNR данни в Европейския съюз и определя важни гаранции за защита на основните права, по-специално правото за неприкосновеност на личния живот и на защита на личните данни. Крайният срок за държавите членки за транспониране на Директивата в националното си законодателство беше 25 май 2018 г.

Настоящият доклад е в отговор на задължението на Комисията по член 19 от Директивата за PNR данните да извърши преглед на всички елементи на Директивата до 25 май 2020 г. и да представи този доклад на Европейския парламент и на Съвета. Докладът се занимава с Директивата за PNR данните в общия ѝ контекст и представя констатациите на Комисията при прегледа на нейното прилагане две години след крайния срок на транспонирането ѝ. В съответствие с изискванията на член 19 от Директивата в прегледа са обхванати всички елементи на Директивата, като се обръща специално внимание на спазването на приложимите стандарти за защита на личните данни, необходимостта и пропорционалността на събирането и обработването на резервационни данни на пътниците за всяка от определените в Директивата цели, продължителността на срока на съхранение на данните, ефективността на обмена на информация между държавите членки и качеството на оценките, включително по отношение на събираната в съответствие с член 20 статистическа информация. В

[1] Директива (ЕС) 2016/681 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно използването на резервационни данни на пътниците с цел предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на терористични престъпления и тежки престъпления, ОВ L 119, 4.5.2016 г., стр. 132.

прегледа също така е изготвен предварителен анализ на необходимостта, пропорционалността и ефективността на разширяването на задължителното събиране на PNR данни при вътрешни за ЕС полети и необходимостта от включване в обхвата на Директивата на икономически оператори, които не са превозвачи. Освен това прегледът описва основните проблеми и предизвикателства, възникнали при прилагането и практическото изпълнение на Директивата.

При подготовката на прегледа Комисията събра сведения и обратна информация чрез различни източници и целеви консултативни дейности. Те включват резултатите от оценката на съответствието на Директивата за PNR данните въз основа на анализ на националните мерки за транспониране; дискусии с националните органи, които са отговорни за прилагането на Директивата, и с пътническата индустрия в рамките на редовни срещи и специализирани семинари; статистически данни, предоставени от държавите членки, съгласно член 20 от Директивата; и посещения на място в шест държави членки[2]. За да се илюстрира как на практика PNR данните се използват за борба с тероризма и тежките престъпления, когато това е възможно, в доклада се посочват примери от реалния живот, предоставени от националните органи въз основа на техния оперативен опит.

Съпътстващият работен документ на службите предоставя по-подробна информация и изчерпателен анализ на всички въпроси, обхванати от настоящия доклад.

2. ОБЩ КОНТЕКСТ

През последните години все по-голям брой държави, които не се ограничават само до държавите членки, и международни организации признават значението на използването на PNR данни като средство за правоприлагане. Установяването на механизъм за PNR и прилагането на Директивата за PNR данните трябва да се разглеждат на фона на тази по-широка международна тенденция.

Използването на PNR данни представлява важен елемент на международното сътрудничество на ЕС в областта на борбата с тероризма и тежката престъпност вече почти двадесет години. В съобщението от 2010 г. относно глобалния подход беше установен набор от общи критерии, на които трябва да отговарят бъдещите двустранни

[2] Белгия, България, Германия, Латвия, Нидерландия и Франция.

споразумения за PNR данните, включващ по-специално редица принципи и гаранции за защита на данните[3]. Те влязоха в основата на предоговарянето на споразуменията за PNR данните с Австралия, Канада и САЩ, което доведе до сключването на нови споразумения за PNR данни с Австралия[4] и САЩ[5].

В отговор на искане на Европейския парламент, на 26 юли 2017 г. Съдът издаде становище, в което заяви, че предвиденото споразумение с Канада не може да бъде сключено в предвижданата форма, тъй като някои от неговите разпоредби не отговарят на изисквания, произтичащи от Хартата на основните права[6]. С цел да бъдат отстранени изразените от Съда опасения ЕС и Канада продължиха да преговарят по споразумението. Тези преговори приключиха на техническо ниво през март 2019 г. и финализирането на споразумението в момента е в очакване на законодателен преглед и политическо одобрение на текста от страна на Канада[7]. Освен това на 18 февруари 2020 г. Съветът упълномощи Комисията да започне преговори с Япония за сключване на споразумение относно предаването на PNR данни[8]. Преговорите с Мексико, стартирани през юли 2015 г., в момента са в застой.

На равнище ЕС приемането на Директива за PNR данните през април 2016 г. представлява важен етап от вътрешната политика за PNR данните. Както беше посочено по-горе, Директивата определя хармонизирана рамка за обработване на PNR данни, предадени от въздушните превозвачи на държавите членки. Комисията подкрепи държавите членки при прилагането на Директивата, като координира редовни срещи, улесни обмена на най-добри практики и партньорска подкрепа, както и предостави финансова помощ. По-специално бюджетният орган увеличи бюджета на Съюза за 2017 г. със 70 милиона евро за фонд „Вътрешна сигурност“ — Полиция (ФВС

---

3 COM(2010) 492 окончателен от 21 септември 2010 г.

4 Споразумение между Европейския съюз и Австралия относно обработката и предаването на резервационни данни за пътниците (PNR) от въздушни превозвачи на Австралийската митническа и гранична служба, ОВ L 186, 14.7.2012 г. В момента съвместно извършваните преглед и оценка на това споразумение продължават.

5 Споразумение между Съединените американски щати и Европейския съюз относно използването и предаването на резервационни данни за пътниците на Министерството на вътрешната сигурност на САЩ, ОВ L 215, 11.8.2012 г.. стр. 5. В момента съвместната оценка на това споразумение продължава.

6 Становище 1/15 на Съда (голям състав), ECLI:EU:C:2017:592.

7 Съвместна декларация от срещата на върха между ЕС и Канада, Монреал, 17—18 юли 2019 г.

8 Решение на Съвета за разрешаване на започването на преговори с Япония за споразумение между Европейския съюз и Япония за предаването и използването на резервационни данни на пътниците (PNR данни) за предотвратяване и борба с тероризма и тежките международни престъпления, документ на Съвета 5378/20.

— Полиция), конкретно за действия, свързани с PNR данните[9]. Комисията също така финансира четири проекта, свързани с PNR данните, в рамките на действията на Съюза по линия на ФВС — Полиция. Тези проекти имаха за цел да се гарантира, че звената за данни за пътниците на държавите членки са развили необходимите способности за обмен на PNR данни или на резултатите от обработката на тези данни помежду си и с Европол.

През 2016 г. ЕС също така модернизира законодателството си за защита на личните данни чрез приемането на Регламент (ЕС) 2016/679 (Общ регламент относно защитата на данните или ОРЗД)[10] и Директива (ЕС) 2016/680 (Директивата относно защитата на данните в сектора на правоприлагането, известна още като Директивата относно правоприлагането в областта на защитата на данните)[11]. На 24 юни 2020 г. Комисията прие съобщение относно привеждането на инструментите по предишния трети стълб в съответствие с правилата за защита на данните[12] и публикува резултатите от първите преглед и оценка на ОРЗД[13].

В контекста на настоящия преглед следва да се отбележи, че конституционният съд на Белгия направи преюдициално запитване до Съда относно съответствието на Директивата с Хартата на основните права и Договора[14]. Още по-наскоро Районният съд в Кьолн също направи преюдициално запитване във връзка с Директивата за PNR данните[15]. Комисията представи своите забележки по първото от тези производства и ще направи своевременно същото по второто.

---

9 Тази финансова помощ беше разпределена между държавите членки съгласно стандартния коефициент за разпределение на ФВС — Полиция — т.е. 30 % спрямо броя на населението, 10 % спрямо територията, 15 % спрямо броя на пътниците в морския и въздушния транспорт, 10 % спрямо тоновете товар (въздушен и морски транспорт), 35 % обратно пропорционално на БВП.

10 Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) (текст от значение за ЕИП) (ОВ L 119, 4.5.2016 г., стр. 1).

11 Директива (ЕС) 2016/680 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни от компетентните органи за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наказания и относно свободното движение на такива данни, и за отмяна на Рамково решение 2008/977/ПВР на Съвета (ОВ L 119, 4.5.2016 г., стр. 89).

12 COM(2020) 262 final от 24 юни 2020 г.

13 COM(2020) 264 final от 24 юни 2020 г.

14 Дело C-817/19: Преюдициално запитване — *Ligue des droits humainains*, ОВ C 36, 3.2.2020 г., стр. 16—17 (висящо производство).

15 Съединени дела C-148/20, C-149/20 и C-150/20: Преюдициално запитване — *Deutsche Lufthansa*, все още непубликувано (висящо производство).

На глобално ниво през декември 2017 г. Организацията на обединените нации прие Резолюция 2396 на Съвета за сигурност, която изисква от всички държави на ООН да развият способността да събират, обработват и анализират PNR данни и да гарантират, че PNR данните се използват и споделят от всички техни компетентни национални органи[16]. В подкрепа на държавите в развитието на такива способности, през март 2019 г. Международната организация за гражданска авиация (ИКАО) стартира процес за изготвяне на нови стандарти за PNR данните. Тези стандарти, които ще бъдат задължителни за всички държави — членки на ИКАО, освен ако те съобщят за различие, бяха приети от Съвета на ИКАО на 23 юни 2020 г. Комисията бе ангажирана активно в този процес, като наблюдател, представляващ ЕС, за да гарантира съвместимостта на тези стандарти със правните изисквания на ЕС, така че те да допринесат за улесняване на предаването на PNR данни.

3. ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ

Основните констатации от процеса на преразглеждане могат да бъдат обобщени, както следва:

3.1. Установяване на PNR система, обхващаща целия ЕС

Комисията приветства усилията, полагани от националните органи за прилагане на Директивата за PNR данните. Към края на периода, обхванат от прегледа, 24 от 26 държави членки бяха нотифицирали Комисията за пълното транспониране на Директивата. За останалите две държави членки — Словения, която е нотифицирала за частично транспониране, и Испания, която не е нотифицирала за мерки за транспониране, Съдът бе сезиран на 2 юли 2020 г. поради неизпълненото задължение за транспониране на Директивата. Огромното мнозинство от държавите членки създадоха напълно действащи звена за данни за пътниците, които са определените звена, отговорни за събирането и обработването на PNR данни. Тези звена за данни за пътниците развиха добри нива на сътрудничество с други имащи отношение национални органи, както и звената за данни за пътниците на други държави членки. Всички държави членки определиха своите компетентни органи, оправомощени да изискват и да получават PNR данни от техните звена за данни за пътниците само за

[16] Резолюция 2396 (2017), приета от Съвета за сигурност на неговото 7775-то заседание на 21 декември 2017 г.

целите на предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на терористични и тежки престъпления, като например полицията и другите органи, отговорни за борбата срещу престъпността.

3.2. Съответствие със стандартите за защита на данните в Директивата

Анализът на националните мерки за транспониране сочи цялостно съответствие на изискванията за защита на данните с Директивата за PNR данните, въпреки че някои държави членки не са успели напълно да отразят всички тях в своето национално законодателство[17]. Освен това прегледът на тяхното приложение потвърждава ангажимента на националните органи да съблюдават тези гаранции и да ги прилагат на практика. Комисията ще продължи да насърчава разпространението на добри практики, разработени в това отношение, чрез редовните си срещи с държавите членки и проектите, финансирани в рамките на действията на Съюза по линия на ФВС — Полиция. В същото време Комисията няма да се поколебае да използва своите правомощия като пазител на Договорите, включително, ако е необходимо, чрез започване на производства за установяване на неизпълнение на задължения, за да гарантира, че държавите членки съблюдават изцяло изискванията, определени в Директивата, и по-специално тези, които се отнасят до защитата на личните данни.

Гаранциите за защита на данните, съдържащи се в Директивата, когато се прилагат правилно, какъвто е случаят в повечето държави членки, осигуряват пропорционалността на обработването на данните от PNR и целят предотвратяване на злоупотреби от страна на националните органи или други участници. Ограничаването в рамките на целта гарантира, че обработването на данни се извършва само за целите на борбата с тероризма и тежките престъпления. Забраната за събиране и обработване на чувствителни данни представлява важна гаранция, за да се гарантира, че PNR данните няма да бъдат използвани по дискриминационен начин. Фактът, че държавите членка пазят записи на операциите по обработването, както се изисква от Директивата, повишава прозрачността и позволява ефективен контрол на законността на обработването на данни. Длъжностните лица по защита на данните могат независимо

[17] Цялостна оценка на пълнотата и съответствието на транспонираните национални мерки и тяхното практическо прилагане е извършена в рамките на оценката за съответствие, проведена от външен изпълнител, под надзора на Комисията. По отношение на 23-те държави членки, които са нотифицирали пълно транспониране до 10 юни 2019 г., оценката е приключена. По отношение на три държави членки, които са нотифицирали след тази дата, е приключена само първоначалната оценка.

да контролират законността на обработването на данните, по-специално когато те не са членове на персонала на звеното за данни за пътниците, нито са подчинени на неговия ръководител. Освен това тяхното присъствие в звеното за данни за пътниците гарантира, че ежедневното функциониране на тези звена включва и аспект на защита на данните.

На практическо ниво взаимодействието между звената за данни за пътниците и техните длъжностни лица по защита на данните изглежда работи добре и ролята на тези длъжностни лица се разглежда като добавена стойност за работата на звеното за данни за пътниците. Длъжностните лица по защита на данните изпълняват особено важна роля за наблюдение на операциите по обработването на данни, одобряването и прегледа на предварително определени критерии и предоставянето на служителите на звеното за данни за пътниците на съвети по въпросите на защитата на данните. В повечето държави членки длъжностните лица по защита на данните са определени със закон като звено за контакт за субектите на данни, като на практика осъществяването на контакт с тях също е улеснено.

3.3. Други елементи на прегледа

Необходимост и пропорционалност на събирането и обработването на PNR данни

Прегледът показва няколко елемента, потвърждаващи необходимостта и пропорционалността на събирането и обработването на PNR данни за целите на Директивата за PNR данните. За ограниченото време след крайния срок за транспониране PNR данните се доказаха като ефективни за постигане на целите си, които съответстват на една цел от общ интерес, т.е. защита на обществената сигурност чрез осигуряване на предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на тежки престъпления и тероризъм в пространството на Съюза без вътрешни граници.

Според държавите членки различните средства за обработване на PNR данни, които са на тяхно разположение (т.е. в реално време, като реакция и по инициатива), вече са дали осезаеми резултати в борбата срещу тероризма и престъпността. Без претенции за

изчерпателност държавите членки предоставиха на Комисията качествени данни[18], които илюстрират как сравнението на PNR данните с бази данни и предварително определените критерии е допринесло за идентифицирането на потенциални терористи или лица, замесени в други тежки престъпни дейности, като трафик на наркотици, киберпрестъпност, трафик на хора, сексуално насилие над деца, отвличане на деца и участие в организирани престъпни групи. В някои случаи използването на PNR данни е довело до задържане на лица, неизвестни преди на полицейските служби, или е дало възможност за по-нататъшно разследване от компетентните органи на пътници, които не биха били проверени по друг начин. Оценката на пътниците преди тяхното заминаване или пристигане също е помогнала да се предотврати извършването на престъпления. Националните органи подчертават, че тези резултати не биха могли да бъдат постигнати без обработването на PNR данни, като се използват изключително други инструменти, като например предварителна информация за пътниците.

Съгласно Директивата за PNR данните обработването на PNR данни се отнася до всички пътници по входящи и изходящи външни за ЕС полети. Оценката показва, че такова широко покритие е строго необходимо за постигане на заложените в Директивата цели. Що се отнася до събраните данни, категориите в приложение I отразяват международно договорени стандарти, по-специално на ниво ИКАО. Националните органи потвърдиха, че възможността за събиране на такива категории PNR данни съответства на това, което е строго необходимо за постигане на преследваните цели.

По отношение на степента на намеса по отношение на основните права на неприкосновеност на личния живот и защитата на личните данни са от значение следните съображения. От съществено значение е, че Директивата за PNR данните строго забранява обработването на чувствителни данни. Макар че PNR данните могат да разкриват конкретна информация за личния живот на човек, тази информация се ограничава до конкретен аспект от личния живот, а именно пътуване със самолет. Освен това Директивата за PNR данните съдържа строги гаранции за допълнително ограничаване на степента на намеса до абсолютния минимум и за осигуряване на пропорционалност на методите за обработване, предоставени на националните органи, включително по отношение на извършването на автоматизирано обработване. В

[18] Някои примери могат да бъдат намерени в раздели 5.1 и 5.2 на работния документ на службите.

резултат на тези гаранции за по-нататъшното обработване от компетентните органи се предават само личните данни на много ограничен брой пътници. Това означава, че PNR системите осигуряват целенасочени резултати, които ограничават степента на намеса в правата на неприкосновеност на личния живот и защитата на личните данни. И накрая, PNR данните не се използват за установяване на индивидуален профил на всеки пътник, а за установяване на рискови и анонимни сценарии или „абстрактни профили“.

Продължителност на срока на съхранение на данните

Съхранението на PNR данните на всички пътници за срок от пет години е необходимо за постигане на целите за гарантиране на сигурността и защита на живота и безопасността на хората чрез предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на терористични и тежки престъпления.

Първо, необходимостта от съхранение на данните в продължение на пет години произтича от естеството на PNR данните като аналитичен инструмент, насочен не само към идентифициране на известни заплахи, но и към разкриване на неизвестни рискове. Пътническите услуги, записани като PNR данни, се използват за идентифициране на специфични модели на поведение и установяване на връзки между известни и неизвестни лица. По дефиниция идентифицирането на такива модели и връзки изисква възможност за дългосрочен анализ. Наистина такъв анализ налага достатъчен набор от данни да бъдат на разположение на звеното за данни за пътниците за сравнително дълъг период. След това тези данни могат да бъдат предадени на компетентните органи само в отговор на „надлежно обосновани“ искания за всеки отделен случай в рамките на наказателни разследвания.

Второ, съхранението на PNR данните за срок от пет години е необходимо, за да се гарантира ефективното разследване и наказателното преследване на терористични престъпления и тежки престъпления. Разследването и наказателното преследване на такива престъпления обикновено изисква месеци, а често дори години работа. В тази връзка държавите членки потвърдиха, че петгодишният срок на съхранение е необходим от оперативна гледна точка. Наличието на минали данни гарантира, че когато дадено лице е обвинено в извършването на тежко престъпление или участие в терористични дейности, е възможно да се прегледа историята на пътуванията и да се

види кой е пътувал с него или нея, като се идентифицират потенциални съучастници или други членове на престъпна група, както и потенциални жертви.

В допълнение предвидените в Директивата за PNR данните гаранции относно достъпа на компетентните органи до данните, съхранявани от звеното за данни за пътниците, и във връзка с деперсонализацията и персонализирането отново на данните се оказаха достатъчно стабилни, за да се предотвратят злоупотреби.

В своето Становище 1/15 относно предвижданото споразумение между ЕС и Канада за PNR данните Съдът разгледа сроковете за съхраняване на PNR данните, като Комисията, с цел да бъдат отстранени опасенията на Съда, договори нов проект на споразумение с Канада. В това отношение е важно да се отбележи, че Комисията счита, че фактическите и правните обстоятелства на Директивата за PNR данните са различни от тези, разгледани от Съда в този случай. По-специално Директивата за PNR данните има ясната цел да гарантира сигурността в Съюза и неговото пространство без вътрешни граници, където държавите членки споделят отговорността за обществената сигурност. Освен това, за разлика от проекта на споразумение с Канада, Директивата не се отнася до предаването на данни на трета държава, а до събирането от държавите членки на данни по отношение на полети до и от ЕС. В това отношение естеството на Директивата за PNR данните като вторично право означава, че тя се прилага под контрола на националните съдилища на държавите членки и като последна инстанция — на Съда. Освен това националните закони за прилагане на Директива относно правоприлагането в областта на защитата на данните се отнасят също до обработването на данни, предвидено в Директивата за PNR данните, включително всяко следващо обработване от компетентни органи.

Ефективност на обмена на информация между държавите членки

Сътрудничеството и обменът на PNR данни между звената за данни за пътниците са едни от най-важните елементи на Директивата. Макар че обменът на данни между държавите членки въз основа на надлежно обосновани искания функционира ефективно, възможността за предаване на PNR данни по собствена инициатива на звеното за данни за пътниците е много по-слабо застъпена. Информацията, предоставена от държавите членки, сочи, че правоприлагащите органи са по-склонни да използват процедури за сътрудничество въз основа на ясни и точни разпоредби, като например тези относно предаването на данни в отговор на искане. За разлика от това,

широкото и относително неясно формулиране на разпоредбата на Директивата относно спонтанното предаване на данни е довело до известна сдържаност в прилагането ѝ.

Качество на оценките, включително по отношение на статистическата информация, събирана съгласно член 20

В член 20 от Директивата за PNR данните се изисква държавите членки да събират, като минимум, статистическа информация за общия брой пътници, чиито PNR данни са били събрани и обменени, както и за броя на пътниците, идентифицирани за допълнителна проверка. Анализът на тази информация показва, че само данните на много малка част от пътниците се предават на компетентните органи за допълнителна проверка. По този начин наличните статистически данни показват, че като цяло PNR системите функционират в съответствие с целта за идентифициране на високорискови пътници, без да се засягат потоците на добросъвестните пътници.

В това отношение следва да се отбележи, че статистиката, предоставена на Комисията, не е напълно стандартизирана и следователно не се поддава на стриктен количествен анализ. По подобен начин е необходимо също така да се припомни, че в повечето разследвания PNR данните представляват инструмент или доказателствен материал, наред с останалите, и че често не е възможно да се изолират и да се определят количествено резултатите, свързани с използването само на PNR данни. При настоящия анализ Комисията смекчи тези трудности, като събра различни видове доказателства, за да създаде солидна доказателствена основа за прегледа. Комисията също така ще продължи да работи в тясно сътрудничество с държавите членки за подобряване на качеството на статистическата информация, събирана във връзка с Директивата.

Обратна информация от държавите членки относно възможното разширяване на задълженията и използването на данни съгласно Директивата за PNR данните

Всички държави членки, с изключение на една, са разширили събирането на PNR данни така, че да обхваща вътрешни за ЕС полети. Националните органи гледат на събирането на PNR данни за вътрешни за ЕС полети (и по-специално в Шенгенското пространство) като на важен инструмент за правоприлагане с цел проследяване на движението на известни заподозрени и за идентифициране на подозрителни модели на пътуване на неизвестни лица, пътуващи в рамките на Шенгенското пространство,

които могат да бъдат замесени в престъпни/терористични дейности. Тъй като държавите членки вече ефективно събират PNR данни за вътрешни за ЕС полети, на този етап Комисията не счита за необходимо да направи събирането на PNR данни при вътрешни за ЕС полети задължително.

Прегледът показа, че от оперативна гледна точка държавите членки са склонни да смятат, че информацията от икономически оператори, които не са превозвачи, има ключова добавена стойност. Предвид броя на резервациите, направени от туроператори и туристически агенции, понастоящем значителна част от данните за пътниците не се събира и обработва от звената за данни за пътниците, което създава сериозен пропуск в сигурността. Комисията отчита това предизвикателство. Независимо от това, всяко евентуално разширяване на задължението за събиране на PNR данни с включване на икономически оператори, които не са превозвачи, ще изисква задълбочена оценка на правното, техническото и финансовото въздействие на такова събиране, включително проверка по отношение на основните права, по-специално предвид липсата на стандартизация на форматите на данните,

Прегледът също така показа, че въз основа на националното си законодателство някои държави членки събират PNR данни от други видове транспорт, като морски, железопътен и автомобилен транспорт. Въпреки оперативното значение на събирането на такива данни, този въпрос повдига значителни правни, практически и оперативни въпроси. Преди да предприеме някакви стъпки за разширяване на задължението за събиране на PNR данни съгласно Директивата, Комисията ще извърши задълбочена оценка на въздействието, както се препоръчва и в заключенията на Съвета от декември 2019 г. относно „разширяването на обхвата на използването на резервационните данни на пътниците (PNR), за да се включат и други видове транспорт освен въздушния“[19].

Директивата за PNR данните позволява обработването на PNR данни само за целите на борбата срещу тероризма и тежките престъпления, но няколко държави членки изтъкнаха също, че използването на PNR данни ще представлява ценен инструмент за защита на общественото здраве и предотвратяване на разпространението на инфекциозни заболявания, например чрез улесняване на проследяването на контакти по отношение на хора, които са седели близо до заразен пътник. Този проблем придоби

[19] Документ на Съвета 14746/19, приет на 2 декември 2019 г.

още по-голямо значение след появата на пандемията от COVID-19, като повечето държави членки посочват, че е необходимо да се позволи използването на PNR данни за справяне с такива свързани със здравето проблеми.

3.4. Ключови оперативни предизвикателства

Комисията прави обща оценка на предизвикателствата, докладвани от държавите членки въз основа на ограничения опит, натрупан по отношение на Директивата за PNR данните през първите две години от прилагането ѝ. По-специално може да са необходими допълнителни мерки, като задължително събиране от въздушните превозвачи на данни за датата на раждане на пътниците, с цел да се подобри качеството на данните, което е важно, за да се даде възможност за още по-целенасочено и ефективно обработване на данните. Подобряването на качеството на данните, както и внимателното преразглеждане на целите, за които могат да се използват PNR данни, може да наложи също така по-добро привеждане на Директивата за PNR данните в съответствие с други инструменти на ЕС за сътрудничество в областта на правоприлагането. Всякакви промени в тази връзка на Директивата ще изискват задълбочена оценка на въздействието, особено по отношение на тяхното въздействие върху основните права.

Трябва да се избегне случаят, при който въздушните превозвачи са изправени пред ситуации на стълкновение на закони, които ги възпрепятстват да предават PNR данни на държави членки и от тях. Затова, в контекста на външната политика на Комисията по отношение на PNR данните, ще трябва да продължат да се разглеждат начините за разрешаване на предаването на PNR данни на трети държави в съответствие с изискванията на правото на ЕС.

4. Заключения

Оценката на Комисията за първите две години от прилагането на Директивата е като цяло положителна. Основният извод от прегледа е, че Директивата допринася положително за постигане на ключовите си цели за осигуряване на създаването на ефективни PNR системи в държавите членки като инструмент за борба с тероризма и тежките престъпления. Комисията подкрепи държавите членки през целия процес на прилагане, като координира редовни срещи, улесни сътрудничеството между националните органи и предостави финансова помощ. В същото време Комисията не се

поколеба да открие производства за нарушения срещу държавите членки, които не транспонираха Директивата навреме.

Комисията ще продължи да работи в тясно сътрудничество с държавите членки, за да гарантира, че всички проблеми и предизвикателства, посочени по-горе, са надлежно решени, така че механизмът на ЕС за PNR данните да стане още по-ефективен, като същевременно гарантира пълно съблюдаване на основните права. Мониторингът на Комисията по прилагането на Директивата за PNR данните ще продължи и след приключването на настоящия преглед. Настоящият доклад, който не трябва да се счита за окончателна оценка на съответствието на националните мерки за транспониране, ще улесни диалога с държавите членки при справяне с всякакви отклонения от изискванията на Директивата. В този контекст ще бъде направена оценка и на необходимостта от започване на производства за нарушение поради несъответстващо прилагане.

Комисията е на мнение, че на този етап не следва да се предлагат изменения на Директивата за PNR данните. След първия период, през който приоритетът беше постигането на пълно транспониране, сега е моментът да се съсредоточим върху това да се гарантира правилното прилагане на Директивата. Освен това някои от описаните по-горе въпроси, произтичащи от прилагането на практика на Директивата за PNR данните, ще изискват допълнителна оценка. Такъв е случаят, например, с аспектите, свързани с евентуално разширяване на приложното поле на Директивата. Подобна оценка следва също да отчете допълнителните доказателства, произтичащи от текущата оценка на Директивата за предварителна информация за пътниците. Допринасящ и за решението дали да се предложи изменение на Директивата за PNR данните ще бъде и резултатът от разглежданите понастоящем от Съда преюдициални запитвания[20].

[20] Посочени по-горе в бележки под линия 15 и 16.