



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 27.9.2019
COM(2019) 420 final

Suositus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

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

PERUSTELUT

1. TARKOITUS

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 matkustajarekisteritiedot ('PNR-tiedot') Japaniin EU:n lainsäädännön vaatimusten mukaisella tavalla.

2. EHDOTUKSEN TAUSTA

PNR-tiedoilla tarkoitetaan kunkin matkustajan matkustajatiedot sisältävää rekisteriä, jossa on kaikki ne tiedot, joita lentoliikenteen harjoittajat tarvitsevat varausten käsittelyyn. Tässä suosituksessa PNR-tiedot kattavat tiedot, jotka kerätään matkustajilta ja tallennetaan lentoliikenteen harjoittajan automaattiseen varausjärjestelmään ja lähtöselvitysjärjestelmään.

PNR-tietojen käsittely on EU:ssa keskeinen väline yhteisessä toiminnassa terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjumiseksi ja turvallisuusunionin luomisessa. Epäilyttävien matkustustapojen tunnistaminen ja jäljittäminen PNR-tietojen käsittelyn avulla todisteiden keräämiseksi ja tarvittaessa vakavaan rikokseen syyllistyneiden ja heidän apuriensa löytämiseksi sekä rikollisverkostojen paljastamiseksi on osoittautunut olennaisen tärkeäksi terrorismirikosten ja vakavien rikosten ennalta estämisen, paljastamisen ja tutkinnan sekä tällaisiin rikoksiin liittyvien syytetoimien kannalta.

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 27. huhtikuuta 2016 direktiivin (EU) 2016/681 PNR-tietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten ('PNR-direktiivi')¹. Direktiivin nojalla EU:n kansalliset viranomaiset saavat suoran pääsyn lentoyhtiöiden hallussa oleviin keskeisiin tietoihin niin, että tietosuojaoikeudet otetaan täysimääräisesti huomioon. Se tarjoaa kaikille jäsenvaltioille tärkeän välineen terrorismin ja vakavien rikosten, kuten huumausaine- ja ihmiskaupan sekä lasten seksuaalisen hyväksikäytön, ehkäisemiseksi, paljastamiseksi ja tutkimiseksi. Määräaika, johon mennessä jäsenvaltioiden oli saatettava PNR-direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöään, oli 25. toukokuuta 2018.²

Maailmanlaajuisella tasolla Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston 21. joulukuuta 2017 antamassa päätöslauselmassa 2396 edellytetään, että YK:n jäsenvaltiot ”kehittävät ICAOn standardien ja suositeltujen menettelytapojen edistämiseksi valmiuksia kerätä, käsitellä ja analysoida matkustajarekisteritietoja (PNR) sekä varmistavat, että niiden toimivaltaiset kansalliset viranomaiset käyttävät ja niille toimitetaan PNR-tietoja kunnioittaen täysimääräisesti ihmisoikeuksia ja perusvapauksia”. Lisäksi päätöslauselmassa kehoitetaan ICAOta ”työskentelemään yhdessä jäsenvaltioidensa kanssa PNR-tietojen keruuta, käyttöä, käsittelyä ja suojaamista koskevan standardin laatimiseksi”³. ICAOn ilmakuljetuskomitea

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. 132–149).

² Ks. yhdeksästoista raportti edistymisestä kohti toimivaa ja todellista turvallisuusunionia (COM(2019) 353 final, 24.7.2019); raportissa käsitellään PNR-direktiivin täytäntöönpanon tilaa.

³ Turvallisuusneuvoston päätöslauselma 2396 (2017) palaavien terrorismiin syyllistyneiden vierastaistelijoiden aiheuttamista uhista kansainväliselle rauhalle ja turvallisuudelle.

(ATC) perusti maaliskuussa 2019 maahantulon helpottamista käsittelevän paneelin työryhmän (Facilitation Panel Task Force). Sen tehtävänä on tarkastella Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselman 2396 (2017) mukaisesti ehdotuksia standardeiksi ja suositelluiksi menettelytavoiksi, jotka koskevat PNR-tietojen keruuta, käyttöä, käsittelyä ja suojaamista. Työryhmän tehtävänä on a) tarkastella Chicagon yleissopimuksen liitteessä 9 olevaan 9 lukuun nykyisin sisältyviä, PNR-tietoja koskevia standardeja ja suositeltuja menettelytapoja, b) määrittää, onko niitä täydennettävä uusilla standardeilla ja menettelytavoilla ja/tai ohjeilla, ottaen huomioon turvallisuusneuvoston päätös ja näkökohdat ja c) laatia tarpeen mukaan uusia säännöksiä (standardeja, suositeltuja menettelytapoja ja/tai ohjeita), jotka koskevat PNR-tietojen keruuta, käyttöä, käsittelyä ja suojaamista.

Henkilötietojen siirto EU:sta kolmanteen maahan voi tapahtua ainoastaan asetuksen (EU) 2016/679⁴ ('yleinen tietosuoja-asetus') V luvussa säädettyjen kansainvälisiä tiedonsiirtoja koskevien säännösten mukaisesti.

EU:n ja kolmansien maiden välillä on voimassa kaksi kansainvälistä sopimusta PNR-tietojen käsittelystä ja siirtämisestä (Australian⁵ ja Yhdysvaltojen⁶ kanssa). Euroopan unionin tuomioistuin antoi 26. heinäkuuta 2017 lausunnon⁷ suunnitellusta EU:n ja Kanadan välisestä sopimuksesta, joka allekirjoitettiin 25. kesäkuuta 2014. Tuomioistuin katsoi, että sopimusta ei voitu tehdä suunnitellussa muodossa, koska osa sen määräyksistä oli ristiriidassa EU:n tunnustamien yksityisyyttä ja henkilötietojen suojaamista koskevien perusoikeuksien kanssa. Erityisesti tuomioistuin vahvisti oikeudellisia lisävaatimuksia, jotka koskevat riippumattoman viranomaisen suorittamaa valvontaa, arkaluonteisia tietoja, PNR-tietojen automaattista käsittelyä, PNR-tietojen käsittelyn tarkoitusta sekä PNR-tietojen säilyttämistä, käyttöä, luovuttamista ja edelleensierrota. Uudet PNR-neuvottelut Kanadan kanssa aloitettiin kesäkuussa 2018 Euroopan komission neuvostolta joulukuussa 2017 saaman valtuutuksen nojalla. Montrealissa 17.–18. heinäkuuta 2019 pidetyssä EU:n ja Kanadan välisessä 17. huippukokouksessa EU ja Kanada olivat tyytyväisiä siihen, että ne olivat saaneet neuvottelut päätökseen. Kanada huomautti oikeudellisen uudelleentarkastelun vaatimuksestaan, ja osapuolet sitoutuivat saattamaan sopimuksen valmiiksi mahdollisimman pian ottaen huomioon kyseisen uudelleentarkastelun ja tunnustivat sopimuksen keskeisen aseman turvallisuuden lisäämisessä samalla, kun varmistetaan yksityisyyden ja henkilötietojen suoja.

3. EHDOTUKSEN TAVOITTEET

Japani on Euroopan unionin 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 ”Osapuolet pyrkivät käyttämään lakiensa ja asetustensa mahdollistamassa laajuudessa käytettävissä olevia työkaluja, kuten

⁴ 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) (EUVL L 119, 4.5.2016, s. 1).

⁵ EUVL L 186, 14.7.2012, s. 4–16.

⁶ EUVL L 215, 11.8.2012, s. 5–14.

⁷ Unionin tuomioistuimen (suuri jaosto) 26. heinäkuuta 2017 antama lausunto 1/15, ECLI:EU:C:2017:592.

matkustajarekistereitä, terroritekojen ja vakavien rikosten ehkäisemiseen ja torjumiseen kunnioittaen kuitenkin samalla oikeutta yksityisyyteen ja henkilötietojen suojaa”. EU:n ja Japanin välinen PNR-sopimus lujittaisi ehdotettua kestävien yhteyksien ja laadukkaan infrastruktuurin kumppanuutta Euroopan unionin ja Japanin välillä erityisesti parantamalla lentoliikenteen turvallisuutta.

Euroopan komissio antoi 23. tammikuuta 2019 tietosuojan riittävyyttä koskevan päätöksen, joka koskee henkilötietojen siirtoa EU:sta Japaniin kaupallisten toimijoiden välillä⁸. Tässä yhteydessä Euroopan komissio arvioi myös niitä edellytyksiä ja suojatoimia, joiden mukaisesti Japanin viranomaiset, muun muassa lainvalvontaviranomaiset, voivat saada käyttöönsä näiden toimijoiden hallussa olevia tietoja.

Japani on ilmaissut Euroopan komissiolle selkeästi kiinnostuksensa aloittaa neuvottelut PNR-sopimuksen tekemisestä Euroopan unionin kanssa. Japani on todennut hiljattain erityisesti, että sillä on pakottava tarve saada PNR-tietoja EU:n liikenteenharjoittajilta maassa pidettävien vuoden 2020 olympialaisten johdosta, jotta voidaan vastata odotettavissa olevaan turvallisuusriskien lisääntymiseen.

Japanin lainsäädännön (tullilaki sekä muuttoliikkeen valvontaa ja pakolaisten tunnistamista koskeva laki) 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.

Lisäksi lentoliikenteen harjoittajat ja niiden yhteenliittymät ovat useaan otteeseen pyytäneet Euroopan 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.

Tarvitaan ratkaisu, jolla luodaan EU:n tason oikeusperusta PNR-tietojen siirtämiselle EU:sta Japaniin, ja siten tunnustetaan PNR-tietojen välttämättömyys osana terrorismin ja muun vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjuntaa. Tulevassa sopimuksessa olisi myös määrättävä yleisen tietosuojasetuksen 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 tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen.

Siirtämällä PNR-tietoja Japaniin edistettäisiin Euroopan unionin kanssa tehtävää kansainvälistä lainvalvontayhteistyötä, jonka yhteydessä Japani muun muassa toimittaisi PNR-tiedoista peräisin olevat analytyttiset tiedot jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille sekä Europolille ja/tai Eurojustille näiden toimivallan mukaisesti.

⁸ Komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2019/419, annettu 23 päivänä tammikuuta 2019, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 nojalla henkilökohtaisten tietojen suojasta annetun lain mukaisen henkilötietojen suojan riittävästä tasosta Japanissa (tiedoksiannettu numerolla C(2019) 304) (EUVL L 76, 19.3.2019, s. 1–58).

4. EHDOTUKSEN OIKEUDELLINEN SISÄLTÖ

Tässä suosituksessa, joka koskee neuvottelujen aloittamista PNR-sopimuksesta Japanin kanssa, otetaan huomioon tietosuojaa ja PNR-tietoja koskeva sovellettava EU:n oikeudellinen kehys eli asetus (EU) 2016/679, direktiivi (EU) 2016/680⁹ ja direktiivi (EU) 2016/681 sekä perussopimus ja perusoikeuskirja, sellaisina kuin niitä tulkitaan Euroopan unionin tuomioistuimen asiaa koskevassa oikeuskäytännössä, erityisesti tuomioistuimen lausunnossa 1/15.

Suosituksessa otetaan huomioon myös Euroopan komission neuvostolta joulukuussa 2017 saama lupa aloittaa neuvottelut EU:n ja Kanadan välisestä sopimuksesta, joka koskee PNR-tietojen siirtämistä ja käyttöä.

Tämä suositus on unionin tuomioistuimen lausunnossa 1/15 vahvistettujen oikeudellisten vaatimusten mukainen. Se perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 218 artiklaan. Unionin neuvottelijaksi nimitetään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 218 artiklan mukaisesti Euroopan komissio.

⁹ 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).

Suositus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

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

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 218 artiklan 3 ja 4 kohdan,

ottaa huomioon Euroopan komission suosituksen,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Olisi aloitettava neuvottelut sopimuksen tekemisestä unionin ja Japanin välillä PNR- eli matkustajarekisteritietojen siirtämisestä ja käytöstä terrorismin ja muun vakavan kansainvälisen rikollisuuden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.
- (2) 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 tehokkaihin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen. Sopimusta olisi sovellettava näiden oikeuksien ja periaatteiden mukaisesti,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Euroopan komissiolle annetaan lupa neuvotella unionin puolesta unionin ja Japanin välinen sopimus, joka koskee PNR- eli matkustajarekisteritietojen siirtämistä ja käyttöä terrorismin ja muun vakavan kansainvälisen rikollisuuden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.

2 artikla

Neuvotteluohjeet ovat tämän päätöksen liitteenä.

3 artikla

Neuvottelut käydään neuvoston nimittämää erityiskomiteaa kuullen.

4 artikla

Tämä päätös on osoitettu Euroopan komissiolle.

Tehty Brysselissä

*Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja*