Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o shromažďování a předávání předběžných informací o cestujících (API) pro usnadnění kontrol na vnějších hranicích, kterým se mění nařízení (EU) 2019/817 a nařízení (EU) 2018/1726 a zrušuje směrnice Rady 2004/82/ES

(COM(2022) 729 final)

a

a k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o shromažďování a předávání předběžných informací o cestujících pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti a o změně nařízení (EU) 2019/818

(COM(2022) 731 final)

(2023/C 228/13)

Zpravodaj: **Tymoteusz Adam ZYCH**

Žádosti o vypracování stanoviska	Evropská komise, 8. 2. 2023
Právní základ	čl. 77 odst. 2 písm. b) a d) a čl. 79 odst. 2 písm. c) Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU)
Odpovědná sekce	Zaměstnanost, sociální věci, občanství
Přijato v sekci	3. 4. 2023
Přijato na plenárním zasedání	27. 4. 2023
Plenární zasedání č.	578
Výsledek hlasování (pro/proti/zdrželi se hlasování)	137/0/0

1. **Závěry a doporučení**

1.1 Evropský hospodářský a sociální výbor (EHSV) vítá návrhy Evropské komise týkající se předběžných informací o cestujících ([1]) s ohledem na potřebu účinného shromažďování a předávání údajů API a jmenné evidence cestujících (PNR) pro účely správy hranic a boje proti nedovolenému přistěhovalectví a rovněž z bezpečnostních důvodů, včetně potřeby předcházet terorismu a závažné trestné činnosti a bojovat proti nim.

1.2 EHSV je přesvědčen, že dokud budou údaje API a PNR předmětem stávajících směrnic (směrnice o API ([2]) a směrnice o PNR ([3])), budou v jejich provádění na vnitrostátní úrovni existovat nežádoucí rozdíly.

1.3 Aby bylo možné harmonizovat provádění těchto směrnic a také zvýšit účinnost shromažďování a předávání údajů API a PNR, je nezbytné přijmout nařízení, protože ta odstraní rozdíly vyplývající z různorodých postupů členských států, zvýší právní jistotu, zrychlí tok cestujících a omezí administrativní obtíže, kterým čelí letečtí dopravci.

([1]) Jedná se o dva návrhy: a) návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o shromažďování a předávání předběžných informací o cestujících (API) pro usnadnění kontrol na vnějších hranicích, kterým se mění nařízení (EU) 2019/817 a nařízení (EU) 2018/1726 a zrušuje směrnice Rady 2004/82/ES, a b) návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o shromažďování a předávání předběžných informací o cestujících pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti a o změně nařízení (EU) 2019/818.

([2]) Směrnice Rady 2004/82/ES ze dne 29. dubna 2004 o povinnosti dopravců předávat údaje o cestujících (Úř. věst. L 261, 6.8.2004, s. 24).

([3]) Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/681 ze dne 27. dubna 2016 o používání údajů jmenné evidence cestujících (PNR) pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti (Úř. věst. L 119, 4.5.2016, s. 132).

1.4 EHSV zdůrazňuje význam Listiny základních práv (dále jen „Listina“) při uplatňování navrhovaných nařízení. Je třeba náležitě zohlednit práva zranitelných skupin, zejména osob se zdravotním postižením.

1.5 Důležitým argumentem pro přijetí návrhů je skutečnost, že stávající směrnice o API a směrnice o PNR jsou kritizovány z důvodu jejich nesouladu se stávajícími normami ochrany údajů.

1.6 EHSV uznává, že je nezbytné, aby náklady vzniklé agentuře eu-LISA v souvislosti s návrhem, vývojem, provozováním a technickou správou směrovače byly hrazeny ze souhrnného rozpočtu EU, stejně jako náklady vzniklé členským státům v souvislosti s jejich připojením ke směrovači a integrací se směrovačem.

1.7 EHSV však poznamenává, že navrhovaná nařízení zavádějí kromě rozsáhlých technických změn aktuálně fungujícího systému i významné změny právní, Pro nové rámce API a PNR je proto vyžadováno nepřetržité a důkladné monitorování, které má být prováděno nejen na úrovni členských států, ale i Evropské komise, leteckých dopravců a příslušných orgánů, a také agenturou eu-LISA, zejména v souvislosti s osobními údaji. Z tohoto důvodu EHSV zdůrazňuje, že je naléhavě nutné uspořádat pro letecké dopravce informační kampaň o nových právních předpisech a odbornou přípravu. Bylo by rovněž vhodné, aby byly prováděny častější audity a také aby byly zváženy dodatečné postupy pro sledování fungování nových rámců týkajících se shromažďování a předávání údajů API a PNR.

1.8 EHSV si je vědom toho, že oblast působnosti návrhů se nevztahuje na všechny cestující překračující vnější hranice EU. S ohledem na zásadu proporcionality a specifičnost letecké dopravy se však omezení návrhů na leteckou dopravu v této fázi jeví jako odůvodněné. Až budou nařízení předmětem posouzení dopadů *ex post*, bylo by vhodné, aby Komise posoudila potřebu rozšířit oblast působnosti na další druhy dopravy, zejména na dopravu námořní.

1.9. EHSV kromě toho chápe obavy související s praktickým uplatňováním ustanovení obsažených v návrzích. Navrhuje, aby se dále vyjasnila ustanovení o sankcích ukládaných soukromým provozovatelům v leteckém průmyslu. S ohledem na skutečnost, že v praxi není možné zajistit úplnou přesnost údajů API, se rovněž navrhuje, aby byla u chyb při shromažďování a předávání údajů zvážena „prahová hodnota tolerance“ na úrovni EU a aby bylo jasně stanoveno, že sankce jsou ukládány nespolupracujícím dopravcům nebo jsou ukládány pouze v případě, že není dosaženo minimální přijatelné úrovně kvality údajů API (jak je definována na úrovni EU).

2. **Úvod**

2.1 Toto stanovisko se zaměřuje především na návrh nařízení týkající se shromažďování a předávání údajů API pro účely správy hranic ([4]) a v bodě 7 níže se stručně zabývá druhým návrhem nařízení o shromažďování a předávání údajů API v souvislosti se závažnou trestnou činností a teroristickými trestnými činy ([5]), které se vztahuje na údaje PNR v důsledku plánovaných změn údajů API.

2.2 Navrhovaná nařízení se vztahují pouze na leteckou dopravu a jsou z nich vyloučeny jiné druhy dopravy, například doprava po moři a po zemi. Návrhy se vztahují jak na charterové, tak obchodní lety.

2.3 Navrhovanými nařízeními se zruší stávající směrnice o údajích API. Jakmile budou přijata, stanou se součástí schengenského *acquis*.

3. **Obecné připomínky**

3.1 EHSV uznává, že v důsledku rostoucí popularity letecké dopravy nejsou stávající systémy osobní dopravy dostatečně účinné a je třeba je zlepšit, zejména kvůli zajištění plynulého toku cestujících. Mezinárodní organizace pro civilní letectví v roce 2019 uvedla, že leteckou dopravou cestovalo na pravidelných linkách 4,5 miliardy cestujících, přičemž každý rok do EU vstoupí nebo EU opustí více než půl miliardy cestujících. Pandemie COVID-19 ani ruská invaze na Ukrajinu tuto situaci

([4]) COM(2022) 729 final.
([5]) COM(2022) 731 final.

nezměnily, a proto je nutné hledat inovativní řešení pro urychlení a zlepšení procesu hraničních kontrol. I přes kolaps letového provozu, k němuž došlo v letech 2020–2021 v důsledku pandemie, se letecká doprava zotavuje.

3.2 Na druhé straně si je EHSV vědom skutečnosti, že bez ohledu na účinnost kontrol a rychlost procesu odbavení cestujících v letecké dopravě jsou zapotřebí účinné nástroje pro boj proti fenoménu nedovoleného přistěhovalectví a pro ochranu hranic EU.

3.3 EHSV se domnívá, že používání systémů automatického shromažďování údajů může mít významné výhody, včetně zvýšení účinnosti, technologického rozvoje, zlepšení kvality a urychlení získávání údajů.

3.4 Stejně jako u každé inovativní technologie zahrnuje automatizace shromažďování a předávání údajů také rizika a složité politické výzvy v oblastech, jako jsou zabezpečení, bezpečnost a monitorování, socioekonomické aspekty, etika a soukromí, spolehlivost atd.

3.5 Údaje API jsou souborem informací o totožnosti cestujících obsažených v jejich cestovních dokladech ve spojení s údaji o letu shromážděnými při odbavení a následně předávaných pohraničním orgánům země určení. Informace API zahrnují osobní údaje cestujícího, pokud možno získané ze strojově čitelné zóny jejich cestovních dokladů, a také některé informace týkající se jeho letu.

3.6 Systém shromažďování a předávání údajů API závisí na poskytnutí údajů API příslušným orgánům před příletem, aby tyto orgány mohly v souladu s platnými právními předpisy provádět předběžné prověřování cestujících na základě rizikových profilů, kontrolních seznamů a databází.

3.7 EHSV si je vědom, že stávající směrnice ukládá leteckým dopravcům povinnost na požádání předat údaje API pohraničním orgánům země určení před odletem; členským státům ovšem neukládá povinnost vyžadovat údaje API od leteckých dopravců. V důsledku toho jednají orgány členských států nejednotně: některé údaje API vyžadují, jiné nikoli. Podle důvodové zprávy se odhaduje, že údaje API jsou shromažďovány u 65 % příchozích letů, a proto je v praxi snadné kontroly obcházet. Jak Komise navíc konstatuje v hodnocení směrnice o údajích API ([6]), dokonce i v případě, že členské státy údaje API požadují, jejich vnitrostátní orgány tyto údaje nepoužívají vždy jednotným způsobem.

3.8 EHSV si je vědom nedostatků stávajícího systému zavedeného směrnicí. Jak ukázalo hodnocení, nedostatečná standardizace a harmonizace vede ke snížení přínosů zpracování údajů API, vytváří zátěž pro zúčastněné strany a určitou míru právní nejistoty.

3.9 EHSV rovněž spatřuje potenciální hrozbu pro zaměstnance v leteckém průmyslu plynoucí z používání systémů automatického shromažďování údajů. EHSV má tedy za to, že je třeba pro tyto zaměstnance uspořádat odbornou přípravu, jež by mohla pomoci řešit případné problémy spojené s prováděním navrhovaných nařízení.

3.10 EHSV však konstatuje, že navrhované nařízení o správě hranic by nemělo mít negativní dopad na úroveň zaměstnanosti a situaci zaměstnanců, ale mělo by vést pouze ke zvýšení účinnosti a spolehlivosti metod shromažďování a předávání údajů, které jsou již prováděny s pomocí automatizovaných postupů.

4. **Potřeba vypracovat nové nařízení o údajích API s cílem posílit a usnadnit hraniční kontroly**

4.1 Zkušenosti související s uplatňováním a hodnocením stávající směrnice odhalily četné nedostatky stávajícího systému, včetně neefektivnosti, nákladové náročnosti a formálních a administrativních obtíží pro dopravce. Kromě toho jsou některá ustanovení směrnice nejasná, vyvolávají pochybnosti o výkladu a způsobují rozdíly v jejich uplatňování v členských státech, jakož i nesoulad s jinými ustanoveními práva EU.

([6]) Evropská komise, pracovní dokument útvarů Komise, *Evaluation of the Council Directive 2004/82/EC on the obligation of carriers to communicate passenger data (API Directive)* (Hodnocení směrnice Rady 2004/82/ES o povinnosti dopravců předávat údaje o cestujících (směrnice o předběžných informacích o cestujících)), Brusel, 8.9.2020, SWD(2020) 174 final.

4.2 Je třeba uvést hlavní nedostatky této směrnice:

— v současné době mají letečtí dopravci povinnost být srozuměni s vnitrostátními systémy předávání informací API jednotlivých členských států a přizpůsobit se jim,

— dopravci jsou nyní v některých případech povinni zasílat stejné údaje různým orgánům,

— v současnosti se rovněž liší počet a druh prvků údajů požadovaných odpovědnými orgány v jednotlivých členských státech,

— v čl. 3 odst. 2 směrnice je uveden demonstrativní výčet prvků údajů a tento výčet není v souladu s mezinárodními normami,

— ustanovení čl. 6 odst. 1 směrnice umožňuje předávání údajů „elektronicky nebo v případě poruchy jinými vhodnými prostředky" a nestanoví konkrétní protokol a formát zpráv. To má za následek dodatečnou zátěž pro dopravce (např. dodržování různých formátů požadovaných odpovědnými orgány pro předávání údajů), ale má to rovněž dopad na včasnost a kvalitu údajů API, a tudíž i dopad na jejich užitečnost,

— provozní postupy pro shromažďování, předávání, zpracování a analýzu údajů API se mezi členskými státy liší, pokud jde o metody, načasování, formát a četnost předávání údajů,

— směrnice sama o sobě nestanoví podrobné záruky ochrany osobních údajů (s výjimkou čl. 6 odst. 1, který stanoví, že pro účely hraničních kontrol a migrace musí orgány vymazat údaje API do 24 hodin po předání), zatímco obdobná ustanovení jiných právních aktů, jako jsou nařízení o Systému vstupu/výstupu (EES, kapitola VII články 51–59), nařízení o Evropském systému pro cestovní informace a povolení (ETIAS, kapitola XII Ochrana údajů, články 59–70) a směrnice o PNR (články 12 a 13), řeší ochranu údajů podrobněji.

4.3 Důležitým argumentem pro přijetí navrhovaného nařízení je skutečnost, že směrnice je rovněž kritizována z důvodu jejího nesouladu se stávajícími normami ochrany údajů. Směrnice především vyvolává následující pochybnosti:

— seznam údajů API požadovaných od leteckých dopravců není vyčerpávající, což je v rozporu se zásadou minimalizace údajů,

— účel shromažďování údajů API (buď pro účely hraničních kontrol a/nebo vymáhání práva) je nejasný,

— z hlediska požadavků na hraniční kontroly je 24 hodinový limit pro uchovávání údajů příliš krátký a nepraktický,

— pravidla pro uchovávání údajů a následné použití nejsou dostatečně vymezená a jednoznačná.

4.4 Aby bylo možné odstranit zjištěné nedostatky, navrhované nařízení předpokládá, že bude zřízen centrální směrovač údajů API za účelem posílení předběžných kontrol na příslušných vnějších hranicích pomocí vysoce kvalitních a úplných údajů API a za účelem usnadnění toku cestujících.

5. **Oblast působnosti a úroveň regulace**

5.1 S ohledem na výše uvedená zjištění se EHSV domnívá, že zavedení jednotného systému na úrovni EU pro všechny členské státy mimo jiné umožní rozvoj „přístupu jednotného portálu", tj. centralizaci procesu shromažďování všech údajů pocházejících od dopravců a jejich další předávání příslušným orgánům. Jednotný systém by umožnil zlepšit kvalitu získaných údajů a také celý proces plně automatizovat, což by vedlo ke snížení nákladů na straně veřejných subjektů, dopravců i samotných cestujících.

5.2 Navrhované nařízení slouží ke sjednocení a zjednodušení postupu shromažďování a předávání údajů API, což je přínosné nejen z hlediska orgánů členských států, ale především z hlediska leteckého průmyslu, i když mu uloží povinnost shromažďovat a předávat údaje API v případě všech letů do EU. Navrhované nařízení však přinese právní jistotu a předvídatelnost, a tím také zvýší dodržování předpisů ze strany leteckých dopravců.

5.3 EHSV se domnívá, že aby bylo možné zaručit to, o co směrnice o údajích API usiluje, jsou cíle směrnice lépe naplněny přijetím navrhovaného nařízení. Je nepravděpodobné, že by výhod plynoucích z provádění systémů API provádějícími zeměmi bylo dosaženo bez zásahu EU. Stručně řečeno, myšlenkou navrhovaného nařízení je přesvědčení, že nedostatečná harmonizace při provádění směrnice je překážkou pro její účinnost a soudržnost.

5.4 EHSV rovněž podotýká, že je třeba směrnici změnit z důvodu uplynutí času od jejího vstupu v platnost, zejména s ohledem na rozvoj informačních technologií od roku 2004. Podle navrhovaného nařízení bude nový systém plně slučitelný s již používanými řešeními, tj. Schengenským informačním systémem (SIS), Vízovým informačním systémem (VIS), systémem Eurodac, Systémem vstupu/výstupu (EES), Evropským systémem pro cestovní informace a povolení (ETIAS) a centralizovaným systémem pro identifikaci členských států, jež mají informace o odsouzených státních příslušníků třetích zemí a osob bez státní příslušnosti (systém ECRIS-TCN).

6. **Účinnost navrhovaných řešení**

6.1 EHSV podporuje přijetí řešení, která zajistí účinné kontroly na vnějších hranicích a jednotný přístup v celém schengenském prostoru, a to i pokud jde o možnost předběžných kontrol cestujících pomocí údaji API.

6.2 Bez ohledu na obecnou podporu návrhu nařízení však má EHSV obavy z rizika zneužití v souvislosti s centralizací procesu shromažďování údajů a předávání údajů API, a to zejména osobních údajů. Tyto obavy jsou rovněž odůvodněny skutečností, že směrovač, jehož prostřednictvím budou údaje předávány, je stále ve fázi plánování – jeho návrh, vytvoření, vývoj, správa a technická údržba byly delegovány na agenturu eu-LISA.

6.3 EHSV uznává, že přijetí navrhovaného nařízení bude mít dopad na rozpočet a personální potřeby agentury eu-LISA a příslušných pohraničních orgánů členských států. Odhaduje se, že dodatečné náklady budou zahrnovat 45 milionů EUR (33 milionů EUR má být uhrazeno ze stávajícího víceletého finančního rámce) na zřízení směrovače a 9 milionů EUR ročně od roku 2029 na jeho technickou správu a přibližně 27 milionů EUR pro členské státy, jež budou uhrazeny z rozpočtu EU.

6.4 EHSV oceňuje přesnou a komplexní specifikaci údajů, které patří mezi údaje API (jsou vymezené v čl. 4 odst. 2 a 3 návrhu) pro usnadnění kontrol na vnějších hranicích.

6.5 EHSV zdůrazňuje, že navrhované nařízení umožňuje Komisi vyjasnit řadu konkrétních otázek, zejména technických, prostřednictvím aktů v přenesené pravomoci, které budou vydány později. Konečné posouzení návrhu nařízení proto závisí na podrobných ustanoveních vydaných v budoucnu a rovněž na kvalitě přijatých technických řešení.

6.6 V důsledku toho je EHSV povinen upozornit na bezpečnostní obavy týkající se ochrany údajů. EHSV je toho názoru, že je nutné zabývat se účinnou ochranou údajů zejména v kontextu ochrany základních práv, především práva na ochranu soukromí a práva na ochranu osobních údajů, jež zahrnuje právo na informace o získávání, uchovávání a zpracování osobních údajů. EHSV proto plně podporuje novou povinnost provádět pravidelné audity ochrany osobních údajů. EHSV zároveň navrhuje zvážit, zda by nebylo vhodné, aby příslušné vnitrostátní orgány pro ochranu údajů zajistily audit zpracování údajů API představujících osobní údaje častěji než jednou za čtyři roky.

6.7 Pro zajištění co nejlepší výkonnosti směrovače je nezbytné zajistit spolupráci mezi agenturou eu-LISA, členskými státy a leteckými dopravci. V důsledku toho je povinnost agentury eu-LISA poskytnout odbornou přípravu subjektům, které mají zájem o technické používání směrovače, pozitivním krokem.

6.8 S ohledem na zásadu proporcionality a v zájmu maximální ochrany osobních údajů EHSV podporuje, aby se statistická povinnost nevztahovala na údaje, jako je státní příslušnost, pohlaví a datum narození.

7. **Význam nařízení o údajích PNR (druhé navrhované nařízení)**

7.1 EHSV považuje druhé z navrhovaných nařízení za nezbytnou a odpovídající úpravu systému shromažďování a předávání údajů PNR v souvislosti s reformou údajů API.

7.2. V důsledku toho sjednocení systému přijetím obou nařízení na úrovni EU a vytvořením směrovače spravovaného agenturou eu-LISA rovněž zvýší bezpečnost prostřednictvím účinnějšího procesu identifikace vysoce rizikových cestujících a potvrdí vzorce cestování podezřelých osob.

8. **Náklady nařízení**

8.1 EHSV dospívá k závěru, že přijetí navrhovaných nařízení bude mít za následek náklady, jež bude nutné hradit z rozpočtu EU, členským státům vzniknou výdaje a také letecký průmysl bude muset investovat (podle posouzení dopadů se tyto investice odhadují na přibližně 75 milionů EUR), ale že přínosy celkově převáží náklady, protože tyto náklady budou kompenzovány racionalizovaným a centralizovaným přístupem k předávání informací příslušným vnitrostátním orgánům.

8.2 Navrhovaná nařízení snižují provozní náklady a také sankce, které se obvykle ukládají za nekvalitní nebo chybějící cestovní údaje. Vstup nařízení v platnost navíc zlepší ostrahu hraničních přechodů, činnosti letištních služeb a pohraničních orgánů členských států a rovněž přispěje ke zlepšení bezpečnosti a boji proti nedovolenému přistěhovalectví. Po uvážení výše uvedených skutečností považuje EHSV navrhovaná nařízení za odůvodněná s ohledem na pozitivní analýzu nákladů a přínosů, jak je uvedeno v posouzení dopadů, které vypracovala Komise.

9. **Konkrétní připomínky**

9.1 EHSV zdůrazňuje význam Listiny při uplatňování navrženého nařízení, přičemž je třeba věnovat zvláštní pozornost zranitelným skupinám, včetně osob se zdravotním postižením. V tomto ohledu by měla být zohledněna judikatura Soudního dvora Evropské unie (SDEU) a kontext aktuálně projednávaných věcí.

9.2 Judikatura SDEU má zvláštní význam pro nová pravidla shromažďování a předávání údajů PNR v navrhovaném institucionálním rámci, zejména pak rozhodnutí ve věci C-817/19. EHSV rovněž navrhuje, aby terminologie obou návrhů zohledňovala ustálenou judikaturu SDEU.

9.3 Jak je uvedeno v odstavci 1.6 výše, v této fázi EHSV považuje oblast působnosti za odůvodněnou. Až však budou nařízení předmětem posouzení dopadů *ex post*, bylo by vhodné, aby Komise posoudila potřebu rozšířit oblast působnosti na další druhy dopravy, zejména na dopravu námořní. Při tomto posuzování by měly být zohledněny faktory, jako je specifičnost každého druhu dopravy, administrativní zátěž kladená na dopravce a účinnost a účelnost zajištění ochrany hranic EU.

9.4 Jak je uvedeno v odstavci 1.7 výše, EHSV navrhuje, aby byly dále vyjasněny sankce ukládané soukromým provozovatelům v leteckém průmyslu, aby byla u chyb při shromažďování a předávání údajů zvážena „prahová hodnota tolerance“ na úrovni EU a aby sankce byly ukládány pouze za určitých podmínek.

9.5 EHSV poukazuje na to, že vstup navrhovaných nařízení v platnost by měl být doprovázen rozsáhlou informační kampaní, která by mohla pomoci informovat veřejnost o jejich cílech a snížit pravděpodobnost nepředvídaných okolností při provádění nových ustanovení.

V Bruselu dne 27. dubna 2023.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Oliver RÖPKE