EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 24.7.2020
COM(2020) 305 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

matkustajarekisteritietojen (PNR) käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten annetun direktiivin 2016/681 uudelleentarkastelusta

{SWD(2020) 128 final}

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

matkustajarekisteritietojen (PNR) käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten annetun direktiivin 2016/681 uudelleentarkastelusta

1. UUDELLEENTARKASTELU – SOVELTAMISALA JA PROSESSI

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 27. huhtikuuta 2016 direktiivin 2016/681 matkustajarekisteritietojen (PNR) käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten (jäljempänä ’PNR-direktiivi’)[1]. Direktiivillä säännellään PNR-tietojen keräämistä, käsittelyä ja säilyttämistä Euroopan unionissa ja säädetään tärkeistä suojatoimista perusoikeuksien, erityisesti yksityisyyttä ja henkilötietojen suojaa koskevien oikeuksien, suojaamiseksi. Määräaika, johon mennessä jäsenvaltioiden oli saatettava direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä, oli 25. toukokuuta 2018.

Tämä kertomus on laadittu, sillä PNR-direktiivin 19 artiklassa komissio velvoitetaan tarkastelemaan kaikkia direktiivin osa-alueita 25. toukokuuta 2020 mennessä ja esittämään kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Kertomuksessa asetetaan PNR-direktiivi yleiseen asiayhteyteensä ja esitellään havaintoja, joita komissio on tehnyt tarkastellessaan direktiivin soveltamista kahden vuoden kuluttua siitä, kun direktiivi oli määrä saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä. Kuten direktiivin 19 artiklassa edellytetään, uudelleentarkastelu koskee kaikkia direktiivin osa-alueita, erityisesti henkilötietojen suojaa koskevien sääntöjen noudattamista, PNR-tietojen keräämisen ja käsittelyn tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta kunkin direktiivissä säädetyn tarkoituksen kannalta, tietojen säilytysaikaa, jäsenvaltioiden välisen tietojenvaihdon tehokkuutta sekä arviointien laatua, myös 20 artiklan nojalla kerättyjen tilastotietojen kannalta. Tässä kertomuksessa tehdään myös alustava analyysi EU:n sisäisiin lentoihin liittyvien PNR-tietojen pakollisen keräämisen tarpeellisuudesta, oikeasuhteisuudesta ja tehokkuudesta sekä tarpeesta sisällyttää tämän direktiivin soveltamisalaan myös muita kuin lentoliikennettä harjoittavia talouden toimijoita. Lisäksi

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/681, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, matkustajarekisteritietojen (PNR) käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten, EUVL L 119, 4.5.2016, s. 132.

uudelleentarkastelussa kuvataan direktiivin täytäntöönpanoon ja käytännön soveltamiseen liittyviä keskeisiä kysymyksiä ja haasteita.

Uudelleentarkastelua valmistellessaan komissio keräsi tietoja ja palautetta eri lähteistä ja kohdennetuilla kuulemisilla. Näihin kuuluvat PNR-direktiivin noudattamisen arvioinnin tulokset, jotka perustuvat kansallisten täytäntöönpanotoimenpiteiden analyysiin; keskustelut direktiivin täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten ja matkailualan kanssa säännöllisten kokousten ja asiaa käsittelevien työpajojen yhteydessä; jäsenvaltioiden direktiivin 20 artiklan nojalla toimittamat tilastotiedot sekä tutustumiskäynnit kuuteen jäsenvaltioon[2]. Sen havainnollistamiseksi, miten PNR-tietoja hyödynnetään käytännössä terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunnassa, kertomuksessa viitataan mahdollisuuksien mukaan kansallisten viranomaisten antamiin konkreettisiin esimerkkeihin, jotka perustuvat niiden käytännön kokemuksiin.

Liitteenä olevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa esitetään yksityiskohtaisia tietoja ja kattava analyysi kaikista tässä kertomuksessa käsitellyistä asioista.

2. TAUSTAA

Viime vuosina yhä useammat maat – muutkin kuin jäsenvaltiot – ja kansainväliset järjestöt ovat tunnustaneet PNR-tietojen käytön arvon lainvalvontavälineenä. PNR-järjestelmän perustamista ja PNR-direktiivin täytäntöönpanoa olisi tarkasteltava tämän laajemman kansainvälisen suuntauksen valossa.

PNR-tietojen käyttö on ollut tärkeä osa EU:n kansainvälistä yhteistyötä terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjumiseksi lähes 20 vuoden ajan. Vuonna 2010 annetussa tiedonannossa kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta vahvistettiin yleiset kriteerit, jotka tulevien kahdenvälisten PNR-sopimusten on täytettävä. Näitä ovat erityisesti tietyt tietosuojaperiaatteet ja suojatoimet[3]. Ne muodostivat perustan PNR-sopimusten uudelleenneuvotteluille Australian, Kanadan ja Yhdysvaltojen kanssa, mikä johti uusien PNR-sopimusten tekemiseen Australian[4] ja Yhdysvaltojen[5] kanssa.

---

2 Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Latvia, Ranska ja Saksa.

3 COM(2010) 492 lopullinen, 21. syyskuuta 2010.

4 Euroopan unionin ja Australian välinen sopimus lentoliikenteen harjoittajien PNR- eli matkustajarekisteritietojen käsittelemisestä ja siirtämisestä Australian tulli- ja rajavartiolaitokselle, EUVL L 186, 14.7.2012, s. 4. Sopimuksen yhteinen uudelleentarkastelu ja arviointi on parhaillaan käynnissä.

Euroopan unionin tuomioistuin antoi Euroopan parlamentin pyynnöstä 26. heinäkuuta 2017 lausunnon[6], jossa se toteaa, että suunniteltua sopimusta Kanadan kanssa ei voitu tehdä suunnitellussa muodossa, koska jotkin sen määräyksistä eivät vastanneet perusoikeuskirjasta johtuvia vaatimuksia. Tuomioistuimen huolenaiheisiin vastaamiseksi EU ja Kanada aloittivat neuvottelut sopimuksesta uudelleen. Neuvottelut saatiin teknisellä tasolla päätökseen maaliskuussa 2019, ja sopimuksen viimeistely odottaa parhaillaan Kanadan oikeudellista tarkastelua ja tekstin poliittista hyväksyntää[7]. Lisäksi neuvosto valtuutti 18. helmikuuta 2020 komission aloittamaan neuvottelut Japanin kanssa PNR-tietojen siirtämistä koskevan sopimuksen tekemiseksi.[8] Meksikon kanssa heinäkuussa 2015 aloitetut neuvottelut ovat tällä hetkellä pysähdyksissä.

EU:n tasolla PNR-direktiivin hyväksyminen huhtikuussa 2016 oli merkittävä virstanpylväs PNR-tietoja koskevassa sisäisessä politiikassa. Kuten edellä todetaan, direktiivissä vahvistetaan yhdenmukaistetut puitteet lentoliikenteen harjoittajien jäsenvaltioille siirtämien PNR-tietojen käsittelylle. Komissio on tukenut jäsenvaltioita direktiivin täytäntöönpanossa koordinoimalla säännöllisiä kokouksia, helpottamalla parhaiden käytäntöjen vaihtoa ja vertaistukea sekä antamalla rahoitustukea. Budjettivallan käyttäjä lisäsi unionin vuoden 2017 talousarvioon 70 miljoonaa euroa sisäisen turvallisuuden rahastoon (poliisiyhteistyö), erityisesti PNR-tietoihin liittyviä toimia varten.[9] Komissio on myös rahoittanut neljää PNR-tietoihin liittyvää hanketta sisäisen turvallisuuden rahaston poliisiyhteistyötä koskevien unionin toimien puitteissa. Näillä hankkeilla pyrittiin varmistamaan, että jäsenvaltioiden matkustajatietoyksiköt kehittävät tarvittavat valmiudet PNR-tietojen tai niiden käsittelyn tulosten vaihtoon keskenään ja Europolin kanssa.

---

5 Amerikan yhdysvaltojen ja Euroopan unionin välinen sopimus matkustajarekisteritietojen käytöstä ja siirtämisestä Yhdysvaltojen sisäisen turvallisuuden ministeriölle, EUVL L 215, 11.8.2012, s. 5. Sopimuksen yhteinen arviointi on parhaillaan käynnissä.

6 Unionin tuomioistuimen lausunto 1/15 (suuri jaosto), ECLI:EU:C:2017:592.

7 EU:n ja Kanadan huippukokouksen yhteinen julkilausuma, Montreal 17.–18. heinäkuuta 2019.

8 Neuvoston päätös luvan antamisesta aloittaa neuvottelut Japanin kanssa Euroopan unionin ja Japanin välisestä sopimuksesta matkustajarekisteritietojen (PNR) siirtämisestä ja käytöstä terrorismin ja vakavan kansainvälisen rikollisuuden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi, neuvoston asiakirja 5378/20.

9 Rahoitustuki on jaettu jäsenvaltioiden kesken sisäisen turvallisuuden rahaston poliisiyhteistyötä koskevan vakiojakoperusteen mukaisesti: 30 % suhteessa väestöön, 10 % suhteessa alueeseen, 15 % suhteessa laiva- ja lentomatkustajiin, 10 % suhteessa kuljetettuun rahtiin tonneina (lento- ja merirahti) ja 35 % käänteisessä suhteessa BKT:hen.

Vuonna 2016 EU uudisti myös henkilötietojen suojaa koskevaa lainsäädäntöä antamalla asetuksen (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus)[10] ja direktiivin (EU) 2016/680 (lainvalvontatarkoituksessa käsiteltyjen henkilötietojen suojaa koskeva direktiivi, joka tunnetaan myös lainvalvonta-alan tietosuojadirektiivinä)[11]. Komissio antoi 24. kesäkuuta 2020 tiedonannon toimista aiemman kolmannen pilarin säännöstön yhdenmukaistamiseksi tietosuojasääntöjen kanssa[12] ja julkaisi yleisen tietosuoja-asetuksenensimmäisen uudelleentarkastelun ja arvioinnin tulokset[13].

Tämän uudelleentarkastelun yhteydessä on todettava, että Belgian perustuslakituomioistuin on esittänyt unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön siitä, onko direktiivi perusoikeuskirjan ja perussopimuksen mukainen[14]. Myös Kölnin käräjäoikeus esitti äskettäin PNR-direktiiviä koskevan ennakkoratkaisupyynnön[15]. Komissio on esittänyt huomautuksensa ensin mainitussa menettelyssä, ja se aikoo tehdä niin myös jälkimmäisessä menettelyssä.

Maailmanlaajuisella tasolla Yhdistyneet kansakunnat hyväksyi joulukuussa 2017 päätöslauselman 2396, jossa kaikkia YK:n jäsenvaltioita vaaditaan kehittämään valmiuksia PNR-tietojen keräämiseen, käsittelyyn ja analysointiin sekä varmistamaan, että kaikki niiden toimivaltaiset kansalliset viranomaiset käyttävät ja jakavat PNR-tietoja.[16] Tukeakseen valtioita tällaisten valmiuksien kehittämisessä Kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö (ICAO) käynnisti maaliskuussa 2019 prosessin uusien PNR-standardien laatimiseksi. Nämä standardit, jotka sitovat kaikkia ICAO:n jäsenvaltioita, elleivät ne hae poikkeusta, hyväksyttiin ICAO:n neuvostossa 23. kesäkuuta 2020. Komissio on osallistunut tähän prosessiin EU:ta edustavana tarkkailijana varmistaakseen, että kyseiset standardit ovat EU:n oikeudellisten vaatimusten mukaisia, jotta ne voivat osaltaan helpottaa PNR-tietojen siirtoa.

---

10 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus) (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti), EUVL L 119, 4.5.2016, s. 1.

11 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/680, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäätöksen 2008/977/YOS kumoamisesta, EUVL L 119, 4.5.2016, s. 89.

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

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

14 Ennakkoratkaisupyyntö asiassa C-817/19, Ligue des droits humains, EUVL C 36, 3.2.2020, s. 16–17 (vireillä).

15 Ennakkoratkaisupyyntö yhdistetyissä asioissa C-148/20, C-149/20 ja C-150/20, Deutsche Lufthansa, ei vielä julkaistu (vireillä).

16 Päätöslauselma 2396 (2017), jonka turvallisuusneuvosto hyväksyi 21. joulukuuta 2017 pidetyssä 8148. kokouksessaan

3. TÄRKEIMMÄT TULOKSET

Uudelleentarkastelun tärkeimmät tulokset voidaan tiivistää seuraavasti:

3.1. EU:n laajuisen PNR-järjestelmän perustaminen

Komissio on tyytyväinen työhön, jota kansalliset viranomaiset ovat tehneet PNR-direktiivin täytäntöönpanemiseksi. Tarkastelujakson päättyessä 24 jäsenvaltiota 26:sta oli ilmoittanut komissiolle direktiivin täysimääräisestä saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä. Slovenia on ilmoittanut osittaisesta saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä. Espanja ei ole ilmoittanut mistään toimenpiteistä direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä. Asia vietiin unionin tuomioistuimeen 2. heinäkuuta 2020, koska Espanja ei ole pannut direktiiviä täytäntöön. Suurin osa jäsenvaltioista on perustanut täysin toimintakykyiset matkustajatietoyksiköt, jotka vastaavat PNR-tietojen keräämisestä ja käsittelystä. Matkustajatietoyksiköt ovat kehittäneet hyvää yhteistyötä muiden kansallisten viranomaisten ja muiden jäsenvaltioiden matkustajatietoyksiköiden kanssa. Kaikki jäsenvaltiot ovat nimenneet toimivaltaiset viranomaisensa, esimerkiksi poliisiviranomaisia ja muita rikollisuuden torjunnasta vastaavia viranomaisia, joilla on valtuudet pyytää ja vastaanottaa matkustajatietoyksiköltään PNR-tietoja ainoastaan terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden estämistä, paljastamista ja tutkintaa ja sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten.

3.2. Direktiivin tietosuojavaatimusten noudattaminen

Kansallisten täytäntöönpanotoimenpiteiden analyysin perusteella PNR-direktiivin tietosuojavaatimuksia on kokonaisuutena katsottuna noudatettu, vaikka jotkin jäsenvaltiot eivät olekaan ottaneet kaikkia niitä täysimääräisesti huomioon kansallisessa lainsäädännössään[17]. Lisäksi tietosuojavaatimusten soveltamista koskeva yleiskatsaus vahvistaa, että kansalliset viranomaiset ovat sitoutuneet noudattamaan näitä suojatoimia ja panemaan ne täytäntöön käytännössä. Komissio kannustaa jäsenvaltioiden kanssa säännöllisesti pitämissään kokouksissa ja unionin ISF-P-toimien puitteissa rahoitetuissa hankkeissa edelleen levittämään tässä yhteydessä kehitettyjä parhaita käytäntöjä. Samalla

[17] Ulkopuolinen toimeksisaaja on tehnyt sääntöjen noudattamisen arvioinnin yhteydessä komission valvomana kattavan arvioinnin kansallisten täytäntöönpanotoimenpiteiden täydellisyydestä ja sääntöjenmukaisuudesta sekä niiden käytännön täytäntöönpanosta. Arviointi on saatu päätökseen niiden 23 jäsenvaltion osalta, jotka olivat ilmoittaneet saattaneensa direktiivin kokonaisuudessaan osaksi kansallista lainsäädäntöään 10. kesäkuuta 2019 mennessä. Niiden kolmen jäsenvaltion osalta, jotka esittivät ilmoituksen kyseisen päivämäärän jälkeen, on tehty ainoastaan alustava arviointi.

komissio ei epäröi käyttää kaikkia toimivaltuuksiaan perussopimusten valvojana varmistaakseen, että jäsenvaltiot kaikilta osin noudattavat direktiivissä säädettyjä vaatimuksia, erityisesti henkilötietojen suojan osalta. Tarvittaessa komissio käynnistää rikkomusmenettelyjä.

Jos direktiivin sisältämät tietosuojatakeet pannaan asianmukaisesti täytäntöön – kuten useimmissa jäsenvaltioissa on tehty – ne takaavat PNR-tietojen käsittelyn oikeasuhteisuuden. Takeiden tavoitteena on estää kansallisten viranomaisten tai muiden toimijoiden väärinkäytökset. Tietojen käyttötarkoituksen rajoittamisella varmistetaan, että tietoja käsitellään ainoastaan terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjumiseksi. Arkaluonteisten tietojen keräämisen ja käsittelyn kieltäminen on tärkeä suojatoimi sen varmistamiseksi, ettei PNR-tietoja käytetä syrjivästi. Se, että jäsenvaltiot pitävät kirjaa käsittelytoimista, kuten direktiivissä edellytetään, lisää avoimuutta ja mahdollistaa tietojenkäsittelyn lainmukaisuuden tehokkaan valvonnan. Tietosuojavastaavat voivat valvoa itsenäisesti tietojenkäsittelyn lainmukaisuutta erityisesti siinä tapauksessa, että he eivät kuulu matkustajatietoyksikön henkilöstöön eivätkä ole matkustajatietoyksikön päällikön alaisia. Lisäksi heidän mukanaolollaan matkustajatietoyksiköissä varmistetaan, että tietosuojanäkökulma on osa näiden yksiköiden päivittäistä toimintaa.

Käytännön tasolla matkustajatietoyksiköiden ja niiden tietosuojavastaavien välinen vuorovaikutus näyttää toimivan hyvin, ja tietosuojavastaavan roolin katsotaan tuovan lisäarvoa matkustajatietoyksikön toimintaan. Tietosuojavastaavilla on erityisen tärkeä rooli tietojenkäsittelytoimien valvonnassa, ennalta määritettyjen kriteerien hyväksymisessä ja tarkistamisessa sekä tietosuojakysymyksiä koskevien neuvojen antamisessa matkustajatietoyksikön henkilöstölle. Useimmissa jäsenvaltioissa tietosuojavastaavat on lakisääteisesti nimetty rekisteröityjen yhteyspisteeksi, ja yhteydenotto niihin on myös käytännössä helppoa.

3.3. Muut uudelleentarkasteluun liittyvät seikat

PNR-tietojen keräämisen ja käsittelyn tarpeellisuus ja oikeasuhteisuus

Uudelleentarkastelusta käy ilmi useita seikkoja, jotka vahvistavat, että PNR-tietojen kerääminen ja käsittely PNR-direktiivin mukaisia tarkoituksia varten on tarpeellista ja oikeasuhteista. Vaikka määräaika direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä on päättynyt vasta vähän aikaa sitten, matkustajarekisteri on osoittautunut tehokkaaksi

tavoitteidensa saavuttamisessa. Yleisen edun mukainen tavoite on yleisen turvallisuuden suojeleminen varmistamalla vakavan rikollisuuden ja terrorismin estäminen, paljastaminen ja tutkinta sekä tällaisiin rikoksiin liittyvät syytetoimet unionin alueella, jolla ei ole sisärajoja.

Jäsenvaltioiden mukaan niiden käytettävissä olevat erilaiset (reaaliaikaiset, reaktiiviset ja proaktiiviset) PNR-tietojen käsittelytavat ovat jo tuottaneet konkreettisia tuloksia terrorismin ja rikollisuuden torjunnassa. Vaikka jäsenvaltiot eivät ole väittäneet todisteiden olevan tyhjentäviä, ne ovat toimittaneet komissiolle laadullisia todisteita[18] siitä, miten PNR-tietojen vertaaminen tietokantoihin ja ennalta määritettyihin kriteereihin on auttanut tunnistamaan mahdollisia terroristeja tai henkilöitä, joilla on yhteyksiä muuhun vakavaan rikollisuuteen, kuten laittomaan huumausainekauppaan, kyberrikollisuuteen, ihmiskauppaan, lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön, lapsikaappauksiin ja järjestäytyneisiin rikollisryhmiin. Joissakin tapauksissa PNR-tietojen käyttö on johtanut sellaisten henkilöiden pidättämiseen, jotka eivät aiemmin olleet poliisiviranomaisten tiedossa, tai antanut toimivaltaisille viranomaisille mahdollisuuden tutkia matkustajia, joita ei muuten olisi tarkastettu. Matkustajien arviointi ennen heidän lähtöään tai saapumistaan on myös auttanut estämään rikosten tekemistä. Kansalliset viranomaiset korostavat, että näitä tuloksia ei olisi voitu saavuttaa ilman PNR-tietojen käsittelyä, esimerkiksi käyttämällä yksinomaan muita välineitä, kuten matkustajien ennakkotietoja.

PNR-direktiivin mukaan PNR-tietojen käsittely koskee kaikkia saapuvien ja lähtevien EU:n ulkopuolisten lentojen matkustajia. Arviointi osoittaa, että näin laaja kattavuus on ehdottoman välttämätöntä direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi. Kerättävien tietojen osalta liitteessä I olevat luokat vastaavat kansainvälisesti, erityisesti ICAO:n tasolla, sovittuja standardeja. Kansalliset viranomaiset ovat vahvistaneet, että mahdollisuus kerätä näiden luokkien PNR-tietoja vastaa sitä, mikä on ehdottoman välttämätöntä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Seuraavat seikat ovat merkityksellisiä sen suhteen, millä tasolla yksityisyyttä ja henkilötietojen suojaa koskeviin perusoikeuksiin puututaan. On tärkeää huomata, että PNR-direktiivissä ehdottomasti kielletään arkaluonteisten tietojen käsittely. PNR-tiedoista voi ilmetä tiettyjä henkilön yksityiselämää koskevia tietoja, mutta ne rajoittuvat tiettyyn yksityiselämän osa-alueeseen eli lentomatkustamiseen. Lisäksi PNR-direktiivi sisältää

[18] Joitakin esimerkkejä löytyy komission yksiköiden valmisteluasiakirjan kohdista 5.1 ja 5.2.

tiukkoja suojatoimia, joilla puuttuminen rajoitetaan minimiin ja joilla varmistetaan kansallisten viranomaisten käytettävissä olevien käsittelymenetelmien oikeasuhteisuus, myös automaattisen käsittelyn osalta. Näiden suojatoimien seurauksena vain hyvin harvojen matkustajien henkilötiedot siirretään toimivaltaisille viranomaisille jatkokäsittelyä varten. Tämä tarkoittaa sitä, että PNR-järjestelmät tuottavat kohdennettuja tuloksia, joissa rajoitetaan puuttumista yksityisyyttä ja henkilötietosuojaa koskevaan oikeuteen. PNR-tietoja ei käytetä niin, että jokaisesta henkilöstä määritettäisiin yksilöllinen profiili, vaan niin, että laaditaan anonyymejä riskiskenaarioita tai ”abstrakteja profiileja”.

Tietojen säilytysaika

Kaikkien matkustajien PNR-tietojen säilyttäminen viiden vuoden ajan on tarpeen, jotta voidaan saavuttaa tavoitteet, jotka koskevat turvallisuuden varmistamista ja ihmishenkien ja ihmisten turvallisuuden suojelemista terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden estämisen, paljastamisen ja tutkinnan sekä tällaisiin rikoksiin liittyvien syytetoimien avulla.

Ensinnäkin tarve säilyttää tietoja viisi vuotta johtuu PNR-tietojen luonteesta analyyttisenä välineenä, jonka tarkoituksena on tunnettujen uhkien tunnistamisen lisäksi tuntemattomien riskien paljastaminen. PNR-tietoina tallennettuja matkajärjestelyjä käytetään tiettyjen käyttäytymismallien tunnistamiseen sekä tunnettujen ja tuntemattomien henkilöiden yhdistämiseen. Sinänsä tällaisten mallien ja yhteyksien tunnistaminen edellyttää mahdollisuutta pitkän aikavälin analyysiin. Tällainen analyysi edellyttää, että matkustajatietoyksikön käytettävissä on riittävästi tietoja suhteellisen pitkältä ajanjaksolta. Tällaisia tietoja voidaan siirtää toimivaltaisille viranomaisille ainoastaan ”asianmukaisesti perustellusta” pyynnöstä tapauskohtaisesti rikostutkinnan yhteydessä.

Toiseksi PNR-tietoja on säilytettävä viiden vuoden ajan, jotta voidaan varmistaa terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden tehokas tutkinta ja niihin liittyvät syytetoimet. Tällaisten rikosten tutkinta ja niihin liittyvät syytetoimet kestävät yleensä kuukausia ja usein vuosia. Tästä syystä jäsenvaltiot ovat vahvistaneet, että viiden vuoden säilytysaika on toiminnalliselta kannalta välttämätön. Historiatietojen saatavuudella varmistetaan, että kun henkilöä syytetään vakavasta rikoksesta tai osallistumisesta terroritoimintaan, on mahdollista tarkastaa matkustushistoria ja katsoa, kuka on matkustanut hänen kanssaan, tunnistaa mahdolliset rikoskumppanit tai muut rikollisryhmän jäsenet sekä mahdolliset uhrit.

Lisäksi PNR-direktiivissä säädetyt suojatoimet, jotka koskevat toimivaltaisten viranomaisten pääsyä matkustajatietoyksikön tallentamiin tietoihin sekä tietojen tekemistä tunnistamattomiksi ja niiden palauttamista tunnistettaviksi, ovat osoittautuneet riittävän vahvoiksi väärinkäytösten estämiseksi.

Unionin tuomioistuin tarkasteli PNR-tietojen säilyttämisen määräaikoja lausunnossaan 1/15 suunnitellusta EU:n ja Kanadan välisestä PNR-sopimuksesta. Ratkaistakseen tuomioistuimen esittämät ongelmat komissio neuvotteli Kanadan kanssa uuden sopimusluonnoksen. Tässä yhteydessä on tärkeää huomata, että komissio katsoo, että PNR-direktiivin tosiasialliset ja oikeudelliset olosuhteet poikkeavat unionin tuomioistuimen kyseisessä asiassa tarkastelemista olosuhteista. PNR-direktiivillä pyritään selvästi erityisesti varmistamaan turvallisuus unionissa ja sen alueella, jolla ei ole sisärajoja ja jolla jäsenvaltiot jakavat vastuun yleisestä turvallisuudesta. Lisäksi, toisin kuin Kanadan kanssa tehtävän sopimuksen luonnoksessa, direktiivi ei koske tietojen siirtämistä kolmanteen maahan vaan jäsenvaltioiden suorittamaa matkustajatietojen keräämistä EU:sta lähtevien ja EU:hun saapuvien lentojen osalta. PNR-direktiivin luonne johdettuna oikeutena tarkoittaa, että sitä sovelletaan jäsenvaltioiden kansallisten tuomioistuinten ja viime kädessä unionin tuomioistuimen valvonnassa. Lisäksi kansallisia lakeja, joilla lainvalvonta-alan tietosuojadirektiivi pannaan täytäntöön, sovelletaan myös PNR-direktiivissä säädettyyn tietojen käsittelyyn, kuten toimivaltaisten viranomaisten suorittamaan myöhempään käsittelyyn.

Jäsenvaltioiden välisen tietojenvaihdon tehokkuus

Matkustajatietoyksiköiden välinen yhteistyö ja PNR-tietojen vaihto on yksi direktiivin tärkeimmistä osatekijöistä. Asianmukaisesti perusteltuihin pyyntöihin perustuva tietojenvaihto jäsenvaltioiden välillä toimii tehokkaasti, mutta mahdollisuutta siirtää PNR-tietoja matkustajatietoyksikön omasta aloitteesta käytetään paljon vähemmän. Jäsenvaltioiden toimittamat tiedot viittaavat siihen, että lainvalvontaviranomaiset ovat halukkaampia käyttämään yhteistyömenettelyjä, jotka perustuvat selviin ja täsmällisiin säännöksiin, kuten pyyntöihin perustuvia siirtoja koskevat menettelyt. Sen sijaan oma-aloitteisia siirtoja koskevan säännöksen laaja ja suhteellisen epäselvä sanamuoto direktiivissä on johtanut jonkinasteiseen vastahakoisuuteen sen soveltamisessa.

Arviointien laatu, myös 20 artiklan nojalla kerättyjen tilastotietojen kannalta

PNR-direktiivin 20 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot keräävät tilastotietoja ainakin niiden matkustajien kokonaislukumäärästä, joiden PNR-tiedot on kerätty ja joita on vaihdettu, sekä niiden matkustajien lukumäärästä, jotka on eritelty lisätutkimuksia varten. Näiden tietojen analyysi osoittaa, että vain hyvin pientä osaa matkustajista koskevat tiedot siirretään toimivaltaisille viranomaisille lisätutkimuksia varten. Näin ollen käytettävissä olevat tilastot osoittavat, että PNR-järjestelmät toimivat kokonaisuutena sen tavoitteen mukaisesti, että suuren riskin matkustajat tunnistetaan ilman, että vilpittömässä mielessä matkustaville aiheutuu haittaa.

Tältä osin on huomattava, että komissiolle toimitetut tilastot eivät ole täysin standardoituja, minkä vuoksi niistä ei voida tehdä kovaa kvantitatiivista analyysiä. Samoin on syytä muistaa myös, että useimmissa tutkinnoissa PNR-tiedot ovat yksi väline tai todiste muiden joukossa ja että usein ei ole mahdollista eritellä ja kvantifioida tuloksia, jotka johtuvat yksinomaan PNR-tietojen käytöstä. Komissio on tässä analyysissään helpottanut tätä ongelmaa keräämällä erityyppistä näyttöä vankan näyttöpohjan luomiseksi uudelleentarkastelua varten. Komissio jatkaa myös tiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa direktiivin nojalla kerättyjen tilastotietojen laadun parantamiseksi.

Jäsenvaltioiden palaute PNR-direktiivin mukaisten velvoitteiden mahdollisesta laajentamisesta ja tietojen käytöstä

Kaikki jäsenvaltiot yhtä lukuun ottamatta ovat laajentaneet PNR-tietojen keräämisen EU:n sisäisiin lentoihin. Kansalliset viranomaiset pitävät PNR-tietojen keräämistä EU:n sisäisillä lennoilla (ja erityisesti Schengen-alueen sisäisillä lennoilla) tärkeänä lainvalvontavälineenä, jonka avulla voidaan seurata tunnettujen epäiltyjen liikkumista ja tunnistaa sellaisten tuntemattomien henkilöiden epäilyttäviä matkustusreittejä, jotka saattavat osallistua rikolliseen tai terrorismiin liittyvään toimintaan Schengen-alueella. Koska jäsenvaltiot keräävät jo nyt tehokkaasti PNR-tietoja EU:n sisäisistä lennoista, komissio ei pidä välttämättömänä, että PNR-tietojen kerääminen EU:n sisäisillä lennoilla tehtäisiin pakolliseksi tässä vaiheessa.

Uudelleentarkastelu on osoittanut, että toiminnalliselta kannalta jäsenvaltiot katsovat, että muilta kuin lentoliikennettä harjoittavilta talouden toimijoilta saatavilla tiedoilla on ratkaisevaa lisäarvoa. Kun otetaan huomioon matkanjärjestäjien ja matkatoimistojen tekemien varausten määrä, suuri osa matkustajatiedoista jää tällä hetkellä matkustajatietoyksiköiltä keräämättä ja käsittelemättä, mikä aiheuttaa vakavan

turvallisuusvajeen. Komissio tunnustaa tämän haasteen. PNR-tietojen keräämisvelvollisuuden mahdollinen laajentaminen koskemaan muita kuin lentoliikennettä harjoittavia talouden toimijoita edellyttää kuitenkin tällaisen keräämisen oikeudellisten, teknisten ja taloudellisten vaikutusten perusteellista arviointia, myös perusoikeuksien tarkistamista, erityisesti kun otetaan huomioon tietomuotojen puutteellinen standardointi.

Uudelleentarkastelu on osoittanut myös, että jotkin jäsenvaltiot keräävät PNR-tietoja muista liikennemuodoista, kuten meri-, rautatie- ja maantieliikenteen harjoittajista, kansallisen lainsäädäntönsä perusteella. Tällaisten tietojen keräämisen operatiivisesta arvosta huolimatta tämä asia herättää merkittäviä oikeudellisia, käytännöllisiä ja toiminnallisia kysymyksiä. Ennen kuin komissio ryhtyy toimiin direktiivin mukaisen PNR-tietojen keräämisvelvollisuuden laajentamiseksi, se tekee perusteellisen vaikutustenarvioinnin, mitä suositeltiin myös joulukuussa 2019 annetuissa neuvoston päätelmissä matkustajarekisteritietolainsäädännön (PNR) soveltamisalan laajentamisesta lentoliikenteen lisäksi muihin liikennemuotoihin[19].

PNR-direktiivi sallii PNR-tietojen käsittelyn vain terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjumiseksi, mutta useat jäsenvaltiot ovat todenneet myös, että PNR-tietojen käyttö voisi olla arvokas väline kansanterveyden suojelemisessa ja infektiotautien leviämisen estämisessä, esimerkiksi siten, että se helpottaisi kontaktien jäljitystä niiden henkilöiden osalta, jotka ovat istuneet tartunnan saaneen matkustajan lähellä. Tämä kysymys on tullut entistäkin tärkeämmäksi covid-19-pandemian puhkeamisen jälkeen, ja yhä useammat jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet, että PNR-tietojen käyttö on tarpeen tällaisten terveyteen liittyvien hätätilanteiden ratkaisemiseksi.

3.4. Keskeiset toiminnalliset haasteet

Komissio arvioi jäsenvaltioiden ilmoittamia haasteita niiden vähäisten kokemusten perusteella, joita on saatu PNR-direktiivin soveltamisesta kahden ensimmäisen täytäntöönpanovuoden aikana. Erityisesti lisätoimenpiteet, kuten lentoliikenteen harjoittajien velvollisuus kerätä matkustajien syntymäaika, voivat olla tarpeen tietojen laadun parantamiseksi, mikä on tärkeää entistä kohdennetumman ja tehokkaamman tietojenkäsittelyn mahdollistamiseksi. PNR-direktiivin yhdenmukaistamiseksi muiden lainvalvontayhteistyötä koskevien EU:n välineiden kanssa voidaan myös tarvita tietojen

[19] Neuvoston asiakirja 14746/19, annettu 2. joulukuuta 2019.

laadun parantamista sekä PNR-tietojen käyttötarkoitusten huolellista uudelleentarkastelua. Tällaiset direktiiviin tehtävät muutokset edellyttävät perusteellista vaikutustenarviointia, jossa tarkastellaan myös niiden vaikutusta perusoikeuksiin.

Jotta lentoliikenteen harjoittajat eivät joutuisi lainvalintatilanteisiin, jotka estävät PNR-tietojen siirtämisen niiden ja jäsenvaltioiden välillä, tapoja sallia PNR-tietojen siirtäminen kolmansiin maihin EU:n lainsäädännön vaatimuksia noudattaen on edelleen käsiteltävä komission ulkoisen PNR-politiikan yhteydessä.

4. PÄÄTELMÄT

Komission arvio direktiivin kahdesta ensimmäisestä soveltamisvuodesta on kaiken kaikkiaan myönteinen. Uudelleentarkastelun tärkein päätelmä on, että direktiivi edesauttaa keskeisten tavoitteiden saavuttamista eli sen varmistamista, että jäsenvaltioihin perustetaan tehokkaat PNR-järjestelmät terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunnan välineeksi. Komissio on tukenut jäsenvaltioita koko täytäntöönpanoprosessin ajan koordinoimalla säännöllisiä kokouksia, helpottamalla kansallisten viranomaisten välistä yhteistyötä ja antamalla rahoitustukea. Komissio ei kuitenkaan ole epäröinyt käynnistää rikkomusmenettelyjä niitä jäsenvaltioita vastaan, jotka eivät ole saattaneet direktiiviä ajoissa osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Komissio jatkaa tiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa sen varmistamiseksi, että kaikki edellä mainitut kysymykset ja haasteet otetaan asianmukaisesti huomioon, jotta EU:n PNR-järjestelmä tehostuisi entisestään ja samalla varmistettaisiin perusoikeuksien tinkimätön kunnioittaminen. Komissio seuraa PNR-direktiivin täytäntöönpanoa myös tämän uudelleentarkastelun jälkeen. Tämä kertomus, jota ei tulisi pitää lopullisena arviona kansallisten täytäntöönpanotoimenpiteiden yhdenmukaisuudesta direktiivin kanssa, helpottaa jäsenvaltioiden kanssa käytävää vuoropuhelua tapauksissa, joissa on kyse direktiivin vaatimuksista poikkeamisesta. Tässä yhteydessä arvioidaan myös tarvetta käynnistää rikkomusmenettely puutteellisen täytäntöönpanon vuoksi.

Komissio katsoo, että tässä vaiheessa ei ole syytä ehdottaa muutoksia PNR-direktiiviin. Ensimmäisen vaiheen jälkeen, jolloin ensisijaisena tavoitteena oli direktiivin saattaminen kokonaisuudessaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, on aika keskittyä varmistamaan, että direktiivi on pantu asianmukaisesti täytäntöön. Lisäksi joitakin edellä kuvattuja PNR-direktiivin käytännön soveltamiseen liittyviä kysymyksiä on vielä arvioitava. Tämä koskee

esimerkiksi näkökohtia, jotka liittyvät direktiivin soveltamisalan mahdolliseen laajentamiseen. Tällaisessa arvioinnissa olisi otettava huomioon myös lisänäyttö, joka saadaan matkustajien ennakkotiedoista annetun direktiivin meneillään olevasta arvioinnista. Päätös siitä, ehdotetaanko PNR-direktiivin muuttamista, riippuu myös unionin tuomioistuimessa vireillä olevien ennakkoratkaisupyyntöjen[20] lopputuloksesta.

[20] Mainittu edellä alaviitteissä 15 ja 16.