

DJO Jaatinen Tanja(OM)

13.10.2019
JULKINEN

Asia

Komission suositus neuvoston päätökseksi luvan antamisesta neuvottelujen aloittamiseen sopimuksen tekemiseksi EU:n ja Japanin välillä PNR-tietojen siirtämistä ja käyttöä varten terrorismin ja muun vakavan kansainvälisen rikollisuuden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi (EU-Japani PNR-sopimus)

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 27.9.2019 suosituksen neuvoston päätökseksi luvan antamisesta neuvottelujen aloittamiseen EU:n ja Japanin välisestä sopimuksesta, joka koskee matkustajarekisteritietojen (PNR) siirtämistä ja käyttöä terrorismin ja muun vakavan kansainvälisen rikollisuuden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.

Komissio ehdottaa suosituksessaan, että neuvosto valtuuttaisi komission aloittamaan asiassa neuvottelut EU:n puolesta Japanin kanssa komission päätössuosituksen ja sen liitteenä olevien neuvotteluohjeiden mukaisesti.

Komission päätössuositus esiteltiin oikeus- ja sisäasioiden neuvosten kokouksessa 11.10.2019. Kokouksessa käydyn keskustelun perusteella puheenjohtaja on pyytänyt jäsenvaltioiden kirjallisia kommentteja päätössuositukseen 18.10.2019 mennessä, jonka jälkeen puheenjohtaja laatii uuden päätösluonnosversion. Vielä ei ole tiedossa, koska päätös tullaan neuvostossa hyväksymään.

Suomen kanta

Suomi kannattaa komission suositusta komission valtuuttamiseksi neuvottelemaan EU:n puolesta EU:n ja Japanin välinen PNR-sopimus. PNR-tiedot ovat tärkeä työkalu terrorismin ja muun vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjunnassa. Suomi pitää tärkeänä, että suunniteltu sopimus kunnioittaa perusoikeuksia ja erityisesti oikeutta henkilötietojen suojaan sekä antaa lentoyhtiöille niiden toiminnassaan tarvitseman oikeusvarmuuden.

Suomi pitää komission ehdottamia neuvotteluohjeita hyvänä pohjana sopimusneuvotteluille ja voi hyväksyä ne. Suomen mielestä on tärkeää, että neuvotteluohjeissa on huomioitu myös niitä seikkoja, joihin unionin tuomioistuin erityisesti kiinnitti lausunnossaan 1/15 huomiota. Näin ollen Suomi katsoo, että neuvosto voi tehdä päätöksen neuvottelumandaatin hyväksymisestä.

Pääasiallinen sisältö

Komissio toteaa suosituksensa perusteluissa, että EU:n olisi aloitettava neuvottelut Japanin kanssa tavoitteena allekirjoittaa sen kanssa kahdenvälinen sopimus niistä puitteista ja edellytyksistä, joiden mukaisesti lentoliikenteen harjoittajille annetaan lupa siirtää EU:n ja Japanin välillä lentäviä matkustajia koskevat PNR-tiedot Japaniin EU:n lainsäädännön vaatimusten mukaisella tavalla. PNR-tiedoilla tarkoitetaan kunkin matkustajan matkustajatiedot sisältävää tietojoukkoa, johon kuuluvat kaikki ne tiedot, joita lentoliikenteen harjoittajat tarvitsevat varausten käsittelyyn. Komission suosituksessa PNR-tiedot kattavat tiedot, jotka kerätään matkustajilta ja tallennetaan lentoliikenteen harjoittajan automaattiseen varausjärjestelmään ja lähtöselvitysjärjestelmään.

PNR-tietojen käsittely on EU:ssa keskeinen väline terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjumiseksi. Myös Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston 21 päivänä joulukuuta 2017 antama terrorismin torjuntaan ja ns. vierastaistelijoihin liittyvä päätöslauselma 2396 edellyttää, että YK:n jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset keräävät lentoliikenteen matkustajarekisteritietoja ihmisoikeuksia ja perusvapauksia täysimääräisesti kunnioittaen. Epäilyttävien matkustustapojen tunnistaminen ja jäljittäminen PNR-tietojen käsittelyn avulla todisteiden keräämiseksi ja tarvittaessa vakavaan rikokseen syyllistyneiden ja heidän apuriensa löytämiseksi sekä rikollisverkostojen paljastamiseksi on komission suosituksen mukaan osoittautunut olennaisen tärkeäksi terrorismirikosten ja vakavien rikosten ennalta estämisen, paljastamisen ja tutkinnan sekä tällaisiin rikoksiin liittyvien syytetoimien kannalta.

Komission suosituksessa todetaan Japanin olevan EU:n läheinen ja strateginen kumppani terrorismin ja muun vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjunnassa. Euroopan unioni ja Japani tekevät tiivistä yhteistyötä Yhdistyneiden kansakuntien, G20-maiden ja G7-maiden piirissä sekä muilla monenvälisillä foorumeilla maailmanlaajuisten turvallisuuskehysten kehittämiseksi ja kansalaistensa turvallisuuden parantamiseksi. Heinäkuussa 2018 allekirjoitetulla EU:n ja Japanin strategisella kumppanuussopimuksella lujitetaan yleistä kumppanuutta. Siinä todetaan, että ”[O]sapuolet pyrkivät käyttämään lakiansa ja asetustensa mahdollistamassa laajuudessa käytettävissä olevia työkaluja, kuten matkustajarekistereitä, terroritekojen ja vakavien rikosten ehkäisemiseen ja torjumiseen kunnioittaen kuitenkin samalla oikeutta yksityisyyteen ja henkilötietojen suojaa”.

Suosituksen mukaan Japani on ilmaissut komissiolle selkeästi kiinnostuksensa aloittaa neuvottelut PNR-sopimuksen tekemisestä EU:n kanssa. Japani on todennut hiljattain, että sillä on erityisesti tarve saada PNR-tietoja EU:n liikenteenharjoittajilta maassa pidettävien vuoden 2020 olympialaisten johdosta, jotta voidaan vastata odotettavissa olevaan turvallisuusriskien lisääntymiseen. Japanin lainsäädännön mukaan lentoyhtiöiden on toimitettava matkustajarekisteritiedot maan tulli- ja tariffivirastolle sekä maahanmuuttovirastolle. Lainsäädännön tarkoituksena on parantaa Japanin turvallisuutta siten, että PNR-tiedot saadaan ennen matkustajan saapumista tai lähtöä. Näin lisätään merkittävästi valmiuksia arvioida matkustajiin liittyvät riskit etukäteen tehokkaasti ja tuloksellisesti.

Komission suosituksessa todetaan, että myös lentoliikenteen harjoittajat ja niiden yhteenliittymät ovat useaan otteeseen pyytäneet komissiota turvaamaan oikeusvarmuuden EU:n ja Japanin välisiä lentoja liikennöivien lentoliikenteen harjoittajien kannalta, kun otetaan huomioon niiden velvollisuus toimittaa Japaniin PNR-

tietoja siltä osin kuin ne kerätään ja tallennetaan niiden automaattiseen varaus- ja lähtöselvitysjärjestelmään.

Tulevassa sopimuksessa olisi EU:n tason oikeusperustan luomisen lisäksi määrättävä yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 46 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetuista asianmukaisista tietosuojatoimista, joihin kuuluu myös riippumaton valvontajärjestelmä. Tulevassa sopimuksessa olisi kunnioitettava perusoikeuksia ja noudatettava unionin perusoikeuskirjassa tunnustettuja periaatteita, erityisesti sen 7 artiklassa tunnustettua oikeutta yksityis- ja perhe-elämään, 8 artiklassa tunnustettua oikeutta henkilötietojen suojaan sekä 47 artiklassa tunnustettua oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen. Komission suosituksessa kiinnitetään huomiota siihen, että komissio antoi tammikuussa 2019 tietosuojan riittävyttä koskevan päätöksen, joka koskee henkilötietojen siirtoa EU:sta Japaniin kaupallisten toimijoiden välillä.

Komission suosituksessa todetaan, että siinä otetaan huomioon tietosuoja ja PNR-tietoja koskeva sovellettava EU:n oikeudellinen kehys eli yleinen tietosuoja-asetus, niin sanottu rikosasioiden tietosuojadirektiivi (EU) 2016/680 ja PNR-direktiivi (EU) 2016/681 sekä perussopimus ja perusoikeuskirja, sellaisina kuin niitä tulkitaan unionin tuomioistuimen asiaa koskevassa oikeuskäytännössä, erityisesti tuomioistuimen lausunnossa 1/15. Suosituksessa otetaan huomioon myös komission neuvostolta joulukuussa 2017 saama lupa aloittaa neuvottelut EU:n ja Kanadan välisestä sopimuksesta, joka koskee PNR-tietojen siirtämistä ja käyttöä. Nyt käsillä oleva suositus on komission mukaan unionin tuomioistuimen lausunnossa 1/15 vahvistettujen oikeudellisten vaatimusten mukainen.

Päätössuosituksen liitteenä on ehdotus neuvotteluohjeiksi. Niissä vahvistettaisiin sopimuksen tavoite, joka on PNR-tietojen Japaniin siirtämistä koskevan oikeusperustan, ehtojen ja suojatoimien vahvistaminen. Sopimuksessa olisi lisäksi otettava asianmukaisesti huomioon PNR-tietojen käytön tarpeellisuus ja merkitys terrorismin ja muun vakavan kansainvälisen rikollisuuden ehkäisyssä ja torjunnassa. Jotta taataan käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen noudattaminen, sopimuksessa olisi rajoitettava PNR-tietojen käsittely ainoastaan asiaa koskevissa EU:n säädöksissä vahvistettujen määritelmien mukaisesti terrorismin ja muun vakavan kansainvälisen rikollisuuden ehkäisemistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia koskeviin tarkoituksiin.

Sopimuksella olisi turvattava oikeusvarmuus erityisesti lentoliikenteen harjoittajien kannalta tarjoamalla niille oikeusperusta niiden automaattisiin varaus- ja lähtöselvitysjärjestelmiin sisältyvien PNR-tietojen siirtämistä varten. Sopimuksessa olisi neuvotteluohjeiden mukaan kuitenkin varmistettava, että PNR-tietojen siirtotiheys ja siirron ajankohta eivät aiheuta liikenteenharjoittajille kohtuutonta rasitetta. Lisäksi siirrot olisi rajoitettava siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä.

Ehdotettujen neuvotteluohjeiden mukaan sopimuksessa olisi varmistettava, että perusoikeuksia ja -vapauksia, sellaisina kuin ne on vahvistettu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklassa, ja erityisesti Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 16 artiklassa ja EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklassa vahvistettua oikeutta henkilötietojen suojaan, kunnioitetaan kaikilta osin. Lisäksi siinä olisi varmistettava, että tarpeellisuus- ja suhteellisuusperiaatteita noudatetaan täydessä laajuudessa siltä osin kuin on kyse EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa vahvistetusta yksityis- ja perhe-elämää koskevasta oikeudesta ja 8 artiklassa vahvistetusta henkilötietojen suojasta, sellaisina kuin niitä tulkitaan unionin tuomioistuimen lausunnossa 1/15 suunnitellusta EU:n ja Kanadan välisestä PNR-sopimuksesta.

Ehdotetuissa neuvotteluohjeissa muun muassa edellytetään, että PNR-tietojen säilytysajan olisi oltava rajoitettu, eikä se saisi olla pidempi kuin on tarpeen alkuperäisen tavoitteen saavuttamiseksi. Sopimuksessa olisi lisäksi edellytettävä, että tiedot poistetaan säilytysajan päättyessä tai anonymisoidaan siten, ettei kyseinen henkilö enää ole tunnistettavissa. PNR-sopimuksen yhteydessä ei neuvotteluohjeiden mukaan pitäisi käsitellä EU:n lainsäädännössä tarkoitettuja arkaluonteisia tietoja, kuten henkilötietoja, joista käy ilmi henkilön etninen alkuperä, poliittiset mielipiteet, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus, ammattiliiton jäsenyys, terveydentila taikka seksuaalinen käyttäytyminen tai suuntautuminen.

Sopimukseen olisi ehdotettujen neuvotteluohjeiden mukaan sisällytettävä määräyksiä, jotka koskevat asianmukaista ja avointa tiedottamista matkustajille heidän PNR-tietojensa käsittelystä, oikeutta saada henkilökohtainen ilmoitus, jos tietoja käytetään maahan saapumisen jälkeen sekä oikeutta tutustua tietoihin ja tarvittaessa oikaista ja poistaa ne. Sopimuksessa olisi niin ikään varmistettava, että kaikkien henkilöiden, joiden tietoja käsitellään sopimuksen nojalla, käytettävissä on EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisesti tehokkaat hallinnolliset ja oikeudelliset muutoksenhakukeinot syrjimättömästi, kansalaisuudesta tai asuinpaikasta riippumatta. Neuvotteluohjeiden mukaan sopimuksessa tulisi myös varmistaa, että käytössä on valvontajärjestelmä, jossa PNR-tietoja käyttäviä viranomaisia valvoo jokin tietosuojasta vastaava riippumaton viranomainen, jolla on tehokkaat tutkinta-, toiminta- ja täytäntöönpanovaltuudet.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Komissio ehdottaa neuvoston päätöksen prosessuaaliseksi oikeusperustaksi SEUT 218 artiklan 3 ja 4 kohtaa. Neuvosto antaa komission suosituksesta luvan aloittaa neuvottelut ja nimeää suunnitellun sopimuksen alan mukaan unionin neuvottelijan tai neuvotteluryhmän johtajan (SEUT 218 artiklan 3 kohta). Neuvosto voi antaa neuvottelijalle ohjeita ja nimetä erityiskomitean avustamaan neuvottelijaa (SEUT 218 artiklan 4 kohta).

Komission päätösehdotus ei sisällä ehdotusta tulevan sopimuksen aineellisesta oikeusperustasta. Neuvoston oikeuspalvelu katsoo, että aineellinen oikeusperusta tulisi lisätä päätösehdotukseen ja katsoo, että oikeusperustana tulisi tältä osin olla SEUT 16 artiklan 2 kohta (henkilötietojen suoja) ja 87 artiklan 2 kohdan a alakohtaa (poliisiyhteistyö). Unionin tuomioistuin on lausunnossaan 1/15 katsonut, että neuvoston päätöksen matkustajarekisteritietojen siirtämistä ja käsittelyä koskevan Kanadan ja Euroopan unionin välisen sopimuksen tekemisestä unionin puolesta oli perustuttava sekä SEUT 16 artiklan 2 kohtaan että SEUT 87 artiklan 2 kohdan a alakohtaan.

Suomi pitää perusteltuna lisätä päätökseen ehdotetun menettelyllisen oikeusperustan eli 218 artiklan lisäksi myös sopimuksen aineellinen oikeusperusta neuvoston oikeuspalvelun ehdottaman mukaisesti.

Päätös neuvottelujen aloittamisesta hyväksytään neuvostossa määräenemmistöllä SEUT 218 artiklan 8 kohdan mukaisesti.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentille tiedotetaan välittömästi ja täysimääräisesti menettelyn kaikissa vaiheissa SEUT 218 artiklan 10 kohdan mukaisesti. Sopimuksen tekeminen tulee

edellyttämään Euroopan parlamentin hyväksyntää, koska sopimus tehdään alalla, jolla sovelletaan tavallista lainsäätämisyjärjestystä SEUT 218 artiklan 6 kappaleen a alakohdan v alakohdan mukaisesti.

Komissio on esitellyt suosituksen Euroopan parlamentin kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnassa LIBE:ssä 14.10.2019.

Kansallinen valmistelu

Perusmuistio on käsitelty 24.–25.10.2019 oikeus- ja sisäasiat -jaoston (EU 7) kirjallisessa menettelyssä.

Eduskuntakäsittely

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Sopimus tulisi osana EU-oikeutta myös Suomea sitovaksi, eikä se edellyttäisi erillistä voimaansaattamista.

Henkilötietojen siirto EU:sta kolmanteen maahan edellyttää käsittelyn yleisen oikeusperustan lisäksi, että yleisen tietosuoja-asetuksen V luvussa säädettyjä kansainvälisiä tiedonsiirtoja koskevia säännöksiä noudatetaan. Näillä säännöksillä pyritään varmistamaan, ettei yleisellä tietosuoja-asetuksella taattua luonnollisten henkilöiden henkilötietojen suojan tasoa vaaranneta. Sopimuksen tavoitteena on luoda lentoliikenteen harjoittajille oikeudellinen perusta PNR-tietojen siirrolle ja taata näiden tietojen siirroissa Japaniin henkilötietojen suojan asianmukainen taso.

Sopimusluonnokseen ei arvioida sisältyvän Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvia määräyksiä. Sopimus koskisi ilmailua ja järjestysvallan toimintaa valtion turvallisuuden varmistamiseksi, jotka Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 14 ja 34 kohdan mukaan ovat valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita.

Taloudelliset vaikutukset

Neuvoteltavalla sopimuksella ei arvioida olevan julkistaloudellisia vaikutuksia.

EU:n ja Japanin välisellä PNR-sopimuksella voi olla taloudellisia vaikutuksia lentoyhtiöille, jotka kuuluisivat sopimuksen soveltamisalaan.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Suomi toimii EU:n neuvoston puheenjohtajamaana 1.7.–31.12.2019. Suomi pyrkii EU:n puheenjohtajamaana toimiessaan edistämään asian käsittelyä neuvostossa puolueettomana välittäjänä.

EU:n ja kolmansien maiden välillä on voimassa kaksi kansainvälistä sopimusta PNR-tietojen käsittelystä ja siirtämisestä (Australian ja Yhdysvaltojen kanssa). Mainittujen sopimusten arviointityö on parhaillaan käynnissä.

Komissiolle on lisäksi joulukuussa 2017 annettu neuvottelumandaatti neuvotella Kanadan kanssa uusi PNR-sopimus. EU-tuomioistuin antoi heinäkuussa 2017 lausunnon,

jonka mukaan EU:n ja Kanadan välillä neuvoteltu PNR-sopimus ei ollut EU:n perusoikeuskirjan mukainen. Uudet neuvottelut EU:n ja Kanadan välillä aloitettiin kesäkuussa 2018. Komissio on huhtikuussa 2019 tiedottanut virkamiestasolla neuvotteluiden päättymisestä. Kanada suorittaa edelleen sopimuksen oikeudellista tarkastusta, eikä komissio ole vielä toimittanut neuvostolle virallista sopimusluonnosta tai ehdotuksia neuvoston päätöksiksi sopimuksen allekirjoittamista ja tekemistä varten. Vielä ei siten ole tiedossa, koska päätökset voidaan neuvostossa hyväksyä. Sopimuksen tekeminen edellyttää Euroopan parlamentin hyväksyntää.

Asiakirjat

Suositus neuvoston päätökseksi luvan antamisesta neuvottelujen aloittamiseen Euroopan unionin ja Japanin välisestä sopimuksesta, joka koskee matkustajarekisteritietojen (PNR) siirtämistä ja käyttöä terrorismin ja muun vakavan kansainvälisen rikollisuuden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi, COM(2019) 420 final, 27.9.2019 (komission suositus liitteinen)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Tanja Jaatinen / OM, tanja.jaatinen@om.fi, +358 2951 50056

EUTORI-tunnus

EU/2019/1228

Liitteet

Viite

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
