EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 24.7.2020
COM(2020) 305 final

# KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

## direktiivi (EL) 2016/681 (mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks) läbivaatamise kohta

{SWD(2020) 128 final}

# KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

## direktiivi (EL) 2016/681 (mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks) läbivaatamise kohta

### 1. LÄBIVAATAMINE – ULATUS JA TEGEVUSKÄIK

Direktiivi (EL) 2016/681, mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks (edaspidi „broneeringuinfo direktiiv“),[1] võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu vastu 27. aprillil 2016. Direktiivi kohaldamisalasse kuuluvad broneeringuinfo kogumine, töötlemine ja säilitamine Euroopa Liidus ning selles on sätestatud olulised põhiõiguste, eelkõige eraelu puutumatuse ja isikuandmete kaitse kaitsemeetmed. Liikmesriikidel tuli direktiiv oma õigusesse üle võtta 25. maiks 2018.

Käesolev aruanne on koostatud tulenevalt broneeringuinfo direktiivi artiklist 19, mille kohaselt komisjon on kohustatud vaatama 25. maiks 2020 läbi kõigi direktiivi elementide toimimise ning esitama selle aruande Euroopa Parlamendile ja nõukogule. Aruanne paigutab broneeringuinfo direktiivi üldisesse konteksti ja selles esitatakse järeldused, mis komisjon tegi direktiivi kohaldamise läbivaatamisel kaks aastat pärast selle ülevõtmise tähtaega. Direktiivi artiklis 19 sätestatud nõudele vastavalt hõlmab läbivaatamine kõiki direktiivi elemente, eelkõige keskendutakse kohaldatavate isikuandmete kaitse nõuete järgimisele, broneeringuinfo kogumise ja töötlemise vajalikkusele ja proportsionaalsusele iga kõnealuses direktiivis sätestatud eesmärgi puhul, andmete säilitamise tähtaja pikkusele, liikmesriikidevahelise teabevahetuse tõhususele ning hinnangute, sealhulgas artikli 20 kohaselt kogutud statistika kvaliteedile. Ühtlasi esitatakse esialgne analüüs ELi-siseste lendude broneeringuinfo kohustusliku kogumise laiendamise vajalikkuse, proportsionaalsuse ja tõhususe kohta ning vajaduse kohta lisada direktiivi kohaldamisalasse ka muud kui lende korraldavad ettevõtjad. Lisaks kirjeldatakse põhilisi probleeme ja väljakutseid, mis kerkisid esile direktiivi rakendamisel ja praktilisel kohaldamisel.

[1] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta direktiiv (EL) 2016/681, mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks, ELT L 119, 4.5.2016, lk 132.

Läbivaatamise ettevalmistamisel kogus komisjon teavet ja tagasisidet erinevatest allikatest ning sihipäraste konsultatsioonide kaudu. Nende hulka kuuluvad broneeringuinfo direktiivi järgimise hindamise tulemused, mis põhinevad riiklike rakendusmeetmete analüüsil; arutelud liikmesriikide ametiasutustega, kes vastutavad direktiivi rakendamise eest, ning reisiettevõtjatega korrapäraste kohtumiste ja temaatiliste töötubade raames; statistika, mille liikmesriigid direktiivi artikli 20 kohaselt on edastanud ning kontrollkäigud kuude liikmesriiki[2]. Selleks et näitlikustada, kuidas broneeringuinfot terrorismi ja raske kuritegevuse vastu võitlemiseks tegelikult kasutatakse, tuuakse aruandes võimaluse korral tõsielulisi näiteid, mis liikmesriikide ametiasutused on oma praktilisele kogemusele tuginedes edastanud.

Lisatud talituste töödokumendis on toodud üksikasjalikum teave ning põhjalik analüüs kõigi aruandes kajastatud küsimuste kohta.

## 2. ÜLDINE TAUST

Viimastel aastatel on üha enam riike – sealhulgas väljaspool ELi – ja rahvusvahelisi organisatsioone mõistnud broneeringuinfo kasutamise väärtust õiguskaitseasutuste tööriistana. Broneeringuinfo mehhanismi loomist ja broneeringuinfo direktiivi rakendamist tuleks vaadelda selle laiema rahvusvahelise suundumuse taustal.

Broneeringuinfo kasutamine on olnud ELi terrorismi ja raske kuritegevuse vastase rahvusvahelise koostöö oluline element juba ligikaudu 20 aastat. 2010. aasta teatises üldise lähenemisviisi kohta sätestati üldkriteeriumid, sealhulgas eelkõige teatavad andmekaitsepõhimõtted ja kaitsemeetmed, mida tuli tulevastes kahepoolsetes broneeringuinfo edastamise lepingutes järgida[3]. Need kriteeriumid olid aluseks Austraalia, Kanada ja Ameerika Ühendriikidega peetud uutele läbirääkimistele broneeringuinfo edastamise lepingute üle ning läbirääkimiste tulemusel sõlmiti uus broneeringuinfo edastamise leping Austraalia[4] ja Ameerika Ühendriikidega[5].

---

2 Belgia, Bulgaaria, Prantsusmaa, Saksamaa, Läti ja Madalmaad.

3 KOM(2010) 492 lõplik, 21. september 2010.

4 Euroopa Liidu ja Austraalia vaheline leping, milles käsitletakse lennuettevõtjate poolt broneeringuinfo töötlemist ja edastamist Austraalia Tolli- ja Piirivalveametile, ELT L 186, 14.7.2012, lk 4. Kõnealuse lepingu ühine läbivaatamine ja hindamine on hetkel käimas.

5 Euroopa Liidu ja Ameerika Ühendriikide vaheline leping, milles käsitletakse broneeringuinfo kasutamist ja edastamist USA Sisejulgeolekuministeeriumile, ELT L 215, 11.8.2012, lk 5. Kõnealuse lepingu ühine hindamine on hetkel käimas.

Euroopa Parlamendi taotluse alusel avaldas Euroopa Liidu Kohus 26. juulil 2017 arvamuse, mille kohaselt ei olnud Kanadaga kavandatavat lepingut võimalik kavandatud vormis sõlmida, kuna mõned lepingu sätetest ei vastanud Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga kehtestatud nõuetele[6]. Kohtu tõstatatud probleemkohtade lahendamiseks jätkasid EL ja Kanada lepingu üle läbirääkimisi. Tehnilisel tasandil lõppesid kõnealused läbirääkimised 2019. aasta märtsis ning lepingu lõplikuks vormistamiseks oodatakse Kanada õigusanalüüsi valmimist ja tekstile poliitilist heakskiitu[7]. Lisaks volitas nõukogu 18. veebruaril 2020 komisjoni alustama Jaapaniga läbirääkimisi broneeringuinfo edastamist käsitleva lepingu sõlmimiseks[8]. Mehhikoga peetavad läbirääkimised, mis algasid 2015. aasta juulis, on hetkel paigalseisus.

ELi tasandil on 2016. aasta aprillis vastu võetud broneeringuinfo direktiiv oluline verstapost broneeringuinfot puudutavas sisepoliitikas. Nagu eespool osutatud, nähakse direktiiviga ette ühtlustatud raamistik lennuettevõtjatelt liikmesriikidele edastatud broneeringuinfo töötlemiseks. Komisjon on liikmesriike direktiivi rakendamisel toetanud ning korraldanud korrapäraseid kohtumisi, hõlbustanud parimate tavade vahetamist ja vastastikust toetamist ning andnud rahalist abi. Eelkõige suurendasid eelarvepädevad institutsioonid liidu 2017. aasta eelarvet 70 miljoni euro võrra politseikoostöö, kuritegevuse tõkestamise ja selle vastu võitlemise ning kriisiohje rahastamisvahendi (ISF-Police) jaoks, eelkõige broneeringuinfoga seotud meetmete jaoks[9]. Komisjon on rahastamisvahendi ISF-Police liidu meetmete raames rahastanud ka nelja broneeringuinfoga seotud projekti. Nende projektide eesmärk on olnud tagada, et liikmesriikide broneeringuinfo üksused arendaksid oma suutlikkust vahetada broneeringuinfot või selle töötlemise tulemusi omavahel ja Europoliga.

2016. aastal ajakohastas EL ka oma isikuandmete kaitset puudutavaid õigusakte, võttes vastu määruse (EL) 2016/679 (isikuandmete kaitse üldmäärus)[10] ja direktiivi (EL) 2016/680

---

6 Euroopa Kohtu (suurkoda) arvamus 1/15, ECLI:EU:C:2017:592.

7 Euroopa Liidu ja Kanada tippkohtumise ühisdeklaratsioon, Montreal, 17.–18. juuli 2019.

8 Nõukogu otsus, millega antakse luba alustada läbirääkimisi Jaapaniga Euroopa Liidu ja Jaapani vahelise broneeringuinfo edastamise ja kasutamise lepingu üle terrorismi ja raskete rahvusvaheliste kuritegude ärahoidmiseks ja tõkestamiseks, nõukogu dokument 5378/20.

9 See finantsabi on jaotatud liikmesriikide vahel vastavalt rahastamisvahendi ISF-Police standardsele jaotuspõhimõttele, st 30 % elanikkonna, 10 % territooriumi, 15 % mere- ja lennureisijate, 10 % lasti (õhu- ja meretransport) tonnide ning 35 % pöördvõrdelise suhtena SKPsse.

10 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta määrus (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) (EMPs kohaldatav tekst), ELT L 119, 4.5.2016, lk 1.

(direktiiv, mis käsitleb andmekaitset õiguskaitse valdkonnas)[11]. 24. juunil 2020 võttis komisjon vastu teatise endise kolmanda samba vahendite andmekaitse-eeskirjadega vastavusse viimise kohta[12] ning avaldas isikuandmete kaitse üldmääruse esimese läbivaatamise ja hindamise tulemused[13].

Selle läbivaatamise kontekstis tuleb tähelepanu juhtida asjaolule, et Belgia konstitutsioonikohus on Euroopa Liidu Kohtule esitanud eelotsusetaotluse, mis puudutab direktiivi kooskõla Euroopa Liidu põhiõiguste harta ja aluslepinguga[14]. Hiljuti esitas Kölni esimese astme kohus samuti eelotsusetaotluse, mis puudutab broneeringuinfo direktiivi[15]. Komisjon esitas oma märkused esimeses menetluses ja teeb seda hiljem ka teises menetluses.

Ülemaailmsel tasandil võttis Ühinenud Rahvaste Organisatsioon (ÜRO) 2017. aasta detsembris vastu ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsiooni nr 2396, millega kehtestati kõigile ÜRO liikmesriikidele nõue arendada broneeringuinfo kogumise, töötlemise ja analüüsimise võimekust ning tagada, et broneeringuinfot kasutatakse liikmesriikide kõigis pädevates asutustes ning seda jagatakse kõigi kõnealuste asutustega[16]. Selleks et riike kõnealuse võimekuse arendamises toetada, alustas Rahvusvaheline Tsiviillennunduse Organisatsioon (ICAO) 2019. aasta märtsis uute broneeringuinfo standardite koostamist. Kõnealused standardid, mis on siduvad kõigile ICAO liikmesriikidele, kui liikmesriik ei ole teatanud erandist, esitati ICAO nõukogule vastuvõtmiseks 23. juunil 2020. Komisjon on osalenud selles protsessis aktiivselt ELi esindava vaatlejana eesmärgiga tagada kõnealuste standardite vastavus ELi õiguslikele nõuetele, nii et need hõlbustaksid broneeringuinfo edastamist.

## 3. PEAMISED JÄRELDUSED

Läbivaatamise peamised järeldused võib kokku võtta järgmiselt.

---

11 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta direktiiv (EL) 2016/680, mis käsitleb füüsiliste isikute kaitset seoses pädevates asutustes isikuandmete töötlemisega süütegude tõkestamise, uurimise, avastamise ja nende eest vastutusele võtmise või kriminaalkaristuste täitmisele pööramise eesmärgil ning selliste andmete vaba liikumist ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu raamotsus 2008/977/JSK, ELT L 119, 4.5.2016, lk 89.

12 COM (2020) 262 final, 24. juuni 2020.

13 COM(2020) 264 final, 24. juuni 2020.

14 Eelotsusetaotlus kohtuasjas C-817/19 Ligue des droits humains, ELT C 36, 3.2.2020, lk 16–17 (pooleli).

15 Eelotsusetaotlus liidetud kohtuasjades C-148/20, C-149/20 ja C-150/20 Deutsche Lufthansa, seni avaldamata (pooleli).

16 Julgeolekunõukogu 8148. koosolekul 21. detsembril 2017 vastu võetud resolutsioon 2396 (2017).

### 3.1. ELi-ülese broneeringuinfosüsteemi loomine

Komisjon väljendab heameelt jõupingutuste üle, mida liikmesriikide pädevad asutused on broneeringuinfo direktiivi rakendamiseks teinud. Pärast läbivaatamist on 26 liikmesriigist 24 komisjonile teatanud direktiivi täielikust ülevõtmisest. Ülejäänud kahest liikmesriigist on Sloveenia teatanud osalisest ülevõtmisest ja Hispaania, kes ei ole ülevõtmismeetmetest teatanud, anti 2. juulil 2020 direktiivi rakendamata jätmise tõttu Euroopa Kohtusse. Enamik liikmesriikidest on loonud täielikult toimivad broneeringuinfo üksused, mis on broneeringuinfo kogumise ja töötlemise eest vastutavad määratud üksused. Broneeringuinfo üksused on saavutanud hea koostöö liikmesriikide muude asjaomaste ametiasutustega ning teiste liikmesriikide broneeringuinfo üksustega. Kõik liikmesriigid on määranud pädevad asutused, millel on õigus broneeringuinfo üksuselt broneeringuinfot taotleda ja saada üksnes terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamise, avastamise, uurimise ja nende eest vastutusele võtmise eesmärgil. Sellised asutused on näiteks politsei ja muud ametiasutused, mille pädevusse kuritegevusevastane võitlus kuulub.

### 3.2. Direktiivis sätestatud andmekaitsenõuete järgimine

Riiklike rakendusmeetmete analüüs viitab sellele, et üldiselt on broneeringuinfo direktiivis sätestatud andmekaitsenõudeid järgitud, kuigi mõnede liikmesriikide õigus ei kajasta kõiki kõnealuseid nõudeid[17]. Lisaks kinnitab nende kohaldamise läbivaatamine, et liikmesriikide ametiasutused peavad kinni kõnealuste kaitsemeetmete järgimise kohustusest ja rakendavad neid praktikas. Komisjon soodustab liikmesriikidega korrapäraselt peetavate kohtumiste ja rahastamisvahendi ISF-Police liidu meetmetest rahastatavate projektide kaudu kõnealuses valdkonnas kujunenud parimate tavade vahetamist. Samal ajal kasutada komisjon kõhklemata oma volitusi aluslepingute täitmise järelevalvajana, sealhulgas algatades vajaduse korral rikkumismenetlusi, tagamaks, et liikmesriigid järgivad täielikult direktiivis sätestatud nõudeid, eelkõige isikuandmete kaitse nõudeid.

Kui direktiivis sätestatud andmekaitsemeetmeid rakendatakse õigesti, nagu enamikus liikmesriikides, tagavad need broneeringuinfo töötlemise proportsionaalsuse ja võimaldavad vältida seda, et liikmesriikide ametiasutused või muud osalejad seda kuritarvitavad. Eesmärgi

[17] Riiklike rakendusmeetmete täielikkust ja vastavust ning nende praktilist rakendamist hinnati põhjalikult vastavushindamise raames, mille korraldas komisjoni järelevalve all välistöövõtja. Hindamine on lõpetatud 23 liikmesriigi puhul, mis olid 10. juuniks 2019 teatanud direktiivi täielikust ülevõtmisest. Kolme liikmesriigi puhul, mis teatasid ülevõtmisest pärast eespool nimetatud kuupäeva, on tehtud üksnes esialgne hindamine.

piirang tagab, et andmetöötlustoiminguid tehakse üksnes terrorismi ja raskete kuritegude tõkestamise eesmärgil. Tundlike isikuandmete kogumise ja töötlemise keeld on tähtis kaitsemeede, millega tagatakse, et broneeringuinfot ei kasutata diskrimineerival viisil. Asjaolu, et liikmesriik talletab direktiivist tuleneva nõude kohaselt andmeid töötlemistoimingute kohta, parandab läbipaistvust ja võimaldab andmetöötluse õiguspärasust tulemuslikult kontrollida. Andmekaitseametnikel on võimalik teha sõltumatut järelevalvet andmete töötlemise üle, eriti juhul, kui nad ei kuulu broneeringuinfo üksuse töötajate hulka ega ole broneeringuinfo üksuse juhi otseses alluvuses. Lisaks tagab andmekaitseametnike kohalolu broneeringuinfo üksustes selle, et andmekaitseküsimused on kõnealuste üksuste igapäevatoimingute oluline osa.

Praktilisel tasandil näib broneeringuinfo üksuste ja andmekaitseametnike koostöö laabuvat ning andmekaitseametniku roll näib andvat broneeringuinfo üksuse tegevusele lisaväärtust. Andmekaitseametnikel on eriti oluline roll andmetöötlustoimingute jälgimisel, eelnevalt kindlaks määratud kriteeriumide kinnitamisel ja läbivaatamisel ning broneeringuinfo üksuse töötajatele andmekaitsealase nõu andmisel. Enamikus liikmesriikides on andmekaitseametnik määratud seadusega andmesubjektide kontaktpunktiks ja tema poole pöördumist soodustatakse ka praktikas.

### 3.3. Muud läbivaatamisega seotud asjaolud

***Broneeringuinfo kogumise ja töötlemise vajalikkus ja proportsionaalsus***

Läbivaatamisel ilmnes mitu asjaolu, mis kinnitavad, et broneeringuinfo kogumine ja töötlemine direktiivis sätestatud eesmärkidel on vajalik ja proportsionaalne. Ülevõtmise tähtajast möödunud lühikese aja jooksul on broneeringuinfo osutunud tõhusaks vahendiks, et saavutada selle kogumise eesmärgid, mis vastavad üldise huvi eesmärgile, st eesmärgile kaitsta avalikku julgeolekut, tagades selle saavutamiseks raskete kuritegude ja terrorismi ennetamise, avastamise, uurimise ja nende eest vastutusele võtmise liidu sisepiirideta alal.

Liikmesriikide väidete kohaselt on nende kasutuses olevad broneeringuinfo töötlemise vahendid (st reaalaja, reageerivad ja ennetavad vahendid) juba andnud tegelikke tulemusi terrorismi- ja kuritegevusevastases võitluses. Liikmesriigid ei väida, et nende andmed on ammendavad, kuid nad on edastanud komisjonile kvalitatiivseid tõendeid,[18] mis

[18] Mõned näidetest on toodud talituste töödokumendi punktides 5.1 ja 5.2.

näitlikustavad, kuidas broneeringuinfo võrdlemine andmebaasides olevate andmetega ning nende hindamine eelnevalt kindlaks määratud kriteeriumitest lähtuvalt on aidanud tuvastada võimalikke terroriste ja muude raskete kuritegudega seotud isikuid, nagu uimastikaubanduse, küberkuritegevuse, inimkaubanduse, laste seksuaalse kuritarvitamise, lapseröövi ja organiseeritud kuritegelike ühenduste tegevusega seotud isikuid. Teatavatel juhtudel on broneeringuinfo analüüs viinud politseile varem teadmata isikute vahistamiseni või võimaldanud pädevatel asutustel täiendavalt uurida reisijaid, keda muidu kontrollitud ei oleks. Reisijate kontrollimine enne nende väljumist või saabumist on samuti aidanud ennetada kuritegude toimepanemist. Liikmesriikide ametiasutused rõhutavad, et neid tulemusi ei oleks olnud võimalik saavutada broneeringuinfot töötlemata, näiteks kasutades üksnes muid vahendeid peale reisijaid käsitleva eelteabe (API).

Direktiivi kohaselt puudutab broneeringuinfo töötlemine kõiki reisijaid, kes viibivad saabuvatel või väljuvatel ELi-välistel lendudel. Hindamine näitab, et sedavõrd lai kohaldamisala on hädavajalik direktiivis sätestatud eesmärkide saavutamiseks. Kogutud andmete puhul juhime tähelepanu sellele, et I lisas toodud andmeliigid vastavad rahvusvaheliselt, eelkõige ICAO tasandil kokku lepitud standarditele. Liikmesriikide ametiasutused on kinnitanud, et võimalus koguda kõnealust liiki broneeringuinfot on vastavuses sellega, mis on hädavajalik seatud eesmärkide saavutamiseks.

Eraelu puutumatuse ja isikuandmete kaitse põhiõiguse riivete ulatusega seoses on asjakohased järgmised kaalutlused. Broneeringuinfo direktiiviga on sõnaselgelt keelatud eelkõige tundlike isikuandmete töötlemine. Broneeringuinfo võib küll anda konkreetset teavet isiku eraelu kohta, kuid kõnealune teave piirdub isiku eraelu ühe osaga, nimelt lennureisidega. Lisaks on broneeringuinfo direktiivis sätestatud ranged kaitsemeetmed, et riivete ulatus oleks võimalikult väike ja et tagada liikmesriikide ametiasutuste käsutuses olevate töötlemismeetodite, sealhulgas automaatse töötlemise proportsionaalsus. Kõnealuste kaitsemeetmetega tagatakse, et pädevatele asutustele edastatakse täiendavaks töötlemiseks ainult väga väheste reisijate isikuandmed. See tähendab, et broneeringuinfo süsteemid annavad sihipäraseid tulemusi, mis piiravad eraelu puutumatuse ja isikuandmete kaitse õiguse riive ulatust. Broneeringuinfot ei kasutata mitte selleks, et luua kõigile individuaalne profiil, vaid riski- ja anonüümsete stsenaariumide või abstraktsete profiilide koostamiseks.

***Andmete säilitamise tähtaja pikkus***

Kõikide reisijate broneeringuinfo säilitamine viie aasta jooksul on vajalik, et saavutada terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamise, avastamise, uurimise ja nende eest vastutusele võtmise kaudu julgeoleku tagamise ning isikute elu ja turvalisuse kaitse eesmärk.

Esiteks, vajadus säilitada andmeid viie aasta jooksul lähtub broneeringuinfo kui analüütilise tööriista olemusest, mis on teadaolevate ohtude avastamisele lisaks suunatud ka seni teadmata riskide tuvastamisele. Reisikorraldusi, mis on salvestatud broneeringuinfona, kasutatakse selleks, et tuvastada konkreetseid käitumismustreid ja luua seoseid teadaolevate ja tundmatute isikute vahel. Juba määratluse kohaselt nõuab kõnealuste mustrite ja seoste tuvastamine pikaajalise analüüsi tegemise võimalust. Selline analüüs eeldab, et broneeringuinfo üksuse käsutuses on võrdlemisi pika aja jooksul piisavalt andmeid. Selliseid andmeid võib pädevatele asutustele edastada üksnes „nõuetekohaselt põhjendatud“ taotluste alusel, juhtumipõhiselt kriminaaluurimise raames.

Teiseks, broneeringuinfot tuleb säilitada viie aasta jooksul selleks, et tagada terroriaktide ja raskete kuritegude tõhus uurimine ja nende eest vastutusele võtmine. Selliste süütegude uurimine ja nende eest vastutusele võtmine kestab tavaliselt kuid või sageli isegi aastaid. Seda silmas pidades on liikmesriigid kinnitanud, et viieaastane säilitamise tähtaeg on vajalik töökorralduse seisukohast. Varasemate andmete kättesaadavus tagab selle, et olukorras, kus isikut süüdistatakse raske kuriteo toimepanemises või terroriaktides osalemises, on võimalik läbi vaadata reiside ajalugu ja tuvastada isikud, kes temaga koos reisisid, ning seega tuvastada võimalikud osavõtjad või muud kuritegeliku ühenduse liikmed, sealhulgas võimalikud kannatanud.

Lisaks on direktiivis sätestatud kaitsemeetmed, mis käsitlevad pädevate asutuste õigust tutvuda broneeringuinfo üksuse säilitatavate andmetega ning andmete anonümiseerimist või taasisikustamist, osutunud piisavalt tugevaks, et kuritarvitamist ennetada.

Euroopa Liidu Kohus analüüsis broneeringuinfo säilitamise tähtaegu oma arvamuses 1/15 ELi ja Kanada vahelise kavandatava broneeringuinfo edastamise lepingu kohta ning kohtu tõstatatud probleemkohtade lahendamiseks pidas komisjon Kanadaga läbirääkimisi uue lepingu eelnõu üle. Sellega seoses on oluline märkida, et komisjoni arvates erinevad broneeringuinfo direktiivi faktilised ja õiguslikud asjaolud asjaoludest, mida Euroopa Liidu Kohus eespool nimetatud kohtuasjas analüüsis. Eelkõige tuleb silmas pidada, et broneeringuinfo direktiivi selge eesmärk on tagada julgeolek ELis ja selle sisepiirideta alal, avaliku julgeoleku tagamine on liikmesriikide ühine kohustus. Lisaks, erinevalt Kanadaga

sõlmitava lepingu eelnõust ei kuulu direktiivi kohaldamisalasse andmete edastamine kolmandatesse riikidesse, vaid liikmesriikides ELi saabuvatel ja EList lahkuvatel lendudel reisijate andmete kogumine. See tähendab, et broneeringuinfo direktiivi kui teisese õigusakti kohaldamise kontrollimine kuulub liikmesriikide siseriiklike kohtute pädevusse ning viimases astmes Euroopa Liidu Kohtu pädevusse. Lisaks kohaldatakse siseriiklikke õigusakte, millega rakendatakse direktiiv, mis käsitleb andmekaitset õiguskaitse valdkonnas, ka broneeringuinfo direktiivis sätestatud andmete töötlemise, sealhulgas andmete pädevate asutuste poolse hilisema töötlemise suhtes.

***Liikmesriikidevahelise teabevahetuse tõhusus***

Broneeringuinfo üksuste vaheline koostöö ja broneeringuinfo edastamine on direktiivi üks kõige olulisemaid elemente. Kuigi nõuetekohaselt põhjendatud taotlustest lähtuv teabevahetus toimib liikmesriikide vahel hästi, on broneeringuinfo üksuste algatatud broneeringuinfo edastamise võimalused märksa vähem levinud. Liikmesriikide edastatud teave viitab sellele, et õiguskaitseasutused kasutavad pigem koostöömenetlusi, mis põhinevad selgelt ja täpselt sätestatud normidel, näiteks taotlusele vastamisel edastatavate andmete kohta sätestatud normidel. Seevastu direktiivi spontaanset edastamist käsitleva sätte üldine ja suhteliselt ebaselge sõnastus on põhjustanud teatavat kõhklust selle kohaldamisel.

***Hinnangute kvaliteet, sealhulgas artikli 20 kohaselt kogutud statistiliste andmetega seoses***

Broneeringuinfo direktiivi artikli 20 kohaselt peavad liikmesriigid koguma statistilisi andmeid vähemalt nende reisijate koguarvu kohta, kelle broneeringuinfot on kogutud ja vahetatud, ning nende reisijate arvu kohta, kelle puhul on tuvastatud vajadus täiendavaks uurimiseks. Kõnealuse teabe analüüs näitab, et vaid väga väheste reisijate andmed edastatakse pädevatele asutustele täiendavaks uurimiseks. Seega näitavad kättesaadavad statistilised andmed, et broneeringuinfo süsteemid toimivad üldiselt kooskõlas eesmärgiga teha kindlaks suure riskiga reisijad, ilma et see mõjutaks heauskseid reisijaid.

Sellega seoses tuleks arvestada, et komisjonile edastatud statistika ei ole täielikult standardiseeritud ning seepärast ei ole selle põhjalik kvantitatiivne analüüs võimalik. Samuti tuleb meelde tuletada seda, et enamiku uurimiste puhul on broneeringuinfo vaid üks vahend või tõend muude hulgas ning sageli ei ole võimalik eraldada ja kvantifitseerida tulemusi, mis tulenevad üksnes broneeringuinfo kasutamisest. Käesolevas analüüsis on komisjon neid probleeme leevendanud ja kogunud erinevat liiki tõendeid, et luua läbivaatamise jaoks kindel

tõendibaas. Komisjon jätkab ka tihedat koostööd liikmesriikidega, et parandada direktiivi alusel kogutud statistilise teabe kvaliteeti.

***Liikmesriikide tagasiside broneeringuinfo direktiivist tulenevate kohustuste ja andmete kasutamise kohaldamisala võimaliku laiendamise kohta***

Kõik liikmesriigid peale ühe koguvad broneeringuinfot ka ELi-siseste lendude kohta. Liikmesriikide ametiasutused peavad ELi-siseste lendude (eriti just Schengeni ala siseste lendude) broneeringuinfo kogumist oluliseks õiguskaitsealaseks tööriistaks, mille abil on võimalik jälgida teadaolevate kahtlusaluste liikumist ning tuvastada selliste Schengeni alal reisivate tundmatute isikute kahtlustäratavaid reisimustreid, kes võivad olla kaasatud kuritegude/terroriaktide toimepanemisse. Kuna liikmesriigid juba koguvad tõhusalt broneeringuinfot ELi-siseste lendude kohta, ei pea komisjon praegu ELi-siseste lendude broneeringuinfo kogumise kohustuslikuks muutmist vajalikuks.

Läbivaatamise käigus selgus, et töökorralduslikust seisukohast peaksid liikmesriigid muudelt kui lende korraldavatelt ettevõtjatelt saadud teavet oluliseks lisaväärtuseks. Arvestades turismiettevõtjate ja reisibüroode tehtud broneeringute arvu, ei kogu ega töötle broneeringuinfo üksused praegu olulist osa kogu broneeringuinfost ja see tekitab olulise turvaaugu. Komisjon on kõnealusest probleemist teadlik. Siiski tuleb enne, kui broneeringuinfo kogumise kohustust laiendatakse muudele kui lende korraldavatele ettevõtjatele, anda kõnealusele andmete kogumisele põhjalik õigusliku, tehnilise ja majandusliku mõju hinnang, sealhulgas kontrollida põhiõiguste järgimist, eelkõige just standardsete andmevormingute puudumise tõttu.

Läbivaatamine on samuti näidanud, et mõned liikmesriigid koguvad kehtiva siseriikliku õiguse alusel broneeringuinfot ka teiste transpordiliikide puhul, näiteks mere-, raudtee- ja maanteeveoettevõtjatelt. Kõnealuste andmete kogumise töökorralduslikust väärtusest olenemata tõstatab see olulisi õiguslikke, praktilisi ja töökorralduslikke küsimusi. Enne meetmete võtmist direktiivis sätestatud broneeringuinfo kohustusliku kogumise kohaldamisala laiendamiseks korraldab komisjon põhjaliku mõjuhindamise, nagu soovitas ka nõukogu oma 2019. detsembri järeldustes, mis käsitlevad broneeringuinfo kasutamise laiendamist muudele transpordiliikidele kui lennuliiklus[19].

[19] Nõukogu dokument 14746/19, vastu võetud 2. detsembril 2019.

Kuigi broneeringuinfo direktiivi kohaselt on broneeringuinfo töötlemine lubatud üksnes terrorismi ja raskete kuritegude vastu võitlemise eesmärgil, on mitu liikmesriiki juhtinud tähelepanu ka sellele, et broneeringuinfo kasutamine võiks olla kasulik tööriist rahvatervise kaitsmisel ja nakkushaiguste leviku ennetamisel, näiteks hõlbustades kontaktide jälgimist juhul, kui isik on istunud nakatunud reisija läheduses. See küsimus on muutunud veelgi olulisemaks pärast COVID-19 pandeemia algust ning üha enam liikmesriike leiab, et broneeringuinfo kasutamine peaks olema tervishoiualastes hädaolukordades lubatud.

### 3.4. Peamised töökorralduslikud väljakutsed

Komisjon teeb kokkuvõtte probleemidest, millest liikmesriigid broneeringuinfo direktiivi esimese kahe kohaldamisaasta jooksul saadud piiratud kogemustele tuginedes teada on andnud. Eelkõige võivad osutuda vajalikuks lisameetmed, nagu lende korraldavate ettevõtjate kohustus koguda andmeid reisijate sünnikuupäeva kohta, et parandada andmete kvaliteeti, mis on oluline andmete veelgi sihipärasemaks ja tõhusamaks töötlemiseks. Andmekvaliteedi parandamine ja broneeringuinfo kasutamise eesmärkide uus põhjalik läbivaatamine võivad samuti vajalikuks osutuda, et saavutada broneeringuinfo direktiivi ja muude õiguskaitsealast koostööd käsitlevate ELi vahendite parem kooskõla. Direktiivi võimalik muutmine nõuab mõju põhjalikku mõjuhindamist, eelkõige tuleb hinnata muudatuste mõju põhiõigustele.

Vältimaks olukorda, kus lennuettevõtjad puutuvad kokku õigusnormide vastuoludega, mis takistavad neil broneeringuinfo edastamist liikmesriikidele ja liikmesriikidelt, tuleb broneeringuinfot käsitlevates komisjoni välispoliitilistes tegevuspõhimõtetes jätkuvalt käsitleda võimalusi lubada broneeringuinfo edastamist kolmandatele riikidele kooskõlas ELi õiguse nõuetega.

## 4. JÄRELDUSED

Komisjoni üldine hinnang direktiivi esimese kahe kohaldamisaasta kohta on positiivne. Läbivaatamise peamine järeldus on see, et direktiivi panus oma põhilise eesmärgi saavutamisse on positiivne ning see aitab kaasa liikmesriikides tõhusate broneeringuinfosüsteemide kui terrorismi ja raskete kuritegude vastu võitlemise tööriistade loomisele. Komisjon on liikmesriike kogu rakendamisperioodi jooksul toetanud ning korraldanud korrapäraseid kohtumisi, hõlbustanud koostööd liikmesriikide ametiasutuste vahel ning andnud rahalist abi. Samas ei ole komisjon kõhelnud algatamast rikkumismenetlusi liikmesriikide vastu, kes ei olnud direktiivi õigel ajal üle võtnud.

Komisjon jätkab liikmesriikidega tihedat koostööd, et tagada kõigi eespool kirjeldatud probleemide ja väljakutsete nõuetekohane läbivaatamine eesmärgiga muuta ELi broneeringuinfo mehhanism veelgi tõhusamaks, tagades seejuures põhiõiguste täieliku austamise. Komisjon jätkab broneeringuinfo direktiivi kohaldamise jälgimist ka selle läbivaatamise lõppemise järel. See aruanne, mida ei tuleks pidada ammendavaks hinnanguks riiklike rakendusmeetmete nõuetele vastavusele, hõlbustab liikmesriikidega peetavat dialoogi, mille raames arutatakse kõrvalekaldeid direktiivis sätestatud nõuetest. Sellega seoses hinnatakse ka vajadust algatada nõuetele mittevastava rakendamise tõttu rikkumismenetlus.

Komisjon on seisukohal, et praeguses etapis ei ole põhjust teha ettepanekuid broneeringuinfo direktiivi muutmiseks. Pärast esimest ajavahemikku, mille prioriteet oli saavutada täielik ülevõtmine, on nüüd aeg keskenduda direktiivi nõuetekohase rakendamise tagamisele. Lisaks vajavad põhjalikumat hindamist teatavad broneeringuinfo direktiivi praktilist kohaldamist puudutavad probleemid, mida on kirjeldatud eespool. Nii on see näiteks aspektide puhul, mis on seotud direktiivi kohaldamisala võimaliku laiendamisega. Selle hindamise raames tuleks arvestada ka lisatõenditega, mis saadakse reisijaid käsitleva eelteabe direktiivi käimasolevast hindamisest. Otsus selle kohta, kas teha ettepanek broneeringuinfo direktiivi läbivaatamiseks, sõltub ka praegu Euroopa Liidu Kohtus menetletavate eelotsusetaotluste tulemustest[20].

[20] Viidatud joonealustes märkustes 15 ja 16.