COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 24.7.2020
COM(2020) 305 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

referitor la revizuirea Directivei (UE) 2016/681 privind utilizarea datelor din registrul cu numele pasagerilor (PNR) pentru prevenirea, depistarea, investigarea și urmărirea penală a infracțiunilor de terorism și a infracțiunilor grave

{SWD(2020) 128 final}

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

referitor la revizuirea Directivei (UE) 2016/681 privind utilizarea datelor din registrul cu numele pasagerilor (PNR) pentru prevenirea, depistarea, investigarea și urmărirea penală a infracțiunilor de terorism și a infracțiunilor grave

1. REVIZUIREA – DOMENIU DE APLICARE ȘI PROCES

Directiva (UE) 2016/681 privind utilizarea datelor din registrul cu numele pasagerilor (PNR) pentru prevenirea, depistarea, investigarea și urmărirea penală a infracțiunilor de terorism și a infracțiunilor grave (denumită în continuare „Directiva privind PNR")[1] a fost adoptată de Parlamentul European și de Consiliu la 27 aprilie 2016. Directiva reglementează colectarea, prelucrarea și păstrarea datelor din PNR în Uniunea Europeană și stabilește garanții importante pentru protecția drepturilor fundamentale, în special a drepturilor la viață privată și la protecția datelor cu caracter personal. Termenul-limită impus statelor membre pentru transpunerea directivei în legislația națională a fost 25 mai 2018.

Prezentul raport răspunde obligației pe care Comisia o are, în temeiul articolului 19 din Directiva privind PNR, de a revizui, până la 25 mai 2020, toate elementele directivei și de a prezenta raportul Parlamentului European și Consiliului. Raportul plasează Directiva privind PNR în contextul său general și prezintă constatările Comisiei după revizuirea punerii în aplicare a directivei la doi ani după termenul de transpunere. În conformitate cu articolul 19 din directivă, revizuirea vizează toate elementele directivei, o atenție deosebită fiind acordată următoarelor aspecte: respectarea standardelor aplicabile de protecție a datelor cu caracter personal, necesitatea și proporționalitatea colectării și prelucrării datelor din PNR pentru fiecare dintre scopurile prevăzute în directivă, durata perioadei de păstrare a datelor, eficacitatea schimbului de date între statele membre și calitatea evaluărilor, inclusiv în ceea ce privește informațiile statistice colectate în conformitate cu articolul 20. Raportul cuprinde, de asemenea, o analiză preliminară a necesității, a proporționalității și a eficacității extinderii colectării obligatorii a datelor din PNR în cazul zborurilor din interiorul UE, precum și a necesității includerii în domeniul de aplicare al directivei a operatorilor economici care nu

[1] Directiva (UE) 2016/681 a Parlamentului European și a Consiliului din 27 aprilie 2016 privind utilizarea datelor din registrul cu numele pasagerilor (PNR) pentru prevenirea, depistarea, investigarea și urmărirea penală a infracțiunilor de terorism și a infracțiunilor grave, JO L 119, 4.5.2016, p. 132.

sunt transportatori. În plus, revizuirea descrie principalele probleme și provocări întâlnite la implementarea și aplicarea practică a directivei.

La pregătirea revizuirii, Comisia a colectat informații și feedback de la o serie de surse și prin consultări specifice. Printre acestea se numără: rezultatele evaluării conformității Directivei privind PNR, bazate pe analiza măsurilor naționale de transpunere; discuțiile cu autoritățile naționale responsabile de punerea în aplicare a directivei, precum și cu sectorul turismului, în cadrul unor reuniuni periodice și al unor ateliere specifice; datele statistice transmise de statele membre în conformitate cu articolul 20 din directivă și vizitele pe teren efectuate în șase state membre[2]. Pentru a ilustra modul în care datele din PNR sunt utilizate în practică pentru combaterea terorismului și a infracțiunilor grave, atunci când este posibil, raportul se referă la exemplele reale furnizate de autoritățile naționale pe baza experienței lor operaționale.

Documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește prezentul raport oferă informații mai detaliate și o analiză cuprinzătoare a tuturor aspectelor cuprinse în prezentul raport.

2. CONTEXTUL GENERAL

În ultimii ani, un număr tot mai mare de țări (nu numai statele membre) și organizații internaționale au recunoscut valoarea utilizării datelor din PNR ca instrument de asigurare a respectării legii. Instituirea unui mecanism PNR și punerea în aplicare a Directivei privind PNR ar trebui analizate în contextul acestei tendințe internaționale mai vaste.

Utilizarea datelor din PNR reprezintă, de aproape douăzeci de ani, un element important al strategiei de cooperare internațională a UE în domeniul combaterii terorismului și a infracțiunilor grave. Comunicarea din 2010 privind abordarea globală a stabilit un set de criterii generale pe care viitoarele acorduri bilaterale privind PNR trebuiau să le îndeplinească, în special o serie de principii și garanții privind protecția datelor[3]. Criteriile respective au stat la baza renegocierilor acordurilor privind PNR cu Australia, Canada și SUA, rezultând în încheierea unor noi acorduri privind PNR cu Australia[4] și SUA[5].

---

2 Belgia, Bulgaria, Franța, Germania, Letonia și Țările de Jos.

3 COM(2010) 492 final din 21 septembrie 2010.

4 Acordul între Uniunea Europeană și Australia privind prelucrarea și transferul datelor din registrul cu numele pasagerilor (PNR) de către transportatorii aerieni către Serviciul vamal și de protecție a frontierelor

În urma unei cereri a Parlamentului European, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a emis, la 26 iulie 2017, un aviz prin care a declarat că acordul preconizat cu Canada nu poate fi încheiat în forma prevăzută, întrucât unele dintre dispozițiile sale nu îndeplinesc cerințele care decurg din Carta drepturilor fundamentale[6]. Pentru a răspunde preocupărilor Curții, UE și Canada au lansat renegocierea acordului. Negocierile s-au încheiat la nivel tehnic în martie 2019, iar acordul va fi finalizat după ce Canada efectuează reexaminarea juridică a textului și îl aprobă la nivel politic[7]. În plus, la 18 februarie 2020, Consiliul a autorizat Comisia să deschidă negocieri cu Japonia în vederea încheierii unui acord privind transferul de date din PNR[8]. Negocierile cu Mexicul, lansate în iulie 2015, stagnează în prezent.

La nivelul UE, adoptarea Directivei privind PNR în aprilie 2016 a constituit o etapă importantă în cadrul politicii interne privind PNR. După cum s-a precizat mai sus, directiva stabilește un cadru armonizat pentru prelucrarea de către statele membre a datelor din PNR transferate de transportatorii aerieni. Comisia a sprijinit statele membre în punerea în aplicare a directivei prin coordonarea unor reuniuni periodice, prin facilitarea schimbului de bune practici și a sprijinului *inter pares* și prin furnizarea de asistență financiară. În special, autoritatea bugetară a consolidat bugetul Uniunii pentru 2017 cu 70 de milioane EUR alocați Fondului pentru securitate internă - componenta de cooperare polițienească (FSI-Poliție), în special pentru acțiuni legate de PNR[9]. Comisia a finanțat, de asemenea, patru proiecte legate de PNR sub formă de acțiuni ale Uniunii în cadrul FSI-Poliție. Aceste proiecte au vizat garantarea faptului că unitățile de informații despre pasageri ale statelor membre dezvoltă capacitățile necesare pentru schimbul de date din PNR sau de rezultate ale prelucrării acestor date între aceste unități și cu Europol.

---

din Australia, JO L 186, 14.7.2012, p. 4. Examinarea și evaluarea comune ale acordului respectiv sunt în prezent în curs.

5 Acordul dintre Statele Unite ale Americii și Uniunea Europeană privind utilizarea și transferul de date din registrele cu numele pasagerilor către Departamentul pentru Securitate Internă al Statelor Unite, JO L 215, 11.8.2012, p. 5. Examinarea și evaluarea comune ale acordului respectiv sunt în prezent în curs.

6 Avizul 1/15 al Curții (Marea Cameră), ECLI:EU:C:2017:592.

7 Declarația comună a Summitului UE-Canada, Montreal, 17-18 iulie 2019.

8 Decizia Consiliului de autorizare a începerii negocierilor cu Japonia pentru un acord între Uniunea Europeană și Japonia privind transferul și utilizarea de date din registrul cu numele pasagerilor (PNR) în scopul prevenirii și combaterii terorismului și a infracțiunilor transnaționale grave (documentul 5378/20 al Consiliului).

9 Această asistență financiară a fost distribuită statelor membre în conformitate cu cheia de repartizare standard a FSI-Poliție, și anume 30 % raportat la populație, 10 % raportat la teritoriu, 15 % raportat la numărul de pasageri maritimi și aerieni, 10 % raportat la transportul de mărfuri (aerian și maritim) și 35 %, invers proporțional cu PIB-ul.

În 2016, UE și-a modernizat, de asemenea, legislația privind protecția datelor cu caracter personal prin adoptarea Regulamentului (UE) 2016/679 (Regulamentul general privind protecția datelor sau RGPD)[10] și a Directivei (UE) 2016/680 (denumită și „Directiva privind protecția datelor în scopul asigurării respectării legii")[11]. La 24 iunie 2020, Comisia a adoptat o comunicare privind alinierea instrumentelor din fostul al treilea pilon la normele privind protecția datelor[12] și a publicat rezultatele primei revizuiri și evaluări a RGPD[13].

În contextul prezentei revizuiri, ar trebui menționată trimiterea preliminară adresată Curții de Justiție de către Curtea Constituțională a Belgiei cu privire la conformitatea directivei cu Carta drepturilor fundamentale și cu tratatul[14]. Mai recent, Tribunalul districtual din Köln a făcut, de asemenea, o cerere de decizie preliminară referitoare la Directiva privind PNR[15]. Comisia a transmis observații în cadrul primei proceduri și va transmite observații și în cadrul celeilalte proceduri, în timp util.

La nivel mondial, în decembrie 2017, Organizația Națiunilor Unite a adoptat Rezoluția 2396 a Consiliului de Securitate care impune tuturor statelor ONU să dezvolte capabilități pentru a colecta, a prelucra și a analiza datele din PNR și pentru a se asigura că datele din PNR sunt utilizate de toate autoritățile naționale competente și partajate cu acestea din urmă[16]. Pentru a sprijini statele în dezvoltarea unor astfel de capabilități, în martie 2019, Organizația Aviației Civile Internaționale (OACI) a lansat procesul de elaborare a unor noi standarde privind PNR. Consiliul OACI a adoptat la 23 iunie 2020 aceste standarde, care vor fi obligatorii pentru toate țările membre ale OACI, cu excepția cazului în care acestea notifică o diferență față de propriile standarde. Comisia s-a implicat activ în acest proces, în calitate de observator reprezentând UE, pentru a asigura compatibilitatea standardelor OACI cu cerințele

---

10 Regulamentul (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE (Regulamentul general privind protecția datelor) (Text cu relevanță pentru SEE), JO L 119, 4.5.2016, p. 1.

11 Directiva (UE) 2016/680 a Parlamentului European și a Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice referitor la prelucrarea datelor cu caracter personal de către autoritățile competente în scopul prevenirii, depistării, investigării sau urmăririi penale a infracțiunilor sau al executării pedepselor și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Deciziei-cadru 2008/977/JAI a Consiliului, JO L 119, 4.5.2016, p. 89.

12 COM(2020) 262 final din 24 iunie 2020.

13 COM(2020) 264 final din 24 iunie 2020.

14 Cerere de decizie preliminară în cauza C-817/19, Ligue des droits humains, JO C 36, 3.2.2020, p. 16 (pendinte).

15 Cerere de decizie preliminară în cauzele conexate C-148/20, C-149/20 și C-150/20, Deutsche Lufthansa, încă nepublicate (pendinte).

16 Rezoluția 2396 (2017) adoptată de Consiliul de Securitate în cadrul celei de a 8148-a reuniuni a acestuia, la 21 decembrie 2017.

juridice ale UE, astfel încât standardele respective să poată contribui la facilitarea transferurilor de date din PNR.

3. CONSTATĂRI PRINCIPALE

Principalele constatări ale procesului de revizuire pot fi rezumate după cum se menționează în continuare.

3.1. Instituirea unui sistem PNR la nivelul UE

Comisia salută eforturile depuse de autoritățile naționale pentru a pune în aplicare Directiva privind PNR. La sfârșitul perioadei care a făcut obiectul revizuirii, 24 dintre cele 26 de state membre au notificat Comisiei faptul că au transpus integral directiva. Dintre celelalte două state membre, Slovenia a notificat transpunerea parțială, iar în cazul Spaniei, care nu a notificat nicio măsură de transpunere, la 2 iulie 2020 a fost sesizată Curtea de Justiție pentru nepunerea în aplicare a directivei. Marea majoritate a statelor membre au înființat unități de informații despre pasageri pe deplin operaționale; acestea sunt unități desemnate responsabile cu colectarea și prelucrarea datelor din PNR. Unitățile de informații despre pasageri au dezvoltat o bună cooperare cu alte autorități naționale relevante și cu unități de informații despre pasageri din alte state membre. Toate statele membre și-au desemnat autoritățile competente care au dreptul să solicite și să primească de la propriile unități de informații despre pasageri date din PNR numai în scopul prevenirii, al depistării, al investigării și al urmăririi penale a infracțiunilor de terorism și a infracțiunilor grave; exemple de astfel de autorități sunt poliția și alte autorități responsabile de combaterea criminalității.

3.2. Respectarea standardelor privind protecția datelor prevăzute de directivă

Analiza măsurilor naționale de transpunere indică o respectare generală a cerințelor privind protecția datelor prevăzute în Directiva privind PNR, chiar dacă unele state membre nu le-au reflectat integral în legislația lor națională[17]. În plus, analizarea modului în care autoritățile naționale aplică directiva confirmă angajamentul lor de a respecta aceste garanții și de a le implementa în practică. Comisia va continua să încurajeze diseminarea bunelor practici elaborate în acest sens prin intermediul reuniunilor sale periodice cu statele membre și al

[17] În cadrul evaluării conformității, efectuată de un contractant extern sub supravegherea Comisiei, s-a realizat o evaluare cuprinzătoare a caracterului complet și a conformității măsurilor naționale de transpunere și a implementării practice a acestora. În ceea ce privește cele 23 de state membre care au notificat transpunerea integrală până la 10 iunie 2019, evaluarea a fost finalizată. În ceea ce privește cele trei state membre care au transmis notificarea după această dată, numai evaluarea inițială a fost încheiată.

proiectelor finanțate în cadrul acțiunilor Uniunii aferente instrumentului FSI-Poliție. În același timp, Comisia nu va ezita să își utilizeze competențele de gardian al tratatelor, inclusiv prin inițierea de proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, dacă este necesar, pentru a se asigura că statele membre respectă pe deplin cerințele prevăzute de directivă, în special în ceea ce privește protecția datelor cu caracter personal.

Dacă sunt puse în aplicare în mod corect (fapt valabil în majoritatea statelor membre), garanțiile privind protecția datelor cuprinse în directivă asigură proporționalitatea prelucrării datelor din PNR și vizează prevenirea abuzurilor din partea autorităților naționale sau a altor actori. Limitarea scopului garantează că datele sunt prelucrate numai pentru îndeplinirea obiectivelor de combatere a terorismului și a infracțiunilor grave. Interzicerea colectării și a prelucrării datelor sensibile constituie o garanție importantă pentru a se asigura faptul că datele din PNR nu vor fi utilizate în mod discriminatoriu. Faptul că statele membre păstrează înregistrări ale operațiunilor de prelucrare, astfel cum prevede directiva, sporește transparența și permite verificarea eficace a legalității prelucrării datelor. Responsabilii cu protecția datelor pot verifica în mod independent legalitatea prelucrării datelor, în special dacă nu sunt membri ai personalului unității de informații despre pasageri și nu sunt subordonați șefului unității de informații despre pasageri. În plus, prezența lor în unitatea de informații despre pasageri asigură faptul că în funcționarea curentă a acestor unități este integrată o componentă privind protecția datelor.

La nivel practic, interacțiunea dintre unitățile de informații despre pasageri și responsabilii cu protecția datelor din cadrul acestora pare să funcționeze bine și se consideră că rolul responsabilului cu protecția datelor reprezintă o valoare adăugată pentru operațiunile unității de informații despre pasageri. Responsabilii cu protecția datelor joacă un rol deosebit de important, monitorizând operațiunile de prelucrare a datelor, aprobând și revizuind criteriile prestabilite și oferind consiliere personalului unității de informații despre pasageri cu privire la chestiuni legate de protecția datelor. În majoritatea statelor membre, responsabilii cu protecția datelor au fost desemnați prin lege drept punct de contact pentru persoanele vizate, iar contactarea lor este, de asemenea, facilitată în practică.

3.3. Alte elemente ale revizuirii

Necesitatea și proporționalitatea colectării și a prelucrării datelor din PNR

Revizuirea prezintă mai multe elemente care confirmă necesitatea și proporționalitatea colectării și a prelucrării datelor din PNR în scopul Directivei privind PNR. În timpul limitat care s-a scurs de la termenul de transpunere, PNR s-a dovedit a fi eficace în atingerea obiectivelor sale: acestea corespund unui obiectiv de interes general, și anume acela de a proteja securitatea publică prin asigurarea prevenirii, a depistării, a investigării și a urmăririi penale a infracțiunilor grave și a terorismului în spațiul Uniunii fără frontiere interne.

Potrivit informațiilor transmise de statele membre, diferitele mijloace de prelucrare a datelor din PNR de care acestea dispun (și anume, în timp real, reactiv și proactiv) au produs deja rezultate concrete în combaterea terorismului și a criminalității. Fără a pretinde a fi exhaustive, statele membre au furnizat Comisiei dovezi calitative[18] care ilustrează modul în care confruntarea datelor din PNR cu bazele de date și criteriile prestabilite a contribuit la identificarea unor potențiali teroriști sau a unor persoane implicate în alte forme de criminalitate gravă, cum ar fi traficul de droguri, criminalitatea informatică, traficul de persoane, abuzurile sexuale asupra copiilor, răpirea copiilor și participarea la grupuri infracționale organizate. În unele cazuri, utilizarea datelor din PNR a dus la arestarea unor persoane necunoscute până atunci de serviciile de poliție sau a permis examinarea suplimentară de către autoritățile competente a unor pasageri care altfel nu ar fi fost verificați. Evaluarea pasagerilor înainte de plecarea sau de sosirea acestora a contribuit, de asemenea, la prevenirea săvârșirii de infracțiuni. Autoritățile naționale subliniază că aceste rezultate nu ar fi putut fi obținute fără prelucrarea datelor din PNR, de exemplu utilizând doar alte instrumente, cum ar fi informațiile prealabile referitoare la pasageri.

În temeiul Directivei privind PNR, prelucrarea datelor din PNR vizează toți pasagerii zborurilor extra-UE care sosesc în UE sau pleacă din UE. Evaluarea arată că o acoperire atât de largă este strict necesară pentru a îndeplini obiectivele preconizate ale directivei. În ceea ce privește datele colectate, categoriile menționate în anexa I reflectă standardele convenite la nivel internațional, în special la nivelul OACI. Autoritățile naționale au confirmat că posibilitatea de a colecta astfel de categorii de date din PNR corespunde cu ceea ce este strict necesar pentru atingerea obiectivelor urmărite.

În ceea ce privește nivelul de ingerință asupra drepturilor fundamentale la viață privată și la protecția datelor cu caracter personal, sunt relevante considerațiile de mai jos. Este important

[18] Câteva exemple sunt disponibile în secțiunile 5.1 și 5.2 din documentul de lucru al serviciilor Comisiei.

de subliniat faptul că Directiva privind PNR interzice în mod strict prelucrarea datelor sensibile. În timp ce datele din PNR pot dezvălui informații specifice privind viața privată a unei persoane, aceste informații sunt limitate la un anumit aspect al vieții private, și anume transportul aerian. În plus, Directiva privind PNR conține garanții stricte pentru a limita gradul de ingerință la nivelul minim absolut și pentru a asigura proporționalitatea metodelor de prelucrare de care dispun autoritățile naționale, inclusiv în ceea ce privește prelucrarea automată. Ca urmare a acestor garanții, numai datele cu caracter personal vizând un număr foarte limitat de pasageri sunt transferate autorităților competente în vederea unei prelucrări ulterioare. Acest lucru înseamnă că sistemele PNR ating rezultate concrete care limitează gradul de ingerință asupra drepturilor la viață privată și asupra protecției datelor cu caracter personal. Ca ultim punct, datele din PNR nu sunt utilizate pentru a stabili un profil individual al tuturor persoanelor, ci pentru a stabili scenarii de risc și scenarii anonime sau „profiluri abstracte".

Durata perioadei de păstrare a datelor

Păstrarea datelor din PNR ale tuturor pasagerilor pentru o perioadă de cinci ani este necesară pentru atingerea obiectivelor de asigurare a securității și de protecție a vieții și a siguranței persoanelor prin prevenirea, depistarea, investigarea și urmărirea penală a infracțiunilor de terorism și a infracțiunilor grave.

În primul rând, necesitatea de a păstra datele timp de cinci ani provine din natura PNR, care este un instrument menit să identifice nu numai amenințările cunoscute, ci și riscuri necunoscute. Modalitățile de călătorie înregistrate ca date din PNR sunt utilizate pentru a identifica modele comportamentale specifice și pentru a face asociații între persoane cunoscute și necunoscute. Prin definiție, identificarea unor astfel de modele și asociații presupune o analiză pe termen lung. Într-adevăr, pentru o astfel de analiză este necesar ca unitatea de informații despre pasageri să aibă la dispoziție un număr suficient de date, pentru o perioadă relativ îndelungată de timp. Astfel de date pot fi apoi transmise autorităților competente doar ca răspuns la solicitările motivate corespunzător, de la caz la caz, în cadrul anchetelor penale.

În al doilea rând, păstrarea datelor din PNR timp de cinci ani este necesară pentru a asigura investigarea și urmărirea penală eficace a infracțiunilor de terorism și a infracțiunilor grave. Pentru investigarea și urmărirea penală a acestor infracțiuni este nevoie, de obicei, de luni și, de multe ori, de ani de muncă. În acest sens, statele membre au confirmat faptul că perioada

de păstrare de cinci ani este necesară din punct de vedere operațional. Disponibilitatea datelor istorice asigură faptul că, atunci când o persoană este acuzată că a comis o infracțiune gravă sau că este implicată în activități teroriste, este posibilă consultarea istoricului călătoriilor și identificarea altor persoane care au călătorit cu persoana în cauză, identificarea potențialilor complici sau a altor membri ai unui grup infracțional, precum și a potențialelor victime.

În plus, garanțiile prevăzute în Directiva privind PNR referitoare la accesul autorităților competente la datele stocate de către unitatea de informații despre pasageri și la depersonalizarea și repersonalizarea datelor s-au dovedit a fi suficient de solide pentru a preveni abuzurile.

Curtea de Justiție a examinat, în Avizul 1/15 referitor la acordul preconizat privind PNR dintre UE și Canada, termenele de păstrare a datelor din PNR și, pentru a răspunde preocupărilor Curții, Comisia a negociat un nou proiect de acord cu Canada. În acest sens, este important de remarcat faptul că, în opinia Comisiei, circumstanțele de fapt și de drept ale Directivei privind PNR sunt diferite de cele examinate de Curtea de Justiție în cauza respectivă. În special, Directiva privind PNR urmărește în mod clar obiectivul de a asigura securitatea în Uniune și spațiul său fără frontiere interne, în care statele membre împart responsabilitatea pentru siguranța publică. În plus, spre deosebire de proiectul de acord cu Canada, directiva nu se referă la transferurile de date către o țară terță, ci la colectarea de către statele membre a datelor privind pasagerii zborurilor către și dinspre UE. În acest sens, având în vedere natura Directivei privind PNR ca drept derivat, aplicarea acesteia se efectuează sub controlul instanțelor naționale ale statelor membre și, în ultimă instanță, al Curții de Justiție. În plus, legile naționale care pun în aplicare Directiva privind protecția datelor în scopul asigurării respectării legii se aplică și în cazul prelucrării datelor prevăzută de Directiva privind PNR, inclusiv în cazul prelucrării ulterioare de către autoritățile competente.

Eficacitatea schimbului de date între statele membre

Cooperarea și schimbul de date din PNR între unitățile de informații despre pasageri reprezintă unul dintre cele mai importante elemente ale directivei. Deși schimbul de date între statele membre pe baza unor cereri motivate în mod corespunzător funcționează eficient, posibilitatea de a transfera date din PNR la inițiativa proprie a unității de informații despre pasageri este mult mai puțin răspândită. Informațiile furnizate de statele membre sugerează că autoritățile de aplicare a legii sunt mai dispuse să utilizeze proceduri de cooperare bazate pe

reglementări clare și precise, cum ar fi cele privind transferurile ca răspuns la o cerere. În schimb, formularea amplă și relativ neclară a dispoziției din directivă privind transferurile spontane a dus la o anumită reticență în privința aplicării sale.

Calitatea evaluărilor, inclusiv în ceea ce privește informațiile statistice colectate în conformitate cu articolul 20

Articolul 20 din Directiva privind PNR impune statelor membre să colecteze cel puțin informații statistice privind numărul total de pasageri ale căror date din PNR au fost colectate și partajate, precum și cu privire la numărul de pasageri identificați pentru examinări suplimentare. Analizarea acestor informații arată că numai datele vizând un număr foarte limitat de pasageri sunt transferate autorităților competente pentru examinări suplimentare. Astfel, statisticile disponibile indică faptul că, în general, sistemele PNR funcționează în conformitate cu obiectivul identificării pasagerilor cu risc ridicat, fără a aduce atingere fluxurilor de călători de bună credință.

În acest sens, ar trebui notat că statisticile furnizate Comisiei nu sunt pe deplin standardizate și, prin urmare, nu se pretează unei analize cantitative riguroase. În mod similar, este totodată necesar să se reamintească faptul că, în majoritatea investigațiilor, datele din PNR constituie un instrument sau un element de probă, printre altele, și că, de multe ori, nu este posibil să se izoleze și să se cuantifice rezultatele care pot fi atribuite în mod specific doar utilizării PNR. În prezenta analiză, Comisia a redus aceste dificultăți prin colectarea unor diferite tipuri de elemente de probă pentru a stabili o bază solidă de elemente de probă în vederea revizuirii. De asemenea, Comisia va continua să colaboreze strâns cu statele membre pentru a îmbunătăți calitatea informațiilor statistice colectate în temeiul directivei.

Feedbackul din partea statelor membre cu privire la eventuala extindere a obligațiilor și la utilizarea datelor în temeiul Directivei privind PNR

Toate statele membre, cu excepția unuia, au extins colectarea datelor din PNR în cazul zborurilor din interiorul UE. Autoritățile naționale consideră colectarea datelor din PNR pentru zborurile din interiorul UE (și, în special, în interiorul spațiului Schengen) ca fiind un instrument important de asigurare a respectării legii pentru a urmări deplasările suspecților cunoscuți și pentru a identifica modelele de călătorie suspecte ale unor persoane necunoscute care pot fi implicate în activități criminale/teroriste și care călătoresc în spațiul Schengen. Întrucât statele membre colectează deja date din PNR pentru zborurile din interiorul UE,

Comisia nu consideră că este esențial ca, în această etapă, colectarea datelor din PNR pentru zborurile din interiorul UE să devină obligatorie.

Revizuirea a arătat că, din punct de vedere operațional, statele membre ar considera că informațiile transmise de operatorii economici care nu sunt transportatori ar avea o valoare adăugată deosebit de importantă. Având în vedere numărul de rezerve formulate de operatorii de turism și de agențiile de voiaj, o parte semnificativă a datelor pasagerilor nu sunt colectate și prelucrate în prezent de unitățile de informații despre pasageri, ceea ce creează o lacună importantă în materie de securitate. Comisia recunoaște această problemă. Cu toate acestea, orice posibilă extindere a obligației de a colecta date din PNR pentru a include operatorii economici care nu sunt transportatori va necesita o evaluare temeinică a impactului juridic, tehnic și financiar al unei astfel de colectări, inclusiv o verificare din perspectiva drepturilor fundamentale, în special având în vedere lipsa de standardizare a formatelor datelor.

Revizuirea a arătat, de asemenea, că unele state membre colectează, în temeiul legislației lor naționale, date din PNR pentru alte moduri de transport, cum ar fi de la transportatorii maritimi, feroviari și rutieri. În pofida valorii operaționale a colectării unor astfel de date, acest aspect ridică probleme semnificative de ordin juridic, practic și operațional. Înainte de a lua vreo măsură pentru a extinde obligația de colectare a datelor din PNR în temeiul directivei, Comisia va efectua o evaluare detaliată a impactului, după cum se recomandă și în concluziile Consiliului din decembrie 2019 privind „extinderea domeniului de aplicare al utilizării datelor din registrul cu numele pasagerilor (PNR) la alte forme de transport decât traficul aerian”[19].

Directiva privind PNR permite prelucrarea datelor din PNR doar în scopul combaterii terorismului și a infracțiunilor grave, însă mai multe state membre au subliniat, de asemenea, că utilizarea datelor din PNR ar putea fi un instrument valoros pentru protejarea sănătății publice și prevenirea răspândirii bolilor infecțioase, de exemplu prin facilitarea depistării contacților pentru identificarea persoanelor așezate în apropierea unui pasager infectat. Această chestiune a devenit și mai importantă de la apariția pandemiei de COVID-19, mai multe state membre indicând faptul că este necesar să se permită utilizarea datelor din PNR pentru a face față unor astfel de situații de urgență legate de sănătate.

[19] Documentul 14746/19 al Consiliului, adoptat la 2 decembrie 2019.

3.4. Principalele probleme de ordin operațional

Comisia face bilanțul problemelor raportate de statele membre pe baza experienței limitate acumulate în aplicarea Directivei privind PNR în primii doi ani de punere în aplicare. În special, pot fi necesare măsuri suplimentare, cum ar fi colectarea obligatorie a datei de naștere a pasagerilor de către transportatorii aerieni, pentru a îmbunătăți calitatea datelor, fapt important pentru a permite o prelucrare a datelor mai bine direcționată și mai eficientă. Ar putea fi necesare, de asemenea, îmbunătățiri ale calității datelor, precum și o reexaminare atentă a scopurilor în care pot fi utilizate datele din PNR, pentru a alinia mai bine Directiva privind PNR cu alte instrumente ale UE de cooperare în domeniul aplicării legii. Orice modificări ale directivei în acest sens vor impune efectuarea unei evaluări detaliate a impactului, în special în ceea ce privește impactul lor asupra drepturilor fundamentale.

Pentru a evita situația în care transportatorii aerieni se confruntă cu conflicte de legi care îi împiedică să transfere date din PNR către și din statele membre, în contextul politicii externe a Comisiei în materie de PNR vor trebui abordate în continuare modalitățile prin care se permite transferul de date din PNR către țări terțe, în conformitate cu cerințele legislației UE.

4. CONCLUZII

Evaluarea Comisiei referitoare la primii doi ani de aplicare a directivei este, în general, pozitivă. Principala concluzie a revizuirii este că directiva contribuie în mod pozitiv la obiectivul său cheie de asigurare a instituirii în statele membre a unor sisteme PNR eficace, ca instrumente de combatere a terorismului și a infracțiunilor grave. Comisia a sprijinit statele membre pe parcursul întregului proces de punere în aplicare, coordonând reuniuni periodice, facilitând cooperarea dintre autoritățile naționale și furnizând asistență financiară. În același timp, Comisia nu a ezitat să inițieze proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva statelor membre care nu au transpus directiva la timp.

Comisia va continua să colaboreze strâns cu statele membre pentru a se asigura că toate aspectele și provocările identificate mai sus sunt abordate în mod corespunzător, astfel încât mecanismul UE privind PNR să devină și mai eficient, asigurându-se totodată respectarea deplină a drepturilor fundamentale. Comisia va continua să monitorizeze punerea în aplicare a Directivei privind PNR și după finalizarea prezentei revizuiri. Prezentul raport, care nu ar trebui considerat drept o evaluare definitivă a conformității măsurilor naționale de transpunere, va facilita dialogul cu statele membre în ceea ce privește abordarea oricăror

abateri de la cerințele directivei. În acest context, se va evalua totodată necesitatea de a iniția, pentru cazurile de punere în aplicare neconformă, proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor.

Comisia consideră că, în această etapă, nu ar trebui să se propună nicio modificare a Directivei privind PNR. După o primă perioadă în care prioritatea a constat în asigurarea transpunerii integrale, acum este momentul să ne concentrăm pe asigurarea faptului că directiva este pusă în aplicare în mod corect. În plus, pentru unele dintre aspectele care decurg din aplicarea practică a Directivei privind PNR, descrise mai sus, va fi necesară o evaluare suplimentară. Acesta este, de exemplu, cazul aspectelor legate de o posibilă extindere a domeniului de aplicare al directivei. O astfel de evaluare ar trebui să țină seama, totodată, de datele suplimentare care vor rezulta din evaluarea în curs a Directivei privind informațiile prealabile referitoare la pasageri. La decizia de a propune sau nu o revizuire a Directivei privind PNR va contribui, de asemenea, rezultatul cererilor de decizie preliminară aflate actual pe rolul Curții de Justiție[20].

[20] Menționate mai sus în notele de subsol 15 și 16.