

# EUROOPAN TIETOSUOJAVALTUUTETTU

## **Tiivistelmä Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunnosta, joka koskee EU:n ja Japanin välisen matkustajarekisteritietojen siirtämistä ja käyttöä koskevan sopimuksen neuvotteluvaltuuksia**

(Koko lausunto on luettavissa englanniksi, ranskaksi ja saksaksi Euroopan tietosuojavaltuutetun verkkosivustolla [www.edps.europa.eu](http://www.edps.europa.eu))

(2019/C 419/04)

Euroopan komissio antoi 27. syyskuuta 2019 suosituksen 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. Suunnitellun sopimuksen tarkoituksena on määrittää oikeusperusta ja edellytykset, joiden mukaisesti lentoliikenteen harjoittajille annetaan lupa siirtää EU:n ja Japanin välillä lentäviä matkustajia koskevat PNR-tiedot Japaniin EU:n lainsäädännön vaatimusten, esimerkiksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan, mukaisella tavalla.

Euroopan tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen neuvotteluvaltuuksien tavoitteeseen varmistaa, että Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa vahvistettuja perusoikeuksia ja -vapauksia sekä tarpeellisuus- ja suhteellisuusperiaatteita, sellaisina kuin unionin tuomioistuimien on niitä EU:n ja Kanadan välistä PNR-sopimusta koskevassa lausunnossaan 1/15 tulkinnut, kunnioitetaan kaikilta osin.

Suunniteltu sopimus vaikuttaa erittäin monien rikolliseen toimintaan sekaantumattomien yksilöiden perusoikeuksiin, joten Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo, että sopimukseen on sisällyttävä kaikki tarvittavat aineelliset ja menettelylliset takeet PNR-järjestelmän oikeasuhteisuuden varmistamiseksi sekä yksityisyyttä ja tietosuojaa koskevaan oikeuteen puuttumisen rajoittamiseksi vain siihen, mikä on ehdottoman tarpeellista ja Euroopan unionin yleisen edun perusteella oikeutettua. Tätä varten Euroopan tietosuojavaltuutettu esittää neuvotteluohjeiden parantamiseksi useita suosituksia, kuten seuraavat:

- PNR-järjestelmän tarpeellisuuden ja oikeasuhteisuuden suhteen on noudatettava tiukkaa lähestymistapaa
- siirrettyjen PNR-tietojen jatkokäytön on oltava käyttötarkoituksen rajoittamista koskevan periaatteen mukaisesti erittäin hyvin perusteltua, selkeästi ja tarkasti määriteltyä sekä rajoitettua siihen, mikä on ehdottoman tarpeellista
- neuvoston päätökseen, jolla annetaan lupa neuvottelujen aloittamiseen, on sisällyttävä viittaus menettelyllisen oikeusperustan lisäksi myös aineelliseen oikeusperustaan, kuten SEUT 16 artiklaan
- on kiinnitettävä erityistä huomiota sellaisten riskien ehkäisemiseen, jotka liittyvät lentomatkustajia koskevien tietojen erityisryhmien epäsuoraan paljastamiseen sekä yksilöiden jälleentunnistamiseen heihin liittyvien PNR-tietojen anonymisoinnin jälkeen
- suunniteltuun sopimukseen on sisällyttävä lausekkeita, joilla mahdollistetaan sopimuksen keskeyttäminen, jos sen määräyksiä rikotaan, sekä sopimuksen purkamisen, jos määräysten noudattamatta jättäminen on vakavaa ja jatkuvaa.

Euroopan tietosuojavaltuutettu antaa tässä lausunnossa yksityiskohtaisempia suosituksia.

Euroopan tietosuojavaltuutettu on toimielinten käytettävissä lisätietojen antamiseksi neuvottelujen aikana. Lisäksi hän odottaa, että häntä kuullaan sopimusluonnoksen laatimisen myöhemmissä vaiheissa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/1725 <sup>(1)</sup> 42 artiklan mukaisesti.

## I. JOHDANTO JA TAUSTA

1. Euroopan komissio antoi 27. syyskuuta 2019 suosituksen neuvoston päätökseksi luvan antamisesta neuvottelujen aloittamiseen Euroopan unionin (EU) ja Japanin välisestä sopimuksesta, joka koskee matkustajarekisteritietojen (PNR) siirtämistä ja käyttöä terrorismin ja muun vakavan kansainvälisen rikollisuuden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Suosituksen liitteessä (jäljempänä ”liite”) määritetään neuvoston neuvotteluohjeet Euroopan komissiolle eli tavoitteet, jotka komission olisi pyrittävä EU:n puolesta neuvotteluissa saavuttamaan.

<sup>(1)</sup> EUVL L 295, 21.11.2018, s. 39.

2. Suositus on annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 218 artiklassa määritetyn, EU:n ja kolmansien maiden välisiin sopimuksiin sovellettavan menettelyn mukaisesti. Tällä suosituksella komissio pyrkii saamaan neuvostolta luvan toimia neuvottelijana EU:n puolesta sekä aloittamaan neuvottelut Japanin kanssa neuvotteluvaltuuksien mukaisesti. Kun neuvottelut on saatu päätökseen, sopimuksen tekeminen edellyttää, että Euroopan parlamentti hyväksyy neuvottellun sopimustekstin. Tämän jälkeen neuvoston on tehtävä päätös sopimuksen tekemisestä.
3. Oikeudellinen kehys PNR-tietojen käsittelylle EU:ssa on matkustajarekisteritietojen (PNR) käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten 27 päivänä huhtikuuta 2016 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/681 (PNR-direktiivi). Jäsenvaltioiden oli saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 25. toukokuuta 2018. Euroopan komission on toteutettava PNR-direktiivin ensimmäinen tarkastelu viimeistään 25. toukokuuta 2020.
4. Tällä hetkellä EU:n ja kolmansien maiden välillä on voimassa kaksi PNR-tietojen käsittelyä ja siirtämistä koskevaa kansainvälistä sopimusta. Sopimukset Australian <sup>(2)</sup> ja Yhdysvaltojen <sup>(3)</sup> kanssa on tehty vuonna 2011. Euroopan unionin tuomioistuin antoi Euroopan parlamentin pyynnöstä SEUT 218 artiklan 11 kohdan nojalla 26. heinäkuuta 2017 lausunnon 1/15 <sup>(4)</sup> PNR-tietojen siirtämistä ja käsittelyä koskevasta EU:n ja Kanadan välisestä suunnitellusta sopimuksesta, joka allekirjoitettiin 25. kesäkuuta 2014. Tuomioistuin totesi, että sopimus ei sovi yhteen Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7, 8 ja 21 artiklan sekä 52 artiklan 1 kohdan kanssa siltä osin kuin siinä ei suljeta pois arkaluonteisten tietojen siirtoa EU:sta Kanadaan eikä myöskään näiden tietojen käyttöä ja säilyttämistä. Lisäksi tuomioistuin määrittäi useita edellytyksiä ja suojatoimia PNR-tietojen lailliselle käsittelylle ja siirtämiselle. Lausunnon 1/15 perusteella Kanadan kanssa on aloitettu kesäkuussa 2018 uudet PNR-neuvottelut, jotka komission mukaan ovat edenneet viimeiseen vaiheeseen.
5. Maailmanlaajuisella tasolla PNR-tietoja koskevaa kysymystä käsitellään vuonna 1947 voimaan tulleessa kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksessa (Chicagon yleissopimus), jossa säännellään kansainvälistä lentoliikennettä ja määritetään kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) tehtävät. ICAOn neuvosto on hyväksynyt PNR-tietoja koskevat standardit ja suositellut menettelytavat, jotka sisältyvät Chicagon yleissopimuksen liitteeseen 9 (Maahantulon helpottaminen). Niitä täydentävät lisäohjeet, erityisesti ICAOn asiakirja nro 9944, jossa esitetään matkustajarekisteritietoja (PNR) koskevat suuntaviivat <sup>(5)</sup>. Kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat Chicagon yleissopimuksen osapuolia.
6. Lisäksi palaavien terrorismiin syyllistyneiden vierastaistelijoiden aiheuttamista uhista kansainväliselle rauhalle ja turvallisuudelle 21 päivänä joulukuuta 2017 annetussa Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselmassa 2396 (2017) 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 turvallisuusneuvosto ”kannustaa jäsenvaltioita tarvittaessa toimittamaan PNR-tietoja asiaan liittyville tai kyseessä oleville jäsenvaltioille terrorismiin syyllistyneiden vierastaistelijoiden paljastamiseksi” <sup>(6)</sup>.
7. Euroopan tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen, että häntä on kuultu Euroopan komission annettua suosituksen, ja odottaa, että neuvoston päätöksen johdanto-osaan sisällytetään viittaus käsillä olevaan lausuntoon. Käsillä oleva lausunto ei estä Euroopan tietosuojavaltuutettua tekemästä muita huomioita, jotka voivat olla tarpeen myöhemmässä vaiheessa saatavilla olevien lisätietojen perusteella.

<sup>(2)</sup> EUVL L 186, 14.7.2012, s. 4.

<sup>(3)</sup> EUVL L 215, 11.8.2012, s. 5.

<sup>(4)</sup> Unionin tuomioistuimen lausunto 1/15, annettu SEUT 218 artiklan 11 kohdan nojalla 26 päivänä heinäkuuta 2017, luonnoksesta Kanadan ja EU:n väliseksi PNR-tietojen siirtämistä ja käsittelyä koskevaksi sopimukseksi, ECLI:EU:C:2017:592.

<sup>(5)</sup> ICAO, Doc 9944 Guidelines on Passenger Name Record (PNR) Data, First Edition – 2010.

<sup>(6)</sup> Palaavien terrorismiin syyllistyneiden vierastaistelijoiden aiheuttamista uhista kansainväliselle rauhalle ja turvallisuudelle annettu turvallisuusneuvoston päätöslauselma 2396 (2017), jonka turvallisuusneuvosto hyväksyi 8148. istunnossaan 21. joulukuuta 2017, 12 kohta.

## V. PÄÄTELMÄT

34. Euroopan tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen neuvotteluvaltuutuksien tavoitteeseen varmistaa, että Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa vahvistettuja perusoikeuksia ja -vapauksia sekä tarpeellisuus- ja suhteellisuusperiaatteita, sellaisina kuin Euroopan unionin tuomioistuin on niitä EU:n ja Kanadan välistä PNR-sopimusta koskevassa lausunnossaan 1/15 tulkinnut, kunnioitetaan kaikilta osin.
35. Suunniteltu sopimus vaikuttaa erittäin monien rikolliseen toimintaan sekaantumattomien yksilöiden perusoikeuksiin, joten Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo, että tulevaan sopimukseen on sisällyttävä kaikki tarvittavat aineelliset ja menettelylliset takeet, jotka kokonaisuudessaan varmistaisivat PNR-järjestelmän oikeasuhteisuuden sekä rajoittaisivat yksityisyyttä ja tietosuoja koskevaan oikeuteen puuttumisen vain siihen, mikä on ehdottoman tarpeellista ja EU:n yleisen edun perusteella oikeutettua.
36. Tämän vuoksi Euroopan tietosuojavaltuutettu painottaa pääasiallisena suosituksenaan tarvetta tiukalle lähestymistavalle PNR-järjestelmän tarpeellisuuden ja oikeasuhteisuuden suhteen. Lisäksi on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, miten käyttötarkoituksen rajoittamista koskeva periaate pannaan käytännössä täytäntöön siirrettyjen PNR-tietojen käytön osalta. Lisäksi Euroopan tietosuojavaltuutettu toistaa aikaisemmissa lausunnoissaan <sup>(?)</sup> esittämänsä kannan, jonka mukaan SEUT 218 artiklan nojalla annetun neuvoston päätöksen luvan antamisesta neuvottelujen aloittamiseen on sisällettävä viittaus menettelyllisen oikeusperustan lisäksi myös asianmukaiseen aineelliseen oikeusperustaan, johon on sisällyttävä SEUT 16 artikla.
37. Muut käsillä olevaan lausuntoon sisältyvät Euroopan tietosuojavaltuutetun suositukset liittyvät operatiivisten henkilötietojen siirtämistä koskevaan asianmukaiseen oikeudelliseen kehykseen sekä tarpeeseen ehkäistä riskit, jotka liittyvät lentomatkestajia koskevien tietojen erityisryhmien epäsuoraan paljastamiseen ja yksilöiden jälleentunnistamiseen heihin liittyvien PNR-tietojen anonymisoinnin jälkeen. Euroopan tietosuojavaltuutettu painottaa myös tarvetta selvittää Japanin toimivaltaisten viranomaisten suorittamaa PNR-tietojen käsittelyn riippumattonta valvontaa, joka on yksi tärkeimmistä keinoista tietosuoja koskevan oikeuden takaamiseksi. Lisäksi Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittelee sellaisten lausekkeiden lisäämistä sopimukseen, joilla mahdollistetaan tulevan sopimuksen keskeyttäminen, jos sen määräyksiä rikotaan, sekä sopimuksen purkaminen, jos määräysten noudattamatta jättäminen on vakavaa ja jatkuvaa.
38. Euroopan tietosuojavaltuutettu on komission, neuvoston ja Euroopan parlamentin käytettävissä prosessin myöhemmissä vaiheissa tietojen antamista varten. Tämän lausunnon sisältämät huomautukset eivät estä Euroopan tietosuojavaltuutettua esittämästä lisähuomautuksia, jotka voivat olla tarpeen muiden kysymysten noustessa esiin. Ne käsitellään, kun lisätietoja on saatavilla. Tämän vuoksi Euroopan tietosuojavaltuutettu odottaa, että häntä kuullaan myöhemmin sopimusluonnoksen määräysten osalta ennen lopullisen sopimuksen tekemistä.

Bryssel, 25. lokakuuta 2019.

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI  
*Euroopan tietosuojavaltuutettu*

---

<sup>(?)</sup> Katso Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunto 2/2019, joka koskee luvan antamista neuvotella Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välisestä sähköisen todistusaineiston rajatylittävää saatavuutta koskevasta sopimuksesta, ja Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunto 3/2019, joka koskee osallistumista tietoverkkorikollisuuteen liittyvän Budapestin yleissopimuksen toisesta lisäpöytäkirjasta käytäviin neuvotteluihin. Lausunnot ovat saatavilla seuraavista osoitteista: [https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-04-02\\_edps\\_opinion\\_on\\_eu\\_us\\_agreement\\_on\\_e-evidence\\_en.pdf](https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-04-02_edps_opinion_on_eu_us_agreement_on_e-evidence_en.pdf) ja [https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-04-02\\_edps\\_opinion\\_budapest\\_convention\\_en.pdf](https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-04-02_edps_opinion_budapest_convention_en.pdf).