Valiokunnan lausunto HaVL 34/2017 vp– U 67/2013 vp

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista neuvoston päätöksiksi sopimuksen allekirjoittamisesta ja tekemisestä (EU-Kanada matkustajarekisteritietojen käyttöä koskeva sopimus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista neuvoston päätöksiksi sopimuksen allekirjoittamisesta ja tekemisestä (EU-Kanada matkustajarekisteritietojen käyttöä koskeva sopimus) (U 67/2013 vp): Hallintovaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 31/2017 vp — U 67/2013 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- erityisasiantuntija Tanja Jaatinen, oikeusministeriö

Viitetiedot

Valiokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnon HaVL 21/2013 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Tausta

Euroopan unionin neuvosto hyväksyi joulukuun 2 päivänä 2010 päätöksen valtuuksien antamisesta komissiolle aloittaa EU:n ja Kanadan väliset sopimusneuvottelut matkustajarekisteritietojen siirtämisestä ja käytöstä terrorismin ja muun vakavan kansainvälisen rikollisuuden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. PNR on kunkin matkustajan matkustustiedot käsittävä rekisteri, joka sisältää kaikki ne tiedot, jotka lentoyhtiöt tarvitsevat varausten käsittelyä varten.

Kanadan lainsäädännön nojalla kaikkien matkustajaliikennettä Kanadasta tai Kanadaan harjoittavien lentoyhtiöiden on annettava Kanadan toimivaltaiselle viranomaiselle sähköinen pääsy

matkustajarekisteritietoihin ennen kuin matkustaja saapuu Kanadaan. Tietojen saaminen sähköisesti ennen lennon saapumista parantaa valmiuksia tehdä matkustajista etukäteen tehokas ja toimiva riskinarviointi, mikä parantaa Kanadan turvallisuutta. Suunnitellussa Kanadan ja EU:n kahdenvälisessä sopimuksessa määrättäisiin 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.

Euroopan yhteisö ja Kanada allekirjoittivat vuonna 2005 sopimuksen PNR-tietojen siirtämisestä ja käsittelystä. Sopimus tuli voimaan maaliskuussa 2006. Sopimus 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 pyysi 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.

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 tuomioistuimen lausunto 1/15

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 suosittelee, 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 päätösehdotuksesta 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.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, että neuvottelut Kanadan kanssa saadaan aloitettua mahdollisimman pian. PNR-tiedot ovat tärkeä työkalu terrorismin ja muun vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjunnassa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että suunniteltu sopimus kunnioittaa perusoikeuksia ja erityisesti oikeutta henkilötietojen suojaan unionin tuomioistuimen lausunnon edellyttämällä tavalla sekä antaa lentoyhtiöille niiden toiminnassaan tarvitseman oikeusvarmuuden. Valtioneuvosto katsoo, että neuvosto voi tehdä päätöksen neuvottelumandaatin hyväksymisestä ja hyväksyy sopimuksen aineelliseksi oikeusperustaksi komission ehdottamat oikeusperustat.

Valtioneuvosto on kiinnittänyt huomiota siihen, että komission ehdottamat neuvotteluohjeet ovat poikkeuksellisen lyhyet. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että neuvotteluohjeet voidaan hyväksyä, sillä unionin tuomioistuimen lausunto, johon ohjeessa nimenomaisesti viitataan, erittelee varsin yksityiskohtaisesti niitä asioita, joilta osin sopimusta tulisi muuttaa. Muilta osin sopimus, jonka Suomi on aiemmin hyväksynyt, säilyisi ennallaan.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

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 estämiseksi ja torjumiseksi saataisiin solmittua unionin tuomioistuimen lausunnosta 1/15 ilmenevien edellytysten mukaisesti. Kanadan rajavirasto (Canada Boarder Services Agency, CBSA) on myös ilmaissut halukkuutensa aloittaa uudet neuvottelut EU:n kanssa, jotta saadaan aikaan sopimus kumpaakin osapuolta tyydyttävin ehdoin ja edellä mainittu unionin tuomioistuimen lausunto asianmukaisesti huomioon ottaen.

Puheenjohtaja on laatinut pitkälti teknisiä ja selventäviä muutoksia sisältävän uuden version neuvoston päätösehdotukseksi komission suosituksen pohjalta. Neuvotteluohjeisiin puheenjohtaja on esittänyt ainoastaan vähäisiä teknisiä tarkistuksia. Neuvosto voi myös myöhemmässä vaiheessa antaa uusia neuvotteluohjeita.

Ehdotetut neuvotteluohjeet ovat varsin lyhyet. Ne ovat kuitenkin asianmukaiset ja hyväksyttävissä, sillä unionin tuomioistuimen lausunnossa, johon neuvotteluohjeissa nimenomaisesti viitataan, erittellään hyvin yksityiskohtaisella tasolla niitä asioita, joilta osin sopimusta tulisi muuttaa. Muilta osin sopimus, jonka Suomi on omalta osaltaan aiemmin hyväksynyt, säilyisi ennallaan (HaVL 7/2013 vp ja HaVL 21/2013 vp).

Hallintovaliokunta korostaa, että suunnitellun sopimuksen tulee kunnioittaa perusoikeuksia ja erityisesti oikeutta henkilötietojen suojaan unionin tuomioistuimen lausunnon edellyttämällä tavalla sekä antaa lentoyhtiöille niiden toiminnassaan tarvitsema oikeusvarmuus.

Hallintovaliokunta tähdentää lisäksi, että kansallisen henkilötietolain (523/1999) ja keväällä 2016 voimaan tulleen EU:n uuden tietosuojalainsäädännön (EU:n yleinen tietosuoja-asetus 2016/679 ja EU:n rikosasioiden tietosuojadirektiivi 2016/680) mukaan henkilötietoja voidaan siirtää vain sellaiseen kolmanteen maahan, joka takaa riittävän tietosuojan tason.

Saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että päätösehdotus neuvotteluohjeineen samoin kuin ehdotetut oikeusperustat voidaan hyväksyä esitetyssä muodossaan. Hallintovaliokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 29.11.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Mika Kari sd
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Kari Kulmala sin
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Veera Ruoho kok
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala sin
jäsen Matti Semi vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto