EUROPOS
KOMISIJA

Briuselis, 2020 07 24
COM(2020) 305 final

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

dėl Direktyvos 2016/681 dėl keleivio duomenų įrašo (PNR) duomenų naudojimo teroristinių nusikaltimų ir sunkių nusikaltimų prevencijos, nustatymo, tyrimo ir patraukimo už juos baudžiamojon atsakomybėn tikslais peržiūros

{SWD(2020) 128 final}

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

dėl Direktyvos 2016/681 dėl keleivio duomenų įrašo (PNR) duomenų naudojimo teroristinių nusikaltimų ir sunkių nusikaltimų prevencijos, nustatymo, tyrimo ir patraukimo už juos baudžiamojon atsakomybėn tikslais peržiūros

1. PERŽIŪRA. TAIKYMO SRITIS IR PROCESAS

2016 m. balandžio 27 d. Europos Parlamentas ir Taryba priėmė Direktyvą 2016/681 dėl keleivio duomenų įrašo (PNR) duomenų naudojimo teroristinių nusikaltimų ir sunkių nusikaltimų prevencijos, nustatymo, tyrimo ir patraukimo už juos baudžiamojon atsakomybėn tikslais (toliau – PNR direktyva)[1]. Direktyva reglamentuojamas PNR duomenų rinkimas, tvarkymas ir saugojimas Europos Sąjungoje ir nustatomos svarbios pagrindinių teisių, visų pirma teisės į privatumą ir asmens duomenų apsaugą, apsaugos priemonės. Valstybės narės šią direktyvą į nacionalinę teisę turėjo perkelti iki 2018 m. gegužės 25 d.

Ši ataskaita parengta vykdant Komisijos pareigą pagal PNR direktyvos 19 straipsnį iki 2020 m. gegužės 25 d. peržiūrėti visus šios direktyvos elementus ir pateikti tą ataskaitą Europos Parlamentui ir Tarybai. Ataskaitoje išdėstytas bendras PNR direktyvos kontekstas ir pristatomos Komisijos išvados, padarytos peržiūrėjus jos įgyvendinimą praėjus dvejiems metams nuo jos perkėlimo į nacionalinę teisę. Kaip reikalaujama direktyvos 19 straipsnyje, peržiūra apima visus direktyvos elementus, ypatingą dėmesį skiriant taikomų asmens duomenų apsaugos standartų laikymuisi, PNR duomenų rinkimo ir tvarkymo kiekvienu iš šioje direktyvoje nustatytų tikslų būtinybei ir proporcingumui, duomenų saugojimo trukmei, keitimosi informacija tarp valstybių narių veiksmingumui ir vertinimų kokybei, be kita ko, kiek tai susiję su statistine informacija, surinkta pagal 20 straipsnį. Joje peržiūrima su ES vidaus skrydžiais susijusių PNR duomenų privalomo rinkimo ir perdavimo įtraukimo į šios direktyvos taikymo sritį būtinybė, proporcingumas ir veiksmingumas, taip pat svarstoma, ar į šios direktyvos taikymo sritį reikia įtraukti ekonominės veiklos vykdytojus, kurie nėra vežėjai. Be to, peržiūroje aprašomos pagrindinės problemos ir uždaviniai, su kuriais susidurta įgyvendinant ir praktiškai taikant direktyvą.

[1] 2016 m. balandžio 27 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2016/681 dėl keleivio duomenų įrašo (PNR) duomenų naudojimo teroristinių nusikaltimų ir sunkių nusikaltimų prevencijos, nustatymo, tyrimo ir patraukimo už juos baudžiamojon atsakomybėn tikslais (OL L 119, 2016 5 4, p. 132).

Rengdama peržiūrą Komisija surinko informaciją ir atsiliepimus iš įvairių šaltinių ir naudodamasi tikslinėmis konsultacijomis. Jiems priklauso PNR direktyvos atitikties vertinimo rezultatai, pagrįsti perkėlimo į nacionalinę teisę priemonių analize; diskusijos su nacionalinės valdžios institucijomis, atsakingomis už direktyvos įgyvendinimą, ir kelionių sektoriaus atstovais, tam rengiant reguliarius susitikimus ir specialius praktinius seminarus; pagal direktyvos 20 straipsnį valstybių narių pateikti statistiniai duomenys ir apsilankymai šešiose valstybėse narėse[2]. Siekiant parodyti, kaip PNR duomenys naudojami praktiškai kovojant su terorizmu ir sunkiais nusikaltimais, ataskaitoje, kur įmanoma, nurodomi tikri pavyzdžiai, kuriuos pateikė nacionalinės valdžios institucijos, remdamosi savo operatyvine patirtimi.

Pridedamame tarnybų darbiniame dokumente pateikiama daugiau informacijos ir išsami visų šioje ataskaitoje nagrinėjamų klausimų analizė.

2. BENDROSIOS APLINKYBĖS

Pastaraisiais metais vis daugiau šalių (ne tik valstybės narės) ir tarptautinių organizacijų pripažįsta PNR duomenų, kaip teisėsaugos priemonės, naudojimo vertę. PNR mechanizmo sukūrimą ir PNR direktyvos įgyvendinimą reikėtų vertinti atsižvelgiant į šią platesnę tarptautinę tendenciją.

PNR duomenų naudojimas jau beveik dvidešimt metų yra svarbus ES tarptautinio bendradarbiavimo kovojant su terorizmu ir sunkiais nusikaltimais elementas. 2010 m. komunikate dėl visuotinio požiūrio nustatyti bendrieji kriterijai, kuriuos turėjo atitikti būsimi dvišaliai PNR susitarimai, įskaitant visų pirma tam tikrus duomenų apsaugos principus ir apsaugos priemones[3]. Jais buvo grindžiamos pakartotinės derybos dėl PNR susitarimų su Australija, Kanada ir JAV, po kurių buvo sudaryti nauji PNR susitarimai su Australija[4] ir JAV[5].

---

2 Belgijoje, Bulgarijoje, Prancūzijoje, Vokietijoje, Latvijoje ir Nyderlanduose.

3 2010 m. rugsėjo 21 d. ataskaita, KOM(2010) 492 galutinis.

4 Europos Sąjungos ir Australijos susitarimas dėl oro vežėjų atliekamo keleivio duomenų įrašo (PNR) duomenų tvarkymo ir perdavimo Australijos muitinės ir sienos apsaugos tarnybai, OL L 186, 2012 7 14, p. 4. Šiuo metu vyksta bendra šio susitarimo peržiūra ir vertinimas.

5 Jungtinių Amerikos Valstijų ir Europos Sąjungos susitarimas dėl keleivio duomenų įrašų naudojimo ir perdavimo Jungtinių Valstijų vidaus saugumo departamentui, OL L 215, 2012 8 11, p. 5. Šiuo metu vyksta bendras šio susitarimo vertinimas.

Europos Parlamento prašymu 2017 m. liepos 26 d. ES Teisingumo Teismas paskelbė nuomonę, kurioje pareiškė, kad numatyto susitarimo su Kanada sudaryti negalima, nes kai kurios jo nuostatos neatitinka iš Pagrindinių teisių chartijos kylančių reikalavimų[6]. Atsižvelgdamos į Audito Rūmų susirūpinimą, ES ir Kanada iš naujo derėjosi dėl susitarimo. Šios derybos techniniu lygmeniu baigtos 2019 m. kovo mėn., o šiuo metu laukiama, kol Kanada atliks teisinę teksto peržiūrą ir jį patvirtins politiniu lygmeniu[7]. Be to, 2020 m. vasario 18 d. Taryba įgaliojo Komisiją pradėti derybas su Japonija dėl susitarimo dėl PNR duomenų perdavimo sudarymo[8]. 2015 m. liepos mėn. pradėtos derybos su Meksika šiuo metu yra sustabdytos.

ES lygmeniu 2016 m. balandžio mėn. priimta PNR direktyva buvo svarbus PNR vidaus politikos etapas. Kaip nurodyta pirmiau, direktyva nustatyta suderinta oro vežėjų valstybėms narėms perduodamų PNR duomenų tvarkymo sistema. Komisija padėjo valstybėms narėms įgyvendinti direktyvą koordinuodama reguliarius susitikimus, sudarydama palankesnes sąlygas keistis geriausios praktikos pavyzdžiais ir tarpusavio parama, taip pat teikdama finansinę paramą. Visų pirma biudžeto valdymo institucija 2017 m. Sąjungos biudžetą padidino 70 mln. EUR, skirtų Vidaus saugumo fondo policijos priemonei (VSF policija), konkrečiai su PNR susijusiems veiksmams[9]. Komisija taip pat finansavo keturis su PNR susijusius projektus pagal VSF policijos Sąjungos veiksmus. Šiais projektais buvo siekiama užtikrinti, kad valstybių narių informacijos apie keleivius skyriai sukurtų pajėgumus, reikalingus keistis PNR duomenimis arba tokių duomenų tvarkymo rezultatais tarpusavyje ir su Europolu.

2016 m. ES atnaujino savo teisės aktus dėl asmens duomenų apsaugos priimdama Reglamentą (ES) 2016/679 (Bendrąjį duomenų apsaugos reglamentą arba BDAR)[10] ir Direktyvą (ES) 2016/680 (Direktyvą dėl duomenų apsaugos teisėsaugos sektoriuje, dar

---

6 Teisingumo Teismo (didžioji kolegija) nuomonė 1/15, ECLI:EU:C:2017:592.

7 ES ir Kanados aukščiausiojo lygio susitikimo bendra deklaracija, 2019 m. liepos 17–18 d., Monrealis.

8 Tarybos sprendimas, kuriuo suteikiami įgaliojimai pradėti derybas su Japonija dėl Europos Sąjungos ir Japonijos susitarimo dėl keleivio duomenų įrašo (PNR) duomenų perdavimo ir naudojimo siekiant užkirsti kelią terorizmui ir sunkiems tarpvalstybiniams nusikaltimams ir su jais kovoti, Tarybos dokumentas 5378/20.

9 Ši finansinė parama valstybėms narėms paskirstyta pagal VSF policijos priemonės standartinį paskirstymo būdą, t. y. 30 proc. pagal gyventojų skaičių, 10 proc. pagal teritoriją, 15 proc. pagal jūrų ir oro transporto keleivių skaičių, 10 proc. pagal krovinių (oro ir jūrų) tonas ir 35 proc. atvirkščiai proporcingai BVP.

10 2016 m. balandžio 27 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2016/679 dėl fizinių asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo ir kuriuo panaikinama Direktyva 95/46/EB (Bendrasis duomenų apsaugos reglamentas) (Tekstas svarbus EEE) (OL L 119, 2016 5 4, p. 1).

vadinamą Teisėsaugos direktyva)[11]. 2020 m. birželio 24 d. Komisija priėmė komunikatą dėl buvusio trečiojo ramsčio priemonių suderinimo su duomenų apsaugos taisyklėmis[12] ir paskelbė BDAR pirmosios peržiūros ir vertinimo rezultatus[13].

Atsižvelgiant į šią peržiūrą reikėtų pažymėti, kad Belgijos Konstitucinis Teismas pateikė Teisingumo Teismui prašymą priimti prejudicinį sprendimą dėl direktyvos atitikties Pagrindinių teisių chartijai ir Sutarčiai[14]. Neseniai Kelno apylinkės teismas taip pat pateikė prašymą priimti prejudicinį sprendimą dėl PNR direktyvos[15]. Komisija pateikė pastabas pirmojoje iš šių procedūrų ir tą patį reikiamu metu padarys antrojoje.

Pasauliniu lygmeniu 2017 m. gruodžio mėn. Jungtinės Tautos priėmė Saugumo Tarybos rezoliuciją 2396, kurioje reikalaujama, kad visos JT valstybės plėtotų PNR duomenų rinkimo, tvarkymo ir analizės pajėgumus ir užtikrintų, kad visos jų kompetentingos nacionalinės valdžios institucijos naudotų PNR duomenis ir jais dalytųsi[16]. Siekdama padėti valstybėms plėtoti tokius pajėgumus, 2019 m. kovo mėn. Tarptautinė civilinės aviacijos organizacija (ICAO) pradėjo naujų PNR standartų rengimo procesą. Šiuos standartus, kurie bus privalomi visoms ICAO valstybėms narėms, nebent jos pateiktų prieštaravimų, ICAO taryba priėmė 2020 m. birželio 23 d. Komisija aktyviai dalyvavo šiame procese, siekdama užtikrinti, kad šie standartai būtų suderinti su ES teisiniais reikalavimais ir galėtų padėti palengvinti PNR duomenų perdavimą.

3. PAGRINDINĖS IŠVADOS

Toliau nurodomos pagrindinės peržiūros proceso išvados.

3.1. ES masto PNR sistemos sukūrimas

Komisija palankiai vertina nacionalinės valdžios institucijų pastangas įgyvendinti PNR direktyvą. Pasibaigus peržiūros laikotarpiui, 24 iš 26 valstybių narių pranešė Komisijai apie

[11] 2016 m. balandžio 27 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2016/680 dėl fizinių asmenų apsaugos kompetentingoms institucijoms tvarkant asmens duomenis nusikalstamų veikų prevencijos, tyrimo, atskleidimo ar baudžiamojo persekiojimo už jas arba bausmių vykdymo tikslais ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo, ir kuriuo panaikinamas Tarybos pamatinis sprendimas 2008/977/TVR (OL L 119, 2016 5 4, p. 89).

[12] 2020 m. birželio 24 d. ataskaita, KOM(2020) 262 galutinis.

[13] 2020 m. birželio 24 d. ataskaita, KOM(2020) 264 galutinis.

[14] Prašymas priimti prejudicinį sprendimą byloje C-817/19 *Ligue des droits humains*, OL C 36, 2020 2 3, p. 16–17 (nagrinėjama) .

[15] Prašymas priimti prejudicinį sprendimą sujungtose bylose C-148/20, C-149/20 ir C-150/20 *Deutsche Lufthansa* (dar nepaskelbtas).

[16] Rezoliucija Nr. 2396 (2017), priimta 2017 m. gruodžio 21 d. per Saugumo Tarybos 8148-ąjį posėdį.

visišką direktyvos perkėlimą į nacionalinę teisę. Iš likusių dviejų valstybių narių Slovėnija pranešė apie dalinį perkėlimą į nacionalinę teisę, o dėl Ispanijos, kuri nepranešė apie jokias perkėlimo priemones, 2020 m. liepos 2 d. kreiptasi į Teisingumo Teismą dėl direktyvos neįgyvendinimo. Didžioji dauguma valstybių narių įsteigė visu pajėgumu veikiančius informacijos apie keleivius skyrius – specialius PNR duomenų rinkimo ir tvarkymo padalinius. Informacijos apie keleivius skyriai gerai bendradarbiauja su kitomis atitinkamomis nacionalinės valdžios institucijomis ir kitų valstybių narių informacijos apie keleivius skyriais. Visos valstybės narės paskyrė savo kompetentingas institucijas, turinčias teisę prašyti PNR duomenų iš informacijos apie keleivius skyriaus ir juos gauti tik teroristinių nusikaltimų ir sunkių nusikaltimų prevencijos, nustatymo, tyrimo ir patraukimo už juos baudžiamojon atsakomybėn tikslais, pavyzdžiui, policiją ir kitas už kovą su nusikalstamumu atsakingas institucijas.

3.2. Direktyvoje nustatytų duomenų apsaugos standartų laikymasis

Perkėlimo į nacionalinę teisę priemonių analizė rodo, kad iš esmės laikomasi PNR direktyvoje nustatytų duomenų apsaugos reikalavimų, nors kai kurios valstybės narės savo nacionalinėje teisėje nuodugniai atsižvelgė ne į visus šiuos reikalavimus[17]. Be to, šių apsaugos priemonių taikymo apžvalga patvirtina nacionalinės valdžios institucijų įsipareigojimą jų laikytis ir jas įgyvendinti praktiškai. Komisija toliau skatins šioje srityje sukauptos geriausios patirties sklaidą rengdama reguliarius susitikimus su valstybėmis narėmis ir vykdydama projektus, finansuojamus pagal VSF policijos priemonės Sąjungos veiksmus. Be to, Komisija naudosis visais savo Sutarčių sergėtojos įgaliojimais, be kita ko, prireikus pradės pažeidimų nagrinėjimo procedūras, siekdama užtikrinti, kad valstybės narės visapusiškai laikytųsi direktyvoje nustatytų reikalavimų, visų pirma dėl asmens duomenų apsaugos.

Tinkamai įgyvendinant direktyvoje nustatytas duomenų apsaugos priemones (o taip yra daugumoje valstybių narių), jomis užtikrinamas PNR duomenų tvarkymo proporcingumas ir siekiama užkirsti kelią nacionalinės valdžios institucijų ar kitų subjektų piktnaudžiavimui. Apribojus taikymo tikslus užtikrinama, kad duomenys būtų tvarkomi tik kovos su terorizmu ir sunkiais nusikaltimais tikslais. Draudimas rinkti ir tvarkyti neskelbtinus duomenis yra

[17] Komisijai prižiūrint išorės rangovas, vykdydamas atitikties vertinimą, atliko išsamų nacionalinių perkėlimo į nacionalinę teisę priemonių išsamumo, atitikties ir praktinio jų įgyvendinimo vertinimą. 23 valstybių narių, kurios iki 2019 m. birželio 10 d. pranešė apie visišką perkėlimą į nacionalinę teisę, vertinimas baigtas. Trijų valstybių narių, kurios pateikė pranešimus po šios datos, baigtas tik pradinis vertinimas.

svarbi apsaugos priemonė siekiant užtikrinti, kad PNR nebūtų naudojami diskriminuojant. Tai, kad valstybės narės saugo duomenų tvarkymo operacijų įrašus, kaip reikalaujama direktyvoje, didina skaidrumą ir sudaro sąlygas veiksmingai kontroliuoti duomenų tvarkymo teisėtumą. Duomenų apsaugos pareigūnai gali nepriklausomai kontroliuoti duomenų tvarkymo teisėtumą, ypač jei jie nėra informacijos apie keleivius skyriaus darbuotojai ir yra nepavaldūs informacijos apie keleivius skyriaus vadovui. Be to, jiems esant informacijos apie keleivius skyriuose užtikrinama, kad kasdienėje šių dalinių veikloje būtų atsižvelgiama į duomenų apsaugos aspektą.

Praktiniu lygmeniu informacijos apie keleivius skyrių ir jų duomenų apsaugos pareigūnų sąveika atrodo veiksminga; laikoma, kad duomenų apsaugos pareigūnas teikia informacijos apie keleivius skyriaus veiklai papildomos vertės. Duomenų apsaugos pareigūnai atlieka itin svarbų vaidmenį stebint duomenų tvarkymo operacijas, tvirtinant ir peržiūrint iš anksto nustatytus kriterijus ir teikiant konsultacijas duomenų apsaugos klausimais informacijos apie keleivius skyriaus darbuotojams. Daugumoje valstybių narių duomenų apsaugos pareigūnai skiriami pagal teisės aktus kaip duomenų subjektų kontaktiniai asmenys ir praktikoje taip pat sudaromos galimybės su jais susisiekti.

3.3. Kiti peržiūros elementai

PNR duomenų rinkimo ir tvarkymo būtinumas ir proporcingumas

Peržiūroje išryškėjo keletas aspektų, patvirtinančių PNR duomenų rinkimo ir tvarkymo PNR direktyvoje numatytais tikslais būtinumą ir proporcingumą. Per ribotą laiką, praėjusį nuo perkėlimo į nacionalinę teisę termino, buvo patvirtinta, kad PNR veiksmingai padeda vykdyti bendrojo intereso tikslą atitinkančias užduotis, t. y. užtikrinti visuomenės saugumą užkertant kelią sunkiems nusikaltimams ir terorizmui, juos nustatant, tiriant ir vykdant baudžiamąjį persekiojimą Sąjungos erdvėje be vidaus sienų.

Pasak valstybių narių, įvairios jų taikomos PNR duomenų tvarkymo priemonės (t. y. vykdomos realiuoju laiku, atsakomosios ir prevencinės) jau davė apčiuopiamų rezultatų kovojant su terorizmu ir nusikalstamumu. Valstybės narės pateikė Komisijai kokybinių įrodymų[18] (kurių sąrašas nelaikomas baigtiniu), iš kurių matyti, kaip palyginus PNR duomenis su duomenų bazėmis ir iš anksto nustatytais kriterijais pavyko lengviau nustatyti

[18] Kai kurie pavyzdžiai pateikti tarnybų darbinio dokumento 5.1 ir 5.2 skirsniuose.

galimus teroristus arba asmenis, susijusius su kita sunkia nusikalstama veikla, pavyzdžiui, prekyba narkotikais, elektroniniais nusikaltimais, prekyba žmonėmis, seksualine prievarta prieš vaikus, vaikų grobimu ir dalyvavimu organizuotų nusikalstamų grupių veikloje. Kai kuriais atvejais pasinaudojus PNR duomenimis buvo suimti anksčiau policijos tarnyboms buvę nežinomi asmenys arba kompetentingoms institucijoms leista toliau tikrinti keleivius, kurie kitaip nebūtų buvę patikrinti. Nusikaltimams kelią užkirsti padėjo ir keleivių vertinimas prieš jiems išvykstant ar atvykstant. Nacionalinės valdžios institucijos pabrėžia, kad šių rezultatų nebūtų buvę galima pasiekti netvarkant PNR duomenų, pvz., naudojant tik kitas priemones, kaip antai išankstinę informaciją apie keleivius.

Pagal PNR direktyvą tvarkomi visų skrydžiais į ES atvykstančių ir iš jos išvykstančių keleivių PNR duomenys. Iš vertinimo matyti, kad tokia plati taikymo sritis yra griežtai būtina numatytiems direktyvos tikslams pasiekti. Kalbant apie surinktus duomenis, I priede nurodytos kategorijos atitinka standartus, dėl kurių susitarta tarptautiniu mastu, visų pirma ICAO lygmeniu. Nacionalinės valdžios institucijos patvirtino, kad galimybė rinkti tokių kategorijų PNR duomenis atitinka tai, kas griežtai būtina siekiamiems tikslams pasiekti.

Atsižvelgiant į pagrindinių teisių į privatumą ir asmens duomenų apsaugą suvaržymus, yra svarbūs toliau nurodyti aspektai. Svarbu, kad PNR direktyva griežtai draudžiama tvarkyti neskelbtinus duomenis. PNR duomenys gali atskleisti konkrečią informaciją apie asmens privatų gyvenimą, tačiau ši informacija yra susijusi tik su konkrečiu privataus gyvenimo aspektu, t. y. kelionėmis lėktuvu. Be to, PNR direktyva nustatytos griežtos apsaugos priemonės, kuriomis siekiama kuo labiau sumažinti suvaržymų lygį ir užtikrinti nacionalinės valdžios institucijoms prieinamų duomenų tvarkymo metodų proporcingumą, be kita ko, kiek tai susiję su automatizuotu duomenų tvarkymu. Dėl šių apsaugos priemonių kompetentingoms institucijoms toliau tvarkyti perduodami tik labai riboto keleivių skaičiaus asmens duomenys. Tai reiškia, kad PNR sistemos duoda tikslinių rezultatų, kuriais ribojamas teisių į privatumą ir asmens duomenų apsaugą suvaržymas. Galiausiai PNR duomenys naudojami nustatant ne kiekvieno asmens individualų profilį, o rizikos ir anoniminius scenarijus arba „abstrakčius profilius“.

Duomenų saugojimo trukmė

Kad būtų pasiekti tikslai užtikrinti saugumą ir apsaugoti asmenų gyvybę ir saugumą užkertant kelią teroristiniams nusikaltimams ir sunkiems nusikaltimams, juos nustatant, tiriant ir

traukiant už juos baudžiamojon atsakomybėn, visų keleivių PNR duomenis būtina saugoti penkerius metus.

Pirma, poreikį saugoti duomenis penkerius metus lemia PNR kaip analitinės priemonės, skirtos ne tik žinomoms grėsmėms nustatyti, bet ir nežinomai rizikai atskleisti, pobūdis. Susitarimai dėl kelionių, įrašyti kaip PNR duomenys, naudojami siekiant nustatyti konkrečius elgesio modelius bei žinomų ir nežinomų asmenų ryšius. Tokiems modeliams ir ryšiams nustatyti kaip tik ir reikalinga ilgalaikės analizės galimybė. Iš tiesų, norint atlikti tokią analizę, informacijos apie keleivius skyriams reikia palyginti ilgą laikotarpį turėti pakankamai duomenų. Tuomet tokie duomenys kompetentingoms institucijoms gali būti perduodami tik atsižvelgiant į kiekvieną konkretų atvejį, gavus „tinkamai pagrįstus“ prašymus, kai atliekamas baudžiamasis tyrimas.

Antra, PNR duomenis reikia saugoti penkerius metus, kad būtų užtikrintas veiksmingas teroristinių nusikaltimų ir sunkių nusikaltimų tyrimas ir baudžiamasis persekiojimas už juos. Tokių nusikaltimų tyrimas ir baudžiamasis persekiojimas už juos paprastai užtrunka kelis mėnesius, o dažnai ir kelerius metus. Atsižvelgdamos į tai valstybės narės patvirtino, kad penkerių metų saugojimo laikotarpis yra būtinas operatyviniu požiūriu. Galimybė naudotis ankstesniais duomenis užtikrina, kad jei asmuo apkaltinamas padaręs sunkų nusikaltimą ar dalyvavęs teroristinėje veikloje, galima peržiūrėti kelionės istoriją ir išaiškinti, kas keliavo su juo, taip nustatant galimus bendrininkus ar kitus nusikalstamos grupės narius, o taip pat galimas aukas.

Be to, paaiškėjo, kad PNR direktyvoje numatytos su kompetentingų institucijų prieiga prie informacijos apie keleivius skyriaus saugomų duomenų ir su duomenų nuasmeninimu bei pakartotiniu suasmeninimu susijusios apsaugos priemonės pakankamai griežtos, kad būtų užkirstas kelias piktnaudžiavimui.

Savo Nuomonėje 1/15 dėl numatomo ES ir Kanados PNR susitarimo Teisingumo Teismas išnagrinėjo PNR duomenų saugojimo terminus, ir Komisija, siekdama išsklaidyti Teismo susirūpinimą, derėjosi dėl naujo susitarimo su Kanada projekto. Šiuo atžvilgiu svarbu pažymėti, kad, Komisijos nuomone, PNR direktyvos faktinės ir teisinės aplinkybės skiriasi nuo tų, kurias toje byloje nagrinėjo Teisingumo Teismas. Visų pirma PNR direktyva aiškiai siekiama užtikrinti saugumą Sąjungoje ir jos erdvėje be vidaus sienų, kurioje valstybės narės dalijasi atsakomybe už visuomenės saugumą. Be to, kitaip nei susitarimo su Kanada projekte, ši direktyva susijusi ne su duomenų perdavimu trečiajai šaliai, o su valstybių narių renkamais

į ES oro transportu atvykstančių ir iš jos išvykstančių keleivių duomenimis. Šiuo atžvilgiu PNR direktyvos, kaip antrinės teisės akto, pobūdis reiškia, kad jos taikymą kontroliuoja valstybių narių nacionaliniai teismai, o galutinė instancija yra Teisingumo Teismas. Be to, nacionaliniai įstatymai, kuriais įgyvendinama Teisėsaugos direktyva, taip pat taikomi PNR direktyvoje numatytam duomenų tvarkymui, įskaitant bet kokį tolesnį kompetentingų institucijų atliekamą duomenų tvarkymą.

Keitimosi informacija tarp valstybių narių veiksmingumas

Informacijos apie keleivius skyrių bendradarbiavimas ir keitimasis PNR duomenimis yra vienas iš svarbiausių direktyvos elementų. Valstybių narių keitimasis duomenimis remiantis tinkamai pagrįstais prašymais yra veiksmingas, tačiau kur kas rečiau naudojama galimybė perduoti PNR duomenis paties informacijos apie keleivius skyriaus iniciatyva. Iš valstybių narių pateiktos informacijos matyti, kad teisėsaugos institucijos yra labiau linkusios naudotis bendradarbiavimo procedūromis, pagrįstomis aiškiomis ir tiksliomis taisyklėmis, pavyzdžiui, dėl duomenų perdavimo gavus prašymą. Priešingai, plati ir palyginti neaiški direktyvos nuostatos dėl spontaniškų perdavimų formuluotė lėmė tam tikrą jos taikymo ribojimą.

Vertinimų kokybė, be kita ko, kiek tai susiję su statistine informacija, surinkta pagal 20 straipsnį

PNR direktyvos 20 straipsnyje reikalaujama, kad valstybės narės rinktų bent statistinę informaciją apie bendrą keleivių, apie kuriuos PNR duomenys buvo surinkti ir jais pasikeista, skaičių ir apie papildomam patikrinimui nustatytų keleivių skaičių. Šios informacijos analizė parodė, kad kompetentingoms institucijoms toliau tvarkyti perduodami tik labai riboto keleivių skaičiaus duomenys. Taigi turimi statistiniai duomenys rodo, kad apskritai PNR sistemos veikia pagal tikslą nustatyti didelės rizikos keleivius nepakenkiant *bona fide* kelionių srautams.

Tačiau šiuo požiūriu reikia pažymėti, kad Komisijai teikiami statistiniai duomenys nėra visiškai standartizuoti, todėl netinka griežtai kiekybinei analizei atlikti. Be to, atsižvelgiant į tai, būtina priminti, kad atliekant daugumą tyrimų PNR duomenys yra, be kita ko, priemonė arba įrodymas ir kad dažnai neįmanoma atskirti ir kiekybiškai įvertinti vien tik su PNR naudojimu susijusių rezultatų. Pagal šios analizės duomenis Komisija šiuos sunkumus sušvelnino rinkdama įvairių rūšių įrodymus, kad būtų sukurta patikima peržiūros įrodymų

bazė. Komisija taip pat toliau glaudžiai bendradarbiaus su valstybėmis narėmis, kad pagerintų pagal direktyvą renkamos statistinės informacijos kokybę.

Valstybių narių atsiliepimai apie galimą įsipareigojimų išplėtimą ir duomenų naudojimą pagal PNR direktyvą

Visos, išskyrus vieną, valstybės narės išplėtė PNR duomenų rinkimą ir ES vidaus skrydžiams. Nacionalinės valdžios institucijos PNR duomenų apie ES vidaus (visų pirma Šengeno erdvės) skrydžius rinkimą laiko svarbia teisėsaugos priemone siekiant stebėti žinomų įtariamųjų judėjimą ir nustatyti įtartinus nežinomų asmenų, kurie gali būti susiję su nusikalstama ir (arba) teroristine veikla ir keliauja Šengeno erdvėje, kelionių modelius. Kadangi valstybės narės jau ir taip veiksmingai renka PNR duomenis apie ES vidaus skrydžius, Komisija nemano, kad šiuo etapu būtina nustatyti privalomą PNR duomenų apie ES vidaus skrydžius rinkimą.

Peržiūra parodė, kad operatyviniu požiūriu valstybės narės pripažintų ekonominės veiklos vykdytojų, kurie nėra vežėjai, pateiktos informacijos esminę pridėtinę vertę. Palyginus su tuo, kiek užsakymų atlieka kelionių organizatoriai ir kelionių agentūros, šiuo metu informacijos apie keleivius padaliniai nerenka ir netvarko didelės dalies keleivių duomenų, todėl atsiranda didelė saugumo spraga. Komisija pripažįsta šią problemą. Vis dėlto, jei prievolė rinkti PNR duomenis būtų taikoma ir ekonominės veiklos vykdytojams, kurie nėra vežėjai, reikėtų nuodugniai įvertinti tokio duomenų rinkimo teisinį, techninį ir finansinį poveikį, įskaitant pagrindinių teisių patikrinimą, visų pirma atsižvelgiant į tai, kad duomenys nėra standartizuoto formato.

Peržiūra taip pat parodė, kad kai kurios valstybės narės, remdamosi savo nacionaline teise, renka kitų transporto rūšių, pavyzdžiui, jūrų, geležinkelių ir kelių vežėjų, PNR duomenis. Nepaisant operatyvinės tokių duomenų rinkimo naudos, dėl šio klausimo kyla svarbių teisinių, praktinių ir operatyvinių klausimų. Prieš imdamasi bet kokių veiksmų išplėsti prievolę rinkti PNR duomenis pagal direktyvą, Komisija atliks išsamų poveikio vertinimą, kaip rekomenduojama ir 2019 m. gruodžio mėn. Tarybos išvadose dėl keleivio duomenų įrašų (PNR) duomenų teisės aktų taikymo srities išplėtimo įtraukiant ne tik oro eismą, bet ir kitas transporto formas[19].

[19] Tarybos dokumentas Nr. 14746/19, priimtas 2019 m. gruodžio 2 d.

Nors pagal PNR direktyvą PNR duomenis leidžiama tvarkyti tik kovos su terorizmu ir sunkiais nusikaltimais tikslais, kelios valstybės narės taip pat nurodė, kad PNR duomenų naudojimas būtų vertinga priemonė siekiant apsaugoti visuomenės sveikatą ir užkirsti kelią infekcinių ligų plitimui, pavyzdžiui, sudarant palankesnes sąlygas atsekti kontaktus su asmenimis, sėdėjusiais netoli užsikrėtusio keleivio. Šis klausimas tapo dar svarbesnis prasidėjus COVID-19 pandemijai, ir dar daugiau valstybių narių nurodė, kad reikia leisti naudoti PNR duomenis tokioms su sveikata susijusioms ekstremalioms situacijoms spręsti.

3.4. Pagrindiniai veiklos uždaviniai

Problemas, apie kurias pranešė valstybės narės, Komisija įvertina remdamasi ribota patirtimi, įgyta taikant PNR direktyvą per pirmuosius dvejus jos taikymo metus. Visų pirma, siekiant pagerinti duomenų kokybę gali prireikti papildomų priemonių, pavyzdžiui, oro vežėjams taikyti prievolę rinkti duomenis apie keleivių gimimo datą, o tai svarbu siekiant sudaryti sąlygas dar tikslingiau ir veiksmingiau tvarkyti duomenis. Siekiant geriau suderinti PNR direktyvą su kitomis ES priemonėmis, skirtomis bendradarbiavimui teisėsaugos srityje, gali reikėti pagerinti duomenų kokybę, taip pat atidžiai persvarstyti tikslus, kuriais gali būti naudojami PNR duomenys. Dėl visų galimų direktyvos pakeitimų reikės atlikti išsamų poveikio vertinimą, ypač jų poveikio pagrindinėms teisėms vertinimą.

Siekiant išvengti oro vežėjų susidūrimo su įstatymų kolizijos situacijomis, dėl kurių jie negalėtų perduoti PNR duomenų į valstybes nares ir iš jų, laikantis ES teisės reikalavimų, PNR duomenų perdavimo trečiosioms šalims būdai ir toliau turės būti nagrinėjami atsižvelgiant į Komisijos išorės politiką dėl PNR.

4. IŠVADOS

Komisijos atliktas pirmųjų dvejų direktyvos taikymo metų vertinimas yra iš esmės teigiamas. Pagrindinė peržiūros išvada ta, kad direktyva padedama siekti jos pagrindinio tikslo – užtikrinti, kad valstybėse narėse būtų sukurtos veiksmingos PNR sistemos kaip kovos su terorizmu ir sunkiais nusikaltimais priemonė. Komisija padėjo valstybėms narėms per visą įgyvendinimo procesą: koordinavo reguliarius susitikimus, sudarė palankesnes sąlygas nacionalinės valdžios institucijų bendradarbiavimui ir teikė finansinę paramą. Be to, Komisija nedvejodama pradėjo pažeidimo nagrinėjimo procedūras prieš valstybes nares, kurios laiku neperkėlė direktyvos į nacionalinę teisę.

Komisija ir toliau glaudžiai bendradarbiaus su valstybėmis narėmis siekdama užtikrinti, kad būtų tinkamai sprendžiami visi pirmiau nurodyti klausimai ir problemos, o ES PNR mechanizmas taptų dar veiksmingesnis ir kartu užtikrintų visapusišką pagarbą pagrindinėms teisėms. Komisija, baigusi šią peržiūrą, ir toliau stebės, kaip įgyvendinama PNR direktyva. Ši ataskaita, kuri neturėtų būti laikoma galutiniu perkėlimo į nacionalinę teisę priemonių atitikties vertinimu, palengvins dialogą su valstybėmis narėmis šalinant bet kokius nukrypimus nuo direktyvos reikalavimų. Atsižvelgiant į tai, taip pat bus įvertinta, ar būtina pradėti pažeidimo nagrinėjimo procedūrą dėl reikalavimų neatitinkančio įgyvendinimo.

Komisija mano, kad šiuo metu nereikėtų siūlyti jokių PNR direktyvos pakeitimų. Po pirmojo laikotarpio, kai pirmenybė buvo teikiama visiškam direktyvos perkėlimui į nacionalinę teisę, dabar metas sutelkti dėmesį į tai, kad būtų užtikrintas tinkamas direktyvos įgyvendinimas. Be to, reikės papildomai įvertinti kai kuriuos pirmiau aprašytus su praktiniu PNR direktyvos taikymu susijusius klausimus. Tai pasakytina, pavyzdžiui, apie aspektus, susijusius su galimu direktyvos taikymo srities išplėtimu. Atliekant tokį vertinimą taip pat reikėtų atsižvelgti į papildomus įrodymus, surinktus šiuo metu vertinant Išankstinės informacijos apie keleivius direktyvą. Sprendimas dėl to, ar siūlyti peržiūrėti PNR direktyvą, taip pat priklausys nuo šiuo metu Teisingumo Teismui pateiktų prašymų priimti prejudicinį sprendimą rezultatų[20].

[20] Nurodyta 15 ir 16 išnašose.