OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
Erityisasiantuntija Tanja Jaatinen

27.11.2017

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

EHDOTUS NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI VALTUUTUKSEN ANTAMISESTA KOMISSIOLLE MATKUSTAJAREKISTERITIETOJEN (PNR) SIIRTÄMISTÄ JA KÄYTTÖÄ KOSKEVIEN SOPIMUSNEUVOTTELUJEN ALOITTAMISELLE EU:N JA KANADAN VÄLILLÄ (EU-Kanada -PNR-sopimus) – U 67/2013 vp – UJ 31/2017 vp

Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Oikeusministeriö toteaa asiassa kunnioittavasti seuraavaa.

Asian taustaa

Eräiden kolmansien maiden lainsäädäntö edellyttää, että kyseiseen maahan tai kyseisestä maasta lentävien lentoyhtiöiden on annettava sähköinen pääsy matkustajarekisteritietoihin (*passenger name record,* PNR) ennen kuin matkustaja saapuu tai lähtee maasta. Tietoja käytetään terrorismin ja muun vakavan kansainvälisen rikollisuuden ehkäisemiseen ja torjumiseen. PNR-tiedoilla tarkoitetaan kunkin matkustajan matkustustietoja, joihin kuuluvat kaikki ne tiedot, jotka lentoyhtiöt tarvitsevat varausten käsittelyä varten. Tietojen saamisen sähköisesti ennen lennon saapumista katsotaan parantavan valmiuksia tehdä matkustajista etukäteen tehokas riskiarviointi, joka parantaa maan turvallisuutta.

Henkilötietodirektiivin (95/46/EY), henkilötietolain (523/1999) ja EU:n uudistuneen tietosuojalainsäädännön mukaan henkilötietoja voi kuitenkin siirtää vain sellaiseen kolmanteen maahan, joka takaa riittävän tietosuojan tason. Tietosuojan riittävä taso PNR-tietoja siirrettäessä voidaan varmistaa esimerkiksi kahdenvälisellä sopimuksella, jossa määrätään asianmukaisista suojatoimista, joilla varmistetaan henkilötietojen suoja. EU on tehnyt kahdenvälisen matkustajarekisteritietojen siirtoja koskevan sopimuksen Yhdysvaltojen (2012) ja Australian (2012) kanssa.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Myös Kanadan lainsäädännön nojalla kaikkien matkustajaliikennettä Kanadasta tai Kanadaan harjoittavien lentoyhtiöiden on annettava Kanadan toimivaltaiselle viranomaiselle sähköinen pääsy matkustajarekisteritietoihin ennen kuin matkustaja saapuu Kanadaan. Vuonna 2005 Euroopan yhteisö allekirjoittikin sopimuksen matkustajarekisteritietojen siirtämisestä ja käsittelystä Kanadan kanssa. Mainittu sopimus tuli voimaan maaliskuussa 2006 ja se perustui sitoumuksiin, joita Kanadan rajavirasto (*Canada Border Services Agency*, CBSA) antoi EY:lle siitä, miten se käsittelisi EY:stä peräisin olevia PNR-tietoja ja Euroopan komission tekemään päätökseen siitä, että CBSA:n sitoumukset henkilötietojen suojasta ovat riittävät.

CBSA:n sitoumusten ja komission päätöksen voimassaolo päättyi syyskuussa 2009. CBSA:n sitoumusten mukaan se aloittaisi vuotta ennen sitoumusten voimassaolon päättymistä komission kanssa neuvottelut, joiden päämääränä on sitoumusten voimassaolon jatkaminen molemmin puolin hyväksyttävin ehdoin. Kanadan hallitus pyysikin komissiolta, että sopimuspuolet aloittaisivat neuvottelut, joiden tavoitteena olisi joko muuttaa silloisia puitteita tai tehdä uusi sopimus.

Esityksessä neuvoston päätökseksi suunnitellun sopimuksen tekemisestä ilmoitettiin päätöksen oikeusperustoiksi SEUT 82 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan d alakohta ja SEUT 87 artiklan 2 kohdan a alakohta yhdessä SEUT 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan kanssa. Euroopan unionin neuvosto hyväksyi joulukuun 2 päivänä 2010 päätöksen valtuuksien antamisesta komissiolle aloittaa EU:n ja Kanadan väliset sopimusneuvottelut PNR-tietojen siirtämisestä ja käytöstä terrorismin ja muun vakavan kansainvälisen rikollisuuden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.

Suunnitellussa Kanadan ja EU:n kahdenvälisessä sopimuksessa määrättäisiinkin edellytyksistä, joiden vallitessa lentoyhtiöt voivat siirtää EU:sta Kanadaan ja Kanadasta EU:hun matkustavien henkilöiden PNR-tietoja Kanadan toimivaltaiselle viranomaiselle. Sopimuksessa määrättäisiin myös Kanadan toimivaltaisen viranomaisen oikeudesta käsitellä PNR-tietoja ja siitä, miten tiedot on suojattava.

Unionin tuomioistuimen lausunto 1/15

EU:n ja Kanadan välinen PNR-sopimus allekirjoitettiin neuvotteluiden jälkeen 25 päivänä kesäkuuta 2014. Tämän jälkeen neuvosto pyysi 7 päivänä heinäkuuta 2014 päivätyllä kirjeellä Euroopan parlamenttia hyväksymään esityksen neuvoston päätökseksi suunnitellun sopimuksen tekemisestä. Euroopan parlamentti antoi 25 päivänä marraskuuta 2014 päätöslauselman unionin tuomioistuimen lausunnon pyytämisestä matkustajarekisteritietojen siirtämistä ja tietojen käsittelyä koskevan Kanadan ja Euroopan unionin välisen sopimuksen yhteensopivuudesta perussopimuksen (SEUT

16 artikla) ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan (7 ja 8 artikla ja 52 artiklan 1 kohta) määräysten kanssa.

Unionin tuomioistuin antoi asiassa lausunnon 1/15 26 päivänä heinäkuuta 2017. Se katsoi lausunnossa, että sopimus ei kaikilta osin ollut yhteensopiva perussopimusten kanssa. Unionin tuomioistuin katsoi oikeusperustan osalta, että neuvoston päätöksen olisi perustuttava sekä SEUT 16 artiklan 2 kohtaan että SEUT 87 artiklan 2 kohdan a alakohtaan. Lisäksi se katsoi, että sopimus ei sopinut yhteen EU:n perusoikeuskirjan 7, 8 ja 21 artiklan sekä 52 artiklan 1 kohdan kanssa siltä osin kuin siinä ei suljettu pois arkaluonteisten tietojen siirtoa EU:sta Kanadaan eikä myöskään näiden tietojen käyttöä ja säilyttämistä. Unionin tuomioistuin esitti lausunnossaan myös useita kriteerejä, joiden olisi täytyttävä, jotta matkustajarekisteritietojen siirtämistä ja käsittelyä koskeva Kanadan ja EU:n välinen sopimus sopisi yhteen perusoikeuskirjan vaatimusten kanssa.

Sopimuksessa olisi muun ohella ensinnäkin määritettävä selvästi ja täsmällisesti EU:sta Kanadaan siirrettävät matkustajarekisteritiedot. Sopimuksessa tulisi myös tuomioistuimen mukaan määrätä, että matkustajarekisteritietojen automaattisen käsittelyn yhteydessä käytettävät mallit ja kriteerit ovat erityisiä, luotettavia sekä syrjimättömiä ja että käytettävät tietokannat rajataan niihin, joita Kanada hyödyntää terrorismin ja vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjunnassa. Unionin tuomioistuimen mukaan sopimuksessa olisi lisäksi rajattava matkustajarekisteritietojen säilyttäminen lentomatkustajien lähdettyä maasta koskemaan vain sellaisten matkustajien tietoja, joiden osalta on olemassa sellaisia objektiivisia seikkoja, joiden perusteella voidaan katsoa, että he voisivat merkitä riskiä terrorismin ja vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjunnan kannalta.

Lukuun ottamatta tarkastuksia, jotka koskevat ennalta vahvistettuja malleja ja kriteerejä, joihin matkustajarekisteritietojen automaattiset käsittelyt perustuvat, PNR-tietojen käytölle Kanadan toimivaltaisessa viranomaisessa lentomatkustajien oleskellessa Kanadassa ja heidän lähdettyään sieltä samoin kuin kaikkeen kyseisten tietojen luovuttamiseen muille viranomaisille tulisi unionin tuomioistuimen mukaan asettaa objektiivisiin kriteereihin perustuvia aineellisia ja menettelyllisiä edellytyksiä. Unionin tuomioistuimen mukaan sopimuksessa olisi määrättävä, että tällainen käsittely edellyttää asianmukaisesti perusteltuja kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta etukäteisvalvontaa joko sellaiselta tuomioistuimelta tai riippumattomalta hallintoelimeltä, jonka ratkaisu annetaan toimivaltaisten viranomaisten muun muassa rikoksen estämis-, selvittämis- tai syyteharkintamenettelyssä esittämästä perustellusta pyynnöstä.

Lausunnossa 1/15 todetun mukaan sopimuksessa olisi määrättävä lentomatkustajien oikeudesta henkilökohtaiseen informaatioon, mikäli Kanadan toimivaltainen viranomainen käyttää heidän matkustajarekisteritietojaan heidän oleskellessaan Kanadassa ja heidän lähdettyään tästä maasta

ja mikäli se luovuttaa näitä tietoja muille viranomaisille tai yksityishenkilöille. Unionin tuomioistuin katsoi niin ikään, että suunnitellun sopimuksen 10 artiklassa ei taattu riittävän selvästi ja täsmällisesti, että sopimuksessa määrättyjen sääntöjen, jotka koskevat yksilöiden suojaa PNR-tietojen käsittelyssä, noudattamista valvoo perusoikeuskirjan 8 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu riippumaton viranomainen.

Neuvottelumandaattiluonnos

Komissio haluaa aloittaa uudet neuvottelut Kanadan kanssa, jotta EU:n ja Kanadan välinen sopimus matkustajarekisteritietojen (*passenger name record,* PNR) siirtämisestä ja käytöstä terrorismin ja muun vakavan kansainvälisen rikollisuuden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi saataisiin solmittua unionin tuomioistuimen lausunnossa 1/15 esitettyjen edellytysten mukaisesti. Kanadan rajavirasto CBSA on niin ikään ilmaissut halunsa aloittaa uudet neuvottelut EU:n kanssa, jotta saadaan aikaan sopimus kumpaakin tyydyttävin ehdoin ja edellä mainittu unionin tuomioistuimen lausunto asianmukaisesti huomioon ottaen.

Komissio onkin suositellut että neuvosto valtuuttaisi sen aloittamaan uudet neuvottelut Kanadan kanssa, jotta PNR-tietojen vaihtoa EU:n ja Kanadan välillä koskeva sopimus saadaan solmittua unionin tuomioistuimen asettamien vaatimusten edellyttämällä tavalla. Neuvottelujen aikana tulisi päätössuosituksen mukaan kuulla neuvoston nimittämää erityiskomiteaa. Päätössuosituksen liitteenä on luonnos neuvoston neuvotteluohjeiksi komissiolle.

Komission ehdottamat neuvotteluohjeet ovat lyhyet ja yleisluontoiset. Suositeltujen neuvotteluohjeiden mukaan suunnitellun sopimuksen tulisi sisältää kaikki suojatakeet, joilla varmistutaan sopimuksen yhteensopivuudesta EU:n perusoikeuskirjan 7, 8, 21 artiklan ja 52 artiklan 1 kohdan kanssa siten kuin unionin tuomioistuin on lausunnossaan 1/15 26 päivänä heinäkuuta 2017 täsmentänyt. Kaikilta muilta osin 25 päivänä kesäkuuta 2014 allekirjoitettu sopimus säilyisi ennallaan.

Puheenjohtaja on laatinut uuden version neuvoston päätösehdotukseksi komission suosituksen pohjalta. Esitetyt muutokset ovat pitkälti selventäviä ja teknisiä. Puheenjohtaja ehdottaa, että erityiskomitean sijaan komission tulee kuulla asianomaista neuvoston työryhmää, jota komission tulisi säännöllisesti tiedottaa neuvotteluiden etenemisestä ja neuvotteluasiakirjoista. Neuvosto voi myös myöhemmässä vaiheessa antaa uusia neuvotteluohjeita. Neuvotteluohjeisiin puheenjohtaja on esittänyt ainoastaan vähäisiä teknisiä tarkistuksia.

Neuvottelumandaatin hyväksyminen

Päätösehdotus neuvotteluohjeineen tullaan todennäköisesti hyväksymään joulukuun (7.–8.12.2017) OSA-neuvostossa.

Asiaa koskevassa U-jatkokirjeessä valtioneuvosto on pitänyt tärkeänä sitä, että neuvottelut Kanadan kanssa saadaan aloitettua mahdollisimman pian. PNR-tiedot ovat tärkeä työkalu terrorismin ja muun vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjunnassa. Suunnitellun sopimuksen tulisi kunnioittaa perusoikeuksia ja erityisesti oikeutta henkilötietojen suojaan unionin tuomioistuimen lausunnon edellyttämällä tavalla sekä antaa lentoyhtiöille niiden toiminnassaan tarvitsema oikeusvarmuus.

Komission ehdottamat neuvotteluohjeet ovat varsin lyhyet. Neuvotteluohjeet ovat kuitenkin asianmukaiset ja hyväksyttävissä, sillä unionin tuomioistuimen lausunto, johon ohjeessa nimenomaisesti viitataan, erittelee hyvin yksityiskohtaisella tasolla niitä asioita, joilta osin sopimusta tulisi muuttaa. Muilta osin sopimus, jonka Suomi on aiemmin hyväksynyt, säilyisi ennallaan.

Edellä esitetyin perustein oikeusministeriö katsoo valtioneuvoston lailla, että niin päätösehdotus neuvotteluohjeineen kuin myös ehdotetut oikeusperustat voidaan hyväksyä esitetyssä muodossaan.