OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Lainsäädäntöneuvos Tanja Jaatinen

12.11.2019

*Eduskunnan hallintovaliokunnalle*

# 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) – E 47/2019 vp

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

*Komission suositus*

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

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. Epäilyttävien matkustustapojen tunnistaminen ja jäljittäminen PNR-

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

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.

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 Japanin olevan EU:n läheinen ja strateginen kumppani terrorismin ja muun vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjunnassa. EU ja Japani tekevät tiivistä yhteistyötä Yhdistyneiden kansakuntien, G20-maiden ja G7-maiden piirissä sekä muilla monenvälisillä foorumeilla maailmanlaajuisten turvallisuuskehysten kehittämiseksi ja kansalaistensa turvallisuuden parantamiseksi.

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. 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 riittävyyttä koskevan päätöksen, joka koskee henkilötietojen siirtoa EU:sta Japaniin kaupallisten toimijoiden välillä.

Komission suosituksessa todetaan, että siinä otetaan huomioon tietosuojaa 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 koskien suunniteltua EU:n ja Kanadan välistä PNR-sopimusta.

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 mukaisiin 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 perheelämää koskevasta oikeudesta ja 8 artiklassa vahvistetusta henkilötietojen suojasta, sellaisina kuin niitä tulkitaan unionin tuomioistuimen lausunnossa 1/15, joka koski suunniteltua EU:n ja Kanadan välistä PNR-sopimusta.

Neuvotteluohjeissa muun muassa edellytettäisiin, 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 syr-

jimättömästi, 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.

*Oikeusministeriön näkemykset*

Oikeusministeriö kannattaa komission suositusta komission valtuuttamiseksi neuvottelemaan EU:n puolesta EU:n ja Japanin välinen PNR-sopimus. Se katsoo, että neuvosto voi tehdä päätöksen neuvottelumandaatin hyväksymisestä kuten eduskunnalle toimitetussa E-kirjeessä on esitetty.

Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että suunniteltu sopimus kunnioittaa perusoikeuksia ja erityisesti oikeutta henkilötietojen suojaan sekä antaa lentoyhtiöille niiden toiminnassaan tarvitseman oikeusvarmuuden. Komission ehdottamia neuvotteluohjeita oikeusministeriö pitää hyvänä pohjana sopimusneuvotteluille ja katsoo niiden olevan hyväksyttävissä. Sen mielestä on myönteistä, että neuvotteluohjeissa on huomioitu myös niitä seikkoja, joihin unionin tuomioistuin erityisesti kiinnitti lausunnossaan 1/15 huomiota.

Komissio on ehdottanut neuvoston päätöksen prosessuaaliseksi oikeusperustaksi SEUT 218 artiklan 3 ja 4 kohtaa. Komission päätösehdotus ei sisällä ehdotusta tulevan sopimuksen aineellisesta oikeusperustasta. Neuvoston oikeuspalvelu on ilmoittanut näkemyksenään, 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.

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