EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 24. 7. 2020
COM(2020) 305 final

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o preskúmaní smernice 2016/681 o využívaní údajov zo záznamov o cestujúcich (PNR) na účely prevencie, odhaľovania, vyšetrovania a stíhania teroristických trestných činov a závažnej trestnej činnosti

{SWD(2020) 128 final}

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o preskúmaní smernice 2016/681 o využívaní údajov zo záznamov o cestujúcich (PNR) na účely prevencie, odhaľovania, vyšetrovania a stíhania teroristických trestných činov a závažnej trestnej činnosti

1. PRESKÚMANIE – ROZSAH A POSTUP

Európsky parlament a Rada prijali 27. apríla 2016 smernicu 2016/681 o využívaní údajov zo záznamov o cestujúcich (PNR) na účely prevencie, odhaľovania, vyšetrovania a stíhania teroristických trestných činov a závažnej trestnej činnosti (ďalej len „smernica o PNR“)[1]. Smernicou sa upravuje zhromažďovanie, spracúvanie a uchovávanie údajov PNR v Európskej únii a stanovujú sa dôležité záruky ochrany základných práv, predovšetkým práva na súkromie a práva na ochranu osobných údajov. Členské štáty mali transponovať túto smernicu do vnútroštátnych právnych predpisov do 25. mája 2018.

Táto správa sa predkladá v súlade s povinnosťou Komisie preskúmať do 25. mája 2020 všetky prvky smernice a predložiť správu Európskemu parlamentu a Rade podľa článku 19 smernice o PNR. Správa zasadzuje smernicu o PNR do všeobecného kontextu a uvádza skutočnosti, ktoré Komisia zistila pri preskúmaní uplatňovania smernice počas dvoch rokov od uplynutia lehoty na transpozíciu. V zmysle článku 19 smernice sa preskúmanie týka všetkých prvkov smernice s osobitným zreteľom na dodržiavanie uplatniteľných noriem ochrany osobných údajov, potrebu a proporcionalitu zhromažďovania a spracúvania údajov PNR v prípade každého účelu ustanoveného v tejto smernici, dĺžku doby uchovávania údajov, účinnosť výmeny informácií medzi členskými štátmi a kvalitu posúdení, a to aj so zreteľom na štatistické informácie zozbierané podľa článku 20. Preskúmanie ponúka aj predbežnú analýzu potreby, proporcionality a efektívnosti rozšírenia povinného zhromažďovania údajov PNR na lety vnútri EÚ a potreby začlenenia hospodárskych subjektov, ktoré nie sú leteckými dopravcami, do pôsobnosti tejto smernice. V preskúmaní sa okrem toho opisujú hlavné otázky a problémy, ktoré sa vyskytli pri vykonávaní a praktickom uplatňovaní smernice.

[1] Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/681 z 27. apríla 2016 o využívaní údajov zo záznamov o cestujúcich (PNR) na účely prevencie, odhaľovania, vyšetrovania a stíhania teroristických trestných činov a závažnej trestnej činnosti (Ú. v. EÚ L 119, 4.5.2016, s. 132).

V rámci prípravy preskúmania Komisia zozbierala informácie a spätnú väzbu z rôznych zdrojov a cielených konzultačných činností. Patria sem výsledky posúdenia dodržiavania smernice o PNR založené na analýze vnútroštátnych transpozičných opatrení, diskusie s vnútroštátnymi orgánmi zodpovednými za vykonávanie smernice a s odvetvím cestovného ruchu v rámci pravidelných stretnutí a účelovo zameraných seminárov, štatistické údaje predložené členskými štátmi v zmysle článku 20 smernice a návštevy na mieste v šiestich členských štátoch[2]. Na priblíženie spôsobu, akým sa údaje PNR využívajú na boj proti terorizmu a závažnej trestnej činnosti v praxi, sa tam, kde je to možné, v správe uvádzajú príklady zo skutočného života, ktoré poskytli vnútroštátne orgány z vlastných skúseností.

Sprievodný pracovný dokument útvarov Komisie poskytuje podrobnejšie informácie a komplexnú analýzu všetkých záležitostí, na ktoré sa táto správa vzťahuje.

2. VŠEOBECNÝ KONTEXT

V posledných rokoch sa zvýšil počet krajín – pričom nejde len o členské štáty – a medzinárodných organizácií, ktoré ocenili prínos využívania údajov PNR ako nástroja na presadzovanie práva. Zavedenie mechanizmu PNR a vykonávanie smernice o PNR by sa mali posudzovať aj s ohľadom na tento širší medzinárodný trend.

Využívanie údajov PNR je dôležitým prvkom medzinárodnej spolupráce EÚ v boji proti terorizmu a závažnej trestnej činnosti už takmer dvadsať rokov. V oznámení o všeobecnom prístupe z roku 2010 sa stanovil súbor všeobecných kritérií, ktoré majú budúce dvojstranné dohody o PNR dodržiavať, predovšetkým viacero zásad a záruk v oblasti ochrany údajov[3]. Tie tvorili základ opätovného prerokovania dohôd o PNR s Austráliou, Kanadou a USA, ktoré viedlo k uzatvoreniu nových dohôd o PNR s Austráliou[4] a USA[5].

V reakcii na žiadosť Európskeho parlamentu vydal Súdny dvor EÚ 26. júla 2017 stanovisko, v ktorom vyhlásil, že zamýšľanú dohodu s Kanadou nemožno uzavrieť v plánovanej podobe, pretože niektoré jej ustanovenia nespĺňajú požiadavky vyplývajúce z Charty základných

[2] Belgicko, Bulharsko, Francúzsko, Holandsko, Lotyšsko a Nemecko.

[3] KOM(2010) 492 v konečnom znení z 21. septembra 2010.

[4] Dohoda medzi Európskou úniou a Austráliou o spracovaní a prenose údajov z osobného záznamu o cestujúcom (PNR) leteckými dopravcami Austrálskemu úradu pre colnú správu a ochranu hraníc (Ú. v. EÚ L 186, 14.7.2012, s. 4). V súčasnosti prebieha spoločné preskúmanie a vyhodnocovanie tejto dohody.

[5] Dohoda medzi Spojenými štátmi americkými a Európskou úniou o využívaní osobných záznamov o cestujúcich a ich postupovaní Ministerstvu vnútornej bezpečnosti Spojených štátov amerických (Ú. v. EÚ L 215, 11.8.2012, s. 5). V súčasnosti prebieha spoločné vyhodnocovanie tejto dohody.

práv[6]. Vzhľadom na obavy Súdneho dvora pristúpili EÚ a Kanada k opätovnému prerokovaniu dohody. Na technickej úrovni boli tieto rokovania ukončené v marci 2019, pričom v súčasnosti sa čaká na právne preskúmanie dohody a politické schválenie jej znenia zo strany Kanady, aby sa dohoda mohla sfinalizovať[7]. Rada okrem toho 18. februára 2020 poverila Komisiu začatím rokovaní s Japonskom s cieľom uzavrieť dohodu o prenose údajov PNR[8]. Rokovania s Mexikom, ktoré sa začali v júli 2015, sú v súčasnosti zastavené.

Na úrovni EÚ predstavovalo prijatie smernice o PNR v apríli 2016 dôležitý medzník vnútornej politiky v oblasti PNR. Ako je uvedené vyššie, v smernici sa stanovuje harmonizovaný rámec na spracúvanie údajov PNR prenesených leteckými dopravcami členským štátom. Komisia podporovala členské štáty pri vykonávaní smernice tým, že koordinovala pravidelné stretnutia, uľahčovala výmenu osvedčených postupov a vzájomnú podporu a poskytovala finančnú pomoc. Rozpočtový orgán predovšetkým zvýšil rozpočet Únie na rok 2017 o 70 miliónov EUR určených na Fond pre vnútornú bezpečnosť – polícia, konkrétne na opatrenia súvisiace s PNR[9]. Komisia takisto financovala štyri projekty súvisiace s PNR v rámci akcií Únie podporovaných prostredníctvom Fondu pre vnútornú bezpečnosť – polícia. Cieľom týchto projektov bolo zabezpečiť, aby útvary informácií o cestujúcich vybudovali v členských štátoch kapacity potrebné na výmenu údajov PNR alebo výsledkov spracovania takýchto údajov medzi sebou a s Europolom.

V roku 2016 EÚ okrem toho zmodernizovala svoju právnu úpravu týkajúcu sa ochrany osobných údajov, a to prijatím nariadenia (EÚ) 2016/679 (všeobecné nariadenie o ochrane údajov alebo GDPR)[10] a smernice (EÚ) 2016/680 (smernica o ochrane údajov v odvetví presadzovania práva, známa aj ako smernica o presadzovaní práva)[11]. Komisia 24. júna 2020

---

6 Stanovisko 1/15 Súdneho dvora (veľká komora), ECLI:EU:C:2017:592.

7 Spoločné vyhlásenie zo samitu EÚ – Kanada, ktorý sa uskutočnil v Montreale 17. – 18. júla 2019.

8 Rozhodnutie Rady o poverení začať rokovania s Japonskom o dohode medzi Európskou úniou a Japonskom o prenose a využívaní údajov zo záznamov o cestujúcich (PNR) s cieľom predchádzať terorizmu a závažnej cezhraničnej trestnej činnosti a bojovať proti nim, dokument Rady 5378/20.

9 Táto finančná pomoc bola rozdelená medzi členské štáty podľa štandardného distribučného kľúča Fondu pre vnútornú bezpečnosť – polícia, t. j. 30 % podľa počtu obyvateľov, 10 % podľa rozlohy územia, 15 % podľa počtu cestujúcich v námornej a leteckej doprave, 10 % podľa ton nákladu (v leteckej a námornej doprave) a 35 % v obrátenom pomere k HDP.

10 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov) (Text s významom pre EHP) (Ú. v. EÚ L 119, 4.5.2016, s. 1).

11 Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/680 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov príslušnými orgánmi na účely predchádzania trestným činom, ich vyšetrovania, odhaľovania alebo stíhania alebo na účely výkonu trestných sankcií a o voľnom pohybe takýchto údajov a o zrušení rámcového rozhodnutia Rady 2008/977/SVV (Ú. v. EÚ L 119, 4.5.2016, s. 89).

prijala oznámenie o zosúlaďovaní nástrojov bývalého tretieho piliera s pravidlami ochrany údajov[12] a uverejnila výsledky prvého preskúmania a hodnotenia GDPR[13].

V kontexte tohto preskúmania treba poznamenať, že belgický ústavný súd podal na Súdny dvor návrh na začatie prejudiciálneho konania v súvislosti so súladom smernice s Chartou základných práv a Zmluvou o EÚ[14]. Nedávno podal návrh na začatie prejudiciálneho konania vo vzťahu k smernici o PNR aj okresný súd v Kolíne nad Rýnom[15]. Komisia v rámci prvého konania predložila svoje podmienky a v primeranom čase urobí to isté aj v rámci druhého konania.

Na globálnej úrovni prijala Organizácia Spojených národov v decembri 2017 rezolúciu Bezpečnostnej rady OSN č. 2396, v ktorej sa od všetkých členských štátov OSN vyžaduje, aby vybudovali kapacity na zhromažďovanie, spracúvanie a analýzu údajov PNR a aby všetky ich príslušné vnútroštátne orgány využívali a navzájom si vymieňali údaje z PNR[16]. V marci 2019 Medzinárodná organizácia civilného letectva (ďalej len „ICAO“) iniciovala proces vypracovania nových noriem týkajúcich sa PNR s cieľom podporiť štáty pri rozvoji takýchto kapacít. Tieto normy, ktoré budú záväzné pre všetky členské štáty ICAO, pokiaľ nepožiadajú o vyňatie z tohto záväzku, boli 23. júna 2020 prijaté Radou ICAO. Komisia sa ako pozorovateľ zastupujúci EÚ aktívne podieľala na tomto procese s cieľom zabezpečiť súlad týchto noriem s právnymi požiadavkami EÚ tak, aby mohli napomôcť prenosu údajov PNR.

3. HLAVNÉ ZISTENIA

Hlavné zistenia vyplývajúce z procesu preskúmania možno zhrnúť takto:

3.1. Vytvorenie celoeurópskeho systému PNR

Komisia víta úsilie vnútroštátnych orgánov vykonávať smernicu o PNR. Na konci lehoty na preskúmanie oznámilo Komisii úplnú transpozíciu smernice 24 z 26 členských štátov. Pokiaľ ide o zvyšné dva členské štáty, Slovinsko oznámilo čiastočnú transpozíciu a prípad Španielska, ktoré neoznámilo žiadne transpozičné opatrenia, bol 2. júla 2020 postúpený na

[12] COM(2020) 262 final z 24. júna 2020.
[13] COM(2020) 264 final z 24. júna 2020.
[14] Návrh na začatie prejudiciálneho konania vo veci C-817/19, Ligue des droits humains (Ú. v. EÚ C 36, 3.2.2020, s. 16 – 17) (prebieha).
[15] Návrh na začatie prejudiciálneho konania v spojených veciach C-148/20, C-149/20 a C-150/20, Deutsche Lufthansa, zatiaľ neuverejnený (prebieha).
[16] Rezolúcia č. 2396 (2017) – prijatá Bezpečnostnou radou na jej 8148. zasadnutí 21. decembra 2017.

Súdny dvor z dôvodu nevykonávania smernice. Veľká väčšina členských štátov zriadila plne funkčné útvary informácií o cestujúcich, t. j. špeciálne útvary zodpovedné za zhromažďovanie a spracúvanie údajov PNR. Tieto útvary informácií o cestujúcich dosiahli dobrú úroveň spolupráce s ostatnými príslušnými vnútroštátnymi orgánmi, ako aj s útvarmi informácií o cestujúcich v ostatných členských štátoch. Všetky členské štáty určili príslušné orgány, ktoré sú oprávnené požadovať a prijímať údaje PNR od svojich útvarov informácií o cestujúcich výlučne na účely prevencie, odhaľovania, vyšetrovania a stíhania teroristických trestných činov a závažnej trestnej činnosti, ako sú polícia a iné orgány zodpovedné za boj proti trestnej činnosti.

3.2. Dodržiavanie noriem ochrany údajov v smernici

Analýza vnútroštátnych transpozičných opatrení poukazuje na celkové dodržiavanie požiadaviek na ochranu údajov smernice o PNR aj napriek tomu, že niektoré členské štáty nepremietli všetky z nich v plnom rozsahu do svojich vnútroštátnych predpisov[17]. Navyše prehľad o ich uplatňovaní potvrdzuje záväzok vnútroštátnych orgánov dodržiavať tieto záruky a uplatňovať ich v praxi. Komisia bude aj naďalej podporovať šírenie osvedčených postupov, ktoré boli v tejto súvislosti vyvinuté, prostredníctvom pravidelných stretnutí s členskými štátmi a projektov financovaných na základe opatrení Únie v rámci Fondu pre vnútornú bezpečnosť – polícia. Zároveň Komisia bez váhania využije svoje právomoci strážkyne zmlúv vrátane právomoci začať postup v prípade nesplnenia povinnosti, ak to bude nutné, s cieľom zabezpečiť úplné dodržiavanie požiadaviek stanovených v smernici členskými štátmi, predovšetkým tých, ktoré sa týkajú ochrany osobných údajov.

Ak sú záruky v oblasti ochrany údajov obsiahnuté v smernici vykonané správne, čo je prípad väčšiny členských štátov, zaručujú proporcionalitu spracúvania údajov PNR a ich cieľom je predchádzať zneužívaniu zo strany vnútroštátnych orgánov alebo iných subjektov. Obmedzením účelu sa zabezpečuje, že spracúvanie údajov sa uskutočňuje výlučne na účely boja proti terorizmu a závažnej trestnej činnosti. Zákaz zhromažďovania a spracúvania citlivých údajov predstavuje dôležitú záruku toho, že PNR sa nebudú využívať diskriminačným spôsobom. Skutočnosť, že členské štáty vedú záznamy o operáciách

[17] Komplexné posúdenie úplnosti a súladu vnútroštátnych transpozičných opatrení a ich praktického vykonávania sa uskutočnilo v rámci posúdenia súladu, ktoré vykonal externý dodávateľ pod dohľadom Komisie. Posúdenie bolo vykonané vo vzťahu k 23 členským štátom, ktoré oznámili úplnú transpozíciu do 10. júna 2019. Vo vzťahu k trom členským štátom, ktoré oznámili transpozíciu po tomto dátume, bolo vykonané počiatočné posúdenie.

spracúvania údajov, ako sa vyžaduje v smernici, zvyšuje transparentnosť a umožňuje účinnú kontrolu zákonnosti spracúvania údajov. Zodpovedné osoby môžu vykonávať nezávislú kontrolu zákonnosti spracúvania údajov, najmä ak nie sú zamestnancami útvaru informácií o cestujúcich a nie sú podriadení vedúcemu útvaru informácií o cestujúcich. Ich prítomnosť v útvare informácií o cestujúcich okrem toho zaručuje, že hľadisko ochrany údajov je zakotvené v každodennom fungovaní týchto útvarov.

V praxi sa zdá, že vzájomná súčinnosť medzi útvarmi informácií o cestujúcich a ich zodpovednými osobami funguje dobre a že úloha zodpovednej osoby je v súvislosti s operáciami útvaru informácií o cestujúcich považovaná za pridanú hodnotu. Zodpovedné osoby zohrávajú mimoriadne dôležitú úlohu pri monitorovaní operácií spracúvania údajov, kde schvaľujú a preskúmavajú vopred stanovené kritériá a poskytujú zamestnancom útvaru informácií o cestujúcich poradenstvo vo veciach ochrany údajov. Vo väčšine členských štátov sú zodpovedné osoby určené zákonom ako kontaktný bod pre dotknuté osoby a ich kontaktovanie je uľahčené aj v praxi.

3.3. Ostatné prvky preskúmania

Potreba a proporcionalita zhromažďovania a spracúvania údajov PNR

Z preskúmania vyplýva niekoľko prvkov, ktoré potvrdzujú potrebu a proporcionalitu zhromažďovania a spracúvania údajov PNR na účely smernice. V obmedzenom časovom období od uplynutia lehoty na transpozíciu sa PNR osvedčili ako účinné pri dosahovaní svojich cieľov, ktoré zodpovedajú cieľu všeobecného záujmu, t. j. ochrane verejnej bezpečnosti prostredníctvom zabezpečenia prevencie, odhaľovania, vyšetrovania a stíhania závažnej trestnej činnosti a terorizmu na území Únie bez vnútorných hraníc.

Členské štáty uviedli, že rôzne prostriedky spracúvania údajov PNR, ktoré majú k dispozícii (t. j. v reálnom čase, reaktívne a proaktívne), už priniesli hmatateľné výsledky v boji proti terorizmu a trestnej činnosti. Členské štáty poskytli Komisii kvalitatívne dôkazy[18], o ktorých však netvrdia, že sú kompletné, o tom, ako porovnanie údajov PNR s databázami a vopred stanovenými kritériami prispelo k identifikácii potenciálnych teroristov alebo osôb zapojených do inej závažnej trestnej činnosti, ako je obchodovanie s drogami, počítačová kriminalita, obchodovanie s ľuďmi, sexuálne zneužívanie detí, únosy detí a účasť

[18] Niektoré príklady možno nájsť v oddieloch 5.1 a 5.2 pracovného dokumentu útvarov Komisie.

v organizovaných zločineckých skupinách. V niektorých prípadoch viedlo využívanie údajov PNR k zatknutiu osôb, ktoré boli dovtedy policajným službám neznáme, alebo umožnilo príslušným orgánom ďalšie preskúmanie cestujúcich, ktorí by inak skontrolovaní neboli. Posúdenie cestujúcich pred ich odchodom alebo príchodom takisto pomohlo predísť spáchaniu trestných činov. Vnútroštátne orgány zdôrazňujú, že tieto výsledky by nebolo možné dosiahnuť bez spracúvania údajov PNR, napr. výlučne prostredníctvom ostatných nástrojov, ako sú vopred poskytované informácie o cestujúcich.

V zmysle smernice o PNR sa spracúvanie údajov PNR týka všetkých cestujúcich prichádzajúcich a odchádzajúcich letov mimo EÚ. Z posúdenia vyplýva, že takéto široké pokrytie je nevyhnutné na dosiahnutie zamýšľaných cieľov smernice. Pokiaľ ide o zhromaždené údaje, kategórie uvedené v prílohe I odrážajú medzinárodne dohodnuté normy, predovšetkým na úrovni ICAO. Vnútroštátne orgány potvrdili, že možnosť zhromažďovať takéto kategórie údajov PNR zodpovedá tomu, čo je nevyhnutné na dosiahnutie sledovaných cieľov.

Pokiaľ ide o úroveň zasahovania do základných práv na súkromie a ochranu osobných údajov, treba vziať do úvahy nasledujúce hľadiská. Čo je dôležité, smernica o PNR prísne zakazuje spracúvanie citlivých údajov. Údaje PNR môžu odhaliť špecifické informácie o osobnom živote človeka, takéto informácie sú však obmedzené na konkrétny aspekt súkromného života, a to leteckú dopravu. Smernica o PNR okrem toho obsahuje prísne záruky, ktorých cieľom je ďalej obmedziť stupeň zasahovania na absolútne minimum a zabezpečiť proporcionalitu metód spracúvania, ktoré majú vnútroštátne orgány k dispozícii, a to aj so zreteľom na výkon automatizovaného spracúvania. Výsledkom týchto záruk je, že príslušným orgánom sa na ďalšie spracúvanie prenášajú iba osobné údaje veľmi obmedzeného počtu cestujúcich. Znamená to, že systémy PNR prinášajú zamýšľané výsledky, vďaka ktorým sa zasahovanie do práva na súkromie a práva na ochranu osobných údajov udržiava na obmedzenej úrovni. Údaje PNR sa napokon nevyužívajú na vytvorenie individuálnych profilov všetkých osôb, ale na vytvorenie rizikových a anonymných scenárov alebo „abstraktných profilov“.

Dĺžka doby uchovávania údajov

Uchovávanie údajov PNR všetkých cestujúcich počas obdobia piatich rokov je nevyhnutné na dosiahnutie cieľov zaistenia bezpečnosti a ochrany života a bezpečnosti osôb

prostredníctvom prevencie, odhaľovania, vyšetrovania a stíhania teroristických trestných činov a závažnej trestnej činnosti.

Potreba uchovávania údajov počas piatich rokov v prvom rade vyplýva z povahy PNR ako analytického nástroja, ktorého cieľom je nielen identifikácia známych hrozieb, ale aj odhaľovanie neznámych rizík. Cestovné plány zaznamenávané ako údaje PNR sa využívajú na identifikáciu špecifických vzorcov správania a na zisťovanie prepojení medzi známymi a neznámymi osobami. Identifikácia takýchto vzorcov a prepojení si vo svojej podstate vyžaduje možnosť dlhodobej analýzy. Takáto analýza si pritom vyžaduje, aby mal útvar informácií o cestujúcich k dispozícii dostatočné množstvo údajov za takéto pomerne dlhé obdobie. Tieto údaje potom možno prenášať príslušným orgánom na základe náležite odôvodnenej žiadosti, individuálneho posúdenia a v rámci vyšetrovania trestného činu.

V druhom rade je uchovávanie údajov PNR počas piatich rokov potrebné na zabezpečenie účinného vyšetrovania a stíhania teroristických trestných činov a závažnej trestnej činnosti. Vyšetrovanie a stíhanie takýchto trestných činov zvyčajne zahŕňa mesiace, a často aj roky práce. Členské štáty preto potvrdili, že päťročná doba uchovávania je z prevádzkového hľadiska nevyhnutná. V prípade, že je osoba obvinená zo spáchania závažného trestného činu alebo z účasti na teroristickej činnosti, je vďaka dostupným historickým údajom možné preskúmať záznamy o minulých cestách a zistiť, kto s danou osobou cestoval, ako aj identifikovať potenciálnych spolupáchateľov alebo ostatných členov zločineckej skupiny a potenciálne obete.

Navyše sa záruky poskytnuté v smernici o PNR v súvislosti s prístupom príslušných orgánov k údajom uchovávaným útvarmi informácií o cestujúcich a v súvislosti s depersonalizáciou a repersonalizáciou údajov ukázali ako dostatočne účinné pri prevencii zneužívania.

Súdny dvor skúmal lehoty na uchovávanie údajov PNR vo svojom stanovisku 1/15 týkajúcom sa zamýšľanej dohody o PNR medzi EÚ a Kanadou a vzhľadom na obavy Súdneho dvora Komisia vyrokovala s Kanadou nový návrh dohody. V tomto ohľade je dôležité poznamenať, že Komisia sa domnieva, že skutkové a právne okolnosti smernice o PNR sú odlišné od tých, ktoré v uvedenom prípade skúmal Súdny dvor. Smernicou o PNR sa predovšetkým jasne sleduje cieľ zaistenia bezpečnosti v Únii a v rámci jej územia bez vnútorných hraníc, kde členské štáty nesú spoločnú zodpovednosť za verejnú bezpečnosť. Navyše na rozdiel od návrhu dohody s Kanadou sa smernica netýka prenosu údajov do tretej krajiny, ale zhromažďovania údajov o cestujúcich letov smerujúcich do EÚ alebo z EÚ

členskými štátmi. Povaha smernice o PNR ako sekundárneho právneho predpisu v tejto súvislosti znamená, že jej uplatňovanie podlieha kontrole vnútroštátnych súdov členských štátov a v konečnej inštancii kontrole Súdneho dvora. Okrem toho sa vnútroštátne právne predpisy, ktorými sa vykonáva smernica o presadzovaní práva, vzťahujú aj na spracúvanie údajov, ktoré upravuje smernica o PNR, vrátane akéhokoľvek následného spracúvania príslušnými orgánmi.

Účinnosť výmeny informácií medzi členskými štátmi

Spolupráca a výmena údajov PNR medzi útvarmi informácií o cestujúcich je jedným z najdôležitejších prvkov smernice. Zatiaľ čo výmena údajov medzi členskými štátmi na základe náležite odôvodnených žiadostí funguje efektívne, možnosť prenosu údajov PNR z vlastnej iniciatívy útvaru informácií o cestujúcich je oveľa menej bežná. Z informácií poskytnutých členskými štátmi vyplýva, že orgány presadzovania práva sú ochotnejšie využívať postupy spolupráce založené na jasných a presne formulovaných predpisoch, ako sú predpisy týkajúce sa prenosov v nadväznosti na žiadosť. Naopak, všeobecná a pomerne nejasná formulácia ustanovenia smernice o spontánnych prenosoch viedla k určitej zdržanlivosti pri jej uplatňovaní.

Kvalita posúdení, a to aj so zreteľom na štatistické informácie zozbierané podľa článku 20

V zmysle článku 20 smernice o PNR sú členské štáty povinné zhromažďovať minimálne štatistické informácie o celkovom počte cestujúcich, ktorých údaje PNR sa zhromaždili a vymieňali, a o počte cestujúcich identifikovaných na bližšie preskúmanie. Z analýzy týchto informácií vyplýva, že iba údaje veľmi malej časti cestujúcich sa prenášajú príslušným orgánom na ďalšie preskúmanie. Podľa dostupných štatistík teda systémy PNR vo všeobecnosti fungujú v súlade s cieľom identifikovať vysoko rizikových cestujúcich bez toho, aby boli dotknuté cestovné toky *bona fide*.

V tejto súvislosti treba poznamenať, že štatistiky poskytnuté Komisii nie sú úplne štandardizované, a preto ich nie je možné podrobiť prísnej kvantitatívnej analýze. Podobne treba spomenúť aj to, že v prípade väčšiny vyšetrovaní predstavujú údaje PNR okrem iného nástroj alebo dôkaz a že často nie je možné izolovať a kvantifikovať výsledky, ktoré možno pripísať konkrétne len využitiu PNR. Komisia v tejto analýze zmiernila tieto ťažkosti tým, že zhromaždila rôzne druhy dôkazov, aby vytvorila spoľahlivý informačný základ preskúmania.

Okrem toho bude Komisia aj naďalej úzko spolupracovať s členskými štátmi s cieľom zlepšiť kvalitu štatistických informácií zhromažďovaných podľa smernice.

Spätná väzba členských štátov k možnému rozšíreniu povinností a využívania údajov v zmysle smernice o PNR

Všetky členské štáty okrem jedného rozšírili zhromažďovanie údajov PNR aj na lety v rámci EÚ. Vnútroštátne orgány považujú zhromažďovanie údajov PNR týkajúcich sa letov vnútri EÚ (a najmä v rámci schengenského priestoru) za dôležitý nástroj presadzovania práva na sledovanie pohybu známych podozrivých osôb a na identifikáciu podozrivých vzorcov cestovania neznámych osôb, ktoré by sa mohli podieľať na trestnej/teroristickej činnosti pri cestovaní v rámci schengenského priestoru. Vzhľadom na to, že členské štáty už účinne zhromažďujú údaje PNR o letoch vnútri EÚ, Komisia v tejto fáze nepovažuje za nevyhnutné zaviesť povinnosť zhromažďovať údaje PNR o letoch vnútri EÚ.

Preskúmanie ukázalo, že z prevádzkového hľadiska by členské štáty považovali informácie od hospodárskych subjektov, ktoré nie sú leteckými dopravcami, za rozhodujúcu pridanú hodnotu. Vzhľadom na počet rezervácií vykonaných cestovnými kanceláriami a agentúrami útvary informácií o cestujúcich v súčasnosti nezhromažďujú a nespracúvajú podstatnú časť údajov o cestujúcich, čo predstavuje významný nedostatok v oblasti bezpečnosti. Komisia si je tohto problému vedomá. Akékoľvek prípadné rozšírenie povinnosti zhromažďovať údaje PNR aj na hospodárske subjekty, ktoré nie sú leteckými dopravcami, si bude vyžadovať dôkladné posúdenie právneho, technického a finančného vplyvu takého zhromažďovania vrátane kontroly základných práv, predovšetkým s ohľadom na nedostatočnú normalizáciu formátov údajov.

Preskúmanie zároveň ukázalo, že niektoré členské štáty na základe svojich vnútroštátnych právnych predpisov zhromažďujú údaje PNR týkajúce sa iných spôsobov dopravy, ako je lodná, železničná a cestná doprava. Napriek prevádzkovej hodnote zhromažďovania takýchto údajov vyvoláva táto záležitosť závažné právne, praktické a prevádzkové otázky. Pred prijatím akýchkoľvek opatrení na rozšírenie povinnosti zhromažďovať údaje PNR v zmysle smernice Komisia uskutoční dôkladné posúdenie vplyvu, ako sa odporúča aj v záveroch Rady

z decembra 2019 o „rozšírení rozsahu využívania údajov zo záznamov o cestujúcich (PNR) na iné druhy dopravy, ako je letecká doprava“[19].

Hoci smernica o PNR umožňuje spracúvať údaje PNR iba na účely boja proti terorizmu a závažnej trestnej činnosti, niektoré členské štáty uviedli, že využívanie údajov PNR by mohlo byť cenným nástrojom na ochranu verejného zdravia a prevenciu šírenia infekčných chorôb, napríklad umožnením sledovania kontaktov, pokiaľ ide o osoby, ktoré sedeli blízko infikovaného cestujúceho. Táto otázka nadobudla od vypuknutia pandémie COVID-19 ešte väčší význam, pričom na potrebu umožniť využívanie údajov PNR na riešenie takýchto núdzových stavov v oblasti zdravia poukázalo viac členských štátov.

3.4. Kľúčové prevádzkové problémy

Komisia vyhodnocuje problémy oznámené členskými štátmi na základe obmedzených skúseností získaných pri uplatňovaní smernice o PNR počas prvých dvoch rokov uplatňovania. Predovšetkým doplňujúce opatrenia, ako je povinné zhromažďovanie dátumov narodenia cestujúcich leteckými dopravcami, môžu byť potrebné na zlepšenie kvality údajov, ktorá je dôležitá pre ešte cielenejšie a účinnejšie spracúvanie údajov. Zlepšenie kvality údajov, ako aj starostlivé prehodnotenie účelov, na ktoré je možné údaje PNR využívať, môže byť potrebné aj na lepšie zosúladenie smernice o PNR s ostatnými nástrojmi EÚ na spoluprácu v oblasti presadzovania práva. Akékoľvek zmeny smernice v tomto zmysle si budú vyžadovať dôkladné posúdenie vplyvu, najmä so zreteľom na ich vplyv na základné práva.

S cieľom zamedziť tomu, aby sa leteckí dopravcovia ocitli v situácii kolízie právnych poriadkov, ktorá by im bránila v prenose údajov PNR členským štátom a z nich, bude potrebné aj naďalej riešiť možné spôsoby prenosu údajov PNR do tretích krajín v súlade s požiadavkami práva EÚ, a to v kontexte vonkajšej politiky Komisie v oblasti PNR.

4. ZÁVERY

Posúdenie Komisie vo vzťahu k prvým dvom rokom uplatňovania smernice je celkovo pozitívne. Hlavným záverom preskúmania je, že smernica pozitívne prispieva k plneniu svojho kľúčového cieľa, a to k zabezpečeniu vytvorenia účinných systémov PNR v členských štátoch ako nástroja na boj proti terorizmu a závažnej trestnej činnosti. Komisia podporovala

[19] Dokument Rady 14746/19 prijatý 2. decembra 2019.

členské štáty v priebehu celého procesu vykonávania, a to organizáciou pravidelných stretnutí, uľahčovaním spolupráce medzi vnútroštátnymi orgánmi a poskytovaním finančnej pomoci. Komisia zároveň neváhala začať konania o nesplnení povinnosti proti členským štátom, ktoré netransponovali smernicu včas.

Komisia bude aj naďalej úzko spolupracovať s členskými štátmi s cieľom zaistiť náležité riešenie všetkých uvedených otázok a problémov, aby sa mechanizmus PNR v EÚ stal ešte efektívnejším a aby sa zároveň zabezpečil plný súlad so základnými právami. Komisia bude aj po ukončení tohto preskúmania naďalej monitorovať vykonávanie smernice o PNR. Táto správa, ktorá by sa nemala považovať za konečné hodnotenie súladu vnútroštátnych transpozičných opatrení, napomôže dialógu s členskými štátmi pri riešení akýchkoľvek odchýlok od požiadaviek smernice. V tejto súvislosti sa posúdi aj nutnosť začať konania o nesplnení povinnosti z dôvodu nekonformného vykonávania smernice.

Komisia zastáva názor, že v tejto fáze by sa nemali navrhovať žiadne zmeny smernice o PNR. Po skončení prvej lehoty, počas ktorej bolo prioritou dosiahnuť úplnú transpozíciu, sa teraz možno zamerať na zabezpečenie správneho vykonávania smernice. Ďalšie posúdenie bude nutné aj v prípade niektorých otázok vyplývajúcich z praktického uplatňovania smernice o PNR, uvedených vyššie. Týka sa to napríklad aspektov súvisiacich s prípadným rozšírením rozsahu pôsobnosti smernice. V rámci takéhoto posúdenia by sa mali zohľadniť aj dodatočné dôkazy vyplývajúce z priebežného hodnotenia smernice o vopred poskytovaných informáciách o cestujúcich. Rozhodnutie o tom, či sa predloží návrh revízie smernice o PNR, bude podložené aj výsledkami návrhov na začatie prejudiciálneho konania, ktoré sú v súčasnosti predložené Súdnemu dvoru[20].

[20] Pozri poznámky pod čiarou č. 15 a 16 vyššie.