

Bryssel 12.1.2021
COM(2021) 17 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

lentoliikenteen harjoittajien PNR- eli matkustajarekisteritietojen käsitlemistä ja siirtämistä Australian tulli- ja rajavartiolaitokselle koskevan Euroopan unionin ja Australian välisen sopimuksen yhteisestä arvioinnista

{SWD(2021) 3 final}

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

lentoliikenteen harjoittajien PNR- eli matkustajarekisteritietojen käsittelemistä ja siirtämistä Australian tulli- ja rajavartiolaitokselle koskevan Euroopan unionin ja Australian välisen sopimuksen yhteisestä arvioinnista

Johdanto

Lentoliikenteen harjoittajien PNR- eli matkustajarekisteritietojen käsittelemistä ja siirtämistä Australian tullilaitokselle koskeva Euroopan unionin ja Australian välinen sopimus¹ tuli voimaan 1. kesäkuuta 2012. Sopimuksen 24 artiklan 4 kohdan mukaan sopimuspuolet arvioivat sopimusta ja erityisesti sen toiminnallista tehokkuutta viimeistään neljän vuoden kuluttua sen voimaantulosta.

Yhteinen arviointi sisältää sopimuksen perusteellisen tarkastelun, jossa kartoitetaan sopimuksen laajaa toimintaa ja toiminnallista lisäarvoa sekä arvioidaan sen tuloksia, vaikutuksia, tehokkuutta, tarpeellisuutta ja suhteellisuutta. Arviointi tarjoaa myös tilaisuuden arvioida kummankin osapuolen asiaa koskevan oikeudellisen kehyksen ja oikeuskäytännön kehityksen mahdollisia vaikutuksia. Näin ollen yhteisen arvioinnin lähestymistapa on laajempi kuin yhteisen tarkastelun, jossa molemmat osapuolet arvioivat, onko sopimus pantu asianmukaisesti täytäntöön.

Yhteisen arvioinnin ja kertomuksen valmisteluprosessi

- Komissio lähetti ennen yhteisen arvioinnin toteuttamista 28. kesäkuuta 2019 kyselyn Australian sisäasiainministeriölle, jäljempänä 'ministeriö'. Ministeriö toimitti kyselyyn alustavat kirjalliset vastaukset ennen yhteistä arviointia ja lopullisen vahvistetun version arvioinnin jälkeen.
- EU:n ryhmä teki yhteisen arviointikäynnin 15. elokuuta 2019.
- Kaikki EU:n ryhmän jäsenet allekirjoittivat ministeriön pyynnöstä salassapitosopimuksen, mikä oli ehtona sen osallistumiselle tähän uudelleen tarkasteluun.

¹ 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.

- Vastauksista kyselyyn keskusteltiin yksityiskohtaisesti ministeriön kanssa. EU:n ryhmällä oli myös tilaisuus ja aikaa esittää lisäkysymyksiä ministeriön virkamiehille ja käsitellä kaikkia sopimuksen eri näkökohtia.
- EU:n ryhmän havainnot esitettiin mukaan liitettyssä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa. Se toimitettiin ministeriölle, ja Australialla oli näin mahdollisuus kommentoida epätarkkuuksia ja yksilöidä tiedot, joita ei voida luovuttaa julkisuuteen.

Valmisteluasiakirjassa esitetään yksityiskohtaisempia tietoja ja kattava analyysi yhteisen arvioinnin menetelmistä ja kaikista tässä kertomuksessa käsitellyistä seikoista.

Yhteisen arvioinnin tulokset

Yhteisen arvioinnin tärkeimmät tulokset voidaan tiivistää seuraavasti:

Arviointiryhmät ovat keskustelleet eri tavoista, joilla PNR-tietoja käytetään terrorismirikosten ja niihin liittyvien sekä tiettyjen muiden luonteeltaan rajat ylittävien rikosten ehkäisemiseen, havaitsemiseen, tutkintaan ja syytteenpanoon. Yhteisessä arvioinnissa vahvistui, että PNR-tiedot sisältävät elementtejä, joita ei ole saatavilla muilla keinoin, eikä PNR-tietojen sisältöä voida löytää muuntotyypisellä tiedonkeruulla.

PNR-tietojen kerääminen on tarpeen myös, koska ne voivat auttaa asianomaisia viranomaisia tunnistamaan korkean riskin matkustajat, jotka ovat muutoin lainvalvontaviranomaisille ennestään tuntemattomia. Lisäksi aiempien PNR-tietojen säilyttämisen hyödyllisyydestä on monia esimerkkejä: aiemmat tiedot ovat olleet ratkaisevan tärkeitä korkean profiilin terrorismintorjunnan tapausten ratkaisemisessa paitsi Australiassa myös EU:ssa.

Lisäksi yhteisessä arvioinnissa otetaan huomioon kasvava kiinnostus PNR-tietojen käyttöä kohtaan kaikkialla maailmassa terrorismintorjunnassa ja lainvalvonnassa sekä uusia kansainvälisiä velvoitteita täytettäessä. Tässä yhteydessä viitataan erityisesti EU:n PNR-direktiivin² käyttöönottoon ja maailmanlaajuisiin uusiin standardeihin ja menettelytapoihin (SARP), jotka koskevat Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) suorittamaa PNR-

² 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).

tietojen keräämistä, käyttöä, käsittelyä ja suojaamista Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselman 2396 (2017)³ mukaisesti.

Arviointiryhmät keskustelivat myös suunniteltua EU:n ja Kanadan PNR-sopimusta koskevasta unionin tuomioistuimen lausunnosta 1/15⁴.

Päätelmät

Yhteinen arviointi osoitti selvästi, että sopimuksella on lisäarvoa ja toiminnallista tehokkuutta terrorismin ja vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjunnassa. Arvioinnin aikana saadut esimerkit ovat osoittaneet, että PNR, myös aiemmat PNR-tiedot, tarjoavat ainutlaatuista aineistoa, joka on ollut ratkaisevan tärkeää terrorismiin syylistyneiden vierastaistelijoiden paluun estämisessä ja erityisesti huumeisiin liittyvän rikollisuuden ja lasten hyväksikäytön torjumisessa. Lisäksi sopimuksen tavoitteet noudattavat kansainvälisiä velvoitteita, jotka koskevat PNR-tietojen keräämistä, käsittelyä ja analysointia tehokasta rajavalvontaa varten, jotta voidaan estää terroristien matkustaminen ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen osallistuvien henkilöiden välisten suhteiden luominen sekä nostaa terrorismiin ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyviä syytteitä.

Samalla EU:n ryhmä totesi, että sopimukseen sisältyvistä lukuisista suojatoimista huolimatta useat sopimuksen näkökohdat eivät vastaa täysin unionin tuomioistuimen lausuntoa 1/15 Kanadan kanssa tehtävästä suunnitellusta PNR-sopimuksesta, sillä sopimus Australian kanssa tehtiin ennen kuin tuomioistuin antoi lausuntonsa. Nämä näkökohdat koskevat matkustajille annettavia ilmoituksia, PNR-tietojen säilyttämistä, tietojen siirtämistä eteenpäin ja tarvetta PNR-tietojen käytön riippumattomaan ennakoarviointiin.

Komissio ottaa huomioon Australian pyrkimykset noudattaa sopimuksen vaatimuksia, kuten yhteisessä tarkastelussa⁵ on osoitettu, ja panee merkille, että Australia pitää aiempien PNR-tietojen säilyttämistä tärkeänä.

Osapuolet sitoutuivat jatkamaan tässä tilanteessa rakentavaa vuoropuheluaan sopimuksen täytäntöönpanosta ja tekemään yhteisen tarkastelun ja tämän arvioinnin suosituksia koskevaa työtä suunniteltua EU:n ja Kanadan PNR-sopimusta koskevan unionin tuomioistuimen

³ Päätöslauselma 2396 (2017), jonka turvallisuusneuvosto hyväksyi 21. joulukuuta 2017 pidetyssä 8148. kokouksessaan.

⁴ Unionin tuomioistuimen lausunto 1/15 (suuri jaosto), ECLI:EU:C:2017:592.

⁵ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle lentoliikenteen harjoittajien PNR- eli matkustajarekisteritietojen käsittelemistä ja siirtämistä Australian tulli- ja rajavartiolaitokselle koskevan Euroopan unionin ja Australian välisen sopimuksen täytäntöönpanoa koskevasta yhteisestä uudelleen tarkastelusta, COM(2020) 701 final.

lausunnon mukaisesti. Komissio arvioi tarvittavat jatkotoimet ja ottaa tässä huomioon myös Euroopan parlamentin ja neuvoston tästä arvioinnista saaman palautteen.

Komissio aikoo ensi vuonna tarkastella yleisesti EU:n ulkoista strategiaa, joka koskee PNR-tietojen siirtoa kolmansiin maihin.