

Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välillä lentoyhtiöiden PNR- eli matkustajarekisteritietojen käsittelemisestä ja siirtämisestä Yhdysvaltojen sisäisen turvallisuuden ministeriölle (DHS) tehdyn sopimuksen (vuoden 2007 sopimus) hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä laiksi Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välillä lentoyhtiöiden PNR- eli matkustajarekisteritietojen käsittelemisestä ja siirtämisestä Yhdysvaltojen sisäisen turvallisuuden ministeriölle tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta annetun lain kumoamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi heinäkuussa 2007 Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välillä lentoyhtiöiden PNR- eli matkustajarekisteritietojen käsittelemisestä ja siirtämisestä Yhdysvaltojen sisäisen turvallisuuden ministeriölle tehdyn sopimuksen (vuoden 2007 PNR-sopimus) sekä lain sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta.

Sopimus poikkeaa joiltakin osin aikaisemmista, vuonna 2004 Euroopan yhteisön ja Amerikan yhdysvaltojen välillä ja vuonna 2006 Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välillä tehdyistä sopimuksista. Matkustajarekisteritietojen siirtämisen tarkoitus säilyy samana kuin aiemmissa sopimuksissa. Sopimuksen tarkoituksena on torjua terrorismia, siihen liittyvää rikollisuutta ja muita vakavia kansainvälisiä rikoksia.

Esitykseen sisältyy lakiehdotus sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samana päivänä kuin sopimus tulee voimaan Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välillä. Sopimus tulee voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun sopimuspuolet ovat ilmoittaneet toisilleen saattaneensa voimaantulon edellyttämät sisäiset menettelynsä päätökseen. Sopimusta sovelletaan väliaikaisesti sen allekirjoittamisesta lähtien.

Esitykseen sisältyy lisäksi ehdotus laiksi vuoden 2006 PNR-sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain kumoamisesta. Kyseinen laki on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT	3
1 Johdanto	3
2 Nykytila ja käytäntö	3
2.1 Kansainväliset sopimukset ja kansallinen lainsäädäntö	3
Euroopan neuvoston tietosuojasopimus	3
Tietosuojadirektiivi	4
Kansallinen lainsäädäntö	4
Kolmannen pilarin valmisteilla oleva tietosuojapuitepäätös	5
2.2 Käytäntö	5
3 Euroopan yhteisön ja Euroopan unionin toimivalta sopimuksen kattamalla alalla.....	5
4 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.....	7
5 Esityksen vaikutukset.....	8
6 Asian valmistelu.....	9
6.1 Sopimusneuvottelut.....	9
6.2 Esityksen valmistelu Suomessa.....	9
7 Väliaikainen soveltaminen	10
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	12
1 Sopimusvelvoitteen sisältö ja sen suhde Suomen lainsäädäntöön	12
1.1 Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välinen sopimus lentoyhtiöiden PNR- eli matkustajarekisteritietojen käsittelemisestä ja siirtämisestä Yhdysvaltojen sisäisen turvallisuuden ministeriölle (DHS) (vuoden 2007 PNR-sopimus)	12
1.2 Yhdysvaltojen kirje EU:lle.....	16
1.3 EU:n kirje Yhdysvalloille	20
2 Lakiehdotusten perustelut	20
3 Voimaantulo	21
4 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja käsittelyjärjestys.....	21
LAKIEHDOTUKSET	24
Laki Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välillä lentoyhtiöiden PNR- eli matkustajarekisteritietojen käsittelemisestä ja siirtämisestä Yhdysvaltojen sisäisen turvallisuuden ministeriölle (DHS) tehdyn sopimuksen (vuoden 2007 PNR-sopimus) lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta.....	24
Laki Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välillä lentoyhtiöiden PNR- eli matkustajarekisteritietojen käsittelemisestä ja siirtämisestä Yhdysvaltojen sisäisen turvallisuuden ministeriölle tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta annetun lain kumoamisesta	25
SOPIMUSTEKSTI	26

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Esitys sisältää ehdotuksen Euroopan unionin (EU) ja Amerikan yhdysvaltojen (USA) välillä lentoyhtiöiden PNR- eli matkustajarekisteritietojen käsittelemisestä ja siirtämisestä Yhdysvaltojen sisäisen turvallisuuden ministeriölle tehdyn sopimuksen (vuoden 2007 PNR-sopimus) hyväksymisestä.

Euroopan unionin neuvosto päätti 22 päivänä helmikuuta 2007 valtuuttaa puheenjohtajavaltion komission avustamana aloittamaan USA:n kanssa neuvottelut uudesta vuoden 2006 PNR-sopimuksen korvaavasta pitkäaikaisesta sopimuksesta. Valtuutus päätös tehtiin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 24 ja 38 artiklan nojalla. Neuvottelujen tarkoituksena oli varmistaa transatlanttisen lentoliikenteen häiriötön jatkuminen ja turvata samalla lentomatrustajien yksityisyyden suoja PNR-tietojen käsittelyssä. Tavoitteena oli myös antaa lentoyhtiöille oikeusvarmuus tarjoamalla niille asianmukainen perusta PNR-tietojen siirtämisestä var-
ten.

Neuvottelutulosta käsiteltiin 29 päivänä kesäkuuta 2007 Pysyvien edustajien komiteassa (Coreper), jossa neuvottelutuloksen päälinjat saivat jäsenvaltioiden poliittisen tuen. Sopimus pyritään hyväksymään EU:ssa lopullisesti heti, kun jäsenvaltiot ovat saattaneet tarvittavat kansalliset menettelynsä päätökseen. Sopimus allekirjoitettiin EU:n puolesta Brysselissä 23 päivänä heinäkuuta 2007 ja USA:n puolesta Washingtonissa 26 päivänä heinäkuuta 2007 (EUVL L N:o 204, 4.8.2007, s. 16). Sopimusta sovelletaan väliaikaisesti 26 päivästä heinäkuuta lukien.

Vuoden 2007 PNR-sopimusjärjestely muodostuu sopimuksesta ja mukana seuraavasta Yhdysvaltojen sisäisen turvallisuuden ministeriön (US Department of Homeland Security, jäljempänä DHS) kirjeestä ja EU:n vastauksesta siihen. Kirjeet eivät ole muodollisesti osa sopimusta. DHS:n kirje korvaa aiempien sopimusten perustana olleet vuonna 2004 annetut PNR-tietojen käsittelyä ja siirtoa kos-

keneet USA:n antamat sitoumukset. Kirjeessä DHS antaa takeet siitä, miten se käsittelee PNR-tietoja. EU:n vastauskirjeen mukaan DHS:n antamien takeiden ansiosta EU voi katsoa, että DHS varmistaa sopimuksen kannalta riittävän tietosuojan tason. DHS:n kirje ja EU:n siihen antama vastaus on julkaistu sopimuksen allekirjoittamista koskevan neuvoston päätöksen yhteydessä (EUVL L N:o 204, 4.8.2007, s. 21—25). Sopimus on tehty vähintään seitsemäksi vuodeksi.

Sopimusjärjestely vastaa rakenteeltaan vuoden 2006 järjestelyä, mutta sen sisältö ei ole täysin yhteneväinen sen kanssa. DHS:n kirjeessään antamien takeiden voidaan katsoa kattavan pitkälti samat asiat kuin aiempien PNR-sopimusten perustana olleiden vuonna 2004 annettujen sitoumusten, mutta ne ovat luonteeltaan yleisemmät. Tämä koskee esimerkiksi tietojen luovutuksia kolmansiin maihin. Aktiivikäytössä olevien PNR-tietojen säilytysaikaa on pidennetty 3,5 vuodesta 7 vuoteen ja DHS:n oikeudesta käyttää arkaluonteisia tietoja poikkeustapauksissa on otettu nimenomainen maininta DHS:n kirjeeseen. USA:n siirtymiselle push-järjestelmään on asetettu takaraja, 1 päivä tammikuuta 2008, niiden lentoyhtiöiden osalta, jotka täyttävät DHS:n asettamat tekniset vaatimukset. Tästä ajankohdasta lukien DHS:llä ei enää ole suoraa pääsyä näiden lentoyhtiöiden varausjärjestelmiin, vaan lentoyhtiöt siirtävät tiedot itse.

EU:n ja USA:n välinen vuoden 2007 PNR-sopimus ehdotetaan saatettavaksi voimaan sekamuotoisella voimaansaattamislailla.

2 Nykytila ja käytäntö

2.1 Kansainväliset sopimukset ja kansallinen lainsäädäntö

Euroopan neuvoston tietosuojasopimus

Euroopan neuvoston yleissopimuksessa yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä vuodelta

1981 (SopS 35—36/1992), jäljempänä tietosuojasopimus, määrittellään ne tietosuojaan perusperiaatteet, jotka sopimuspuolet sitoutuvat toteuttamaan lainsäädännössään yksityisyyden suojaamiseksi henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä. Kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat hyväksyneet Euroopan neuvoston (EN) tietosuojasopimuksen. Sopimus tuli kansainvälisesti voimaan 1 päivänä lokakuuta 1985 ja Suomen osalta 1 päivänä huhtikuuta 1992. Sopimus ei sisällä määräyksiä henkilötietojen siirtämisestä valtioille, jotka eivät ole sen sopimuspuolia.

Tietosuojasopimuksen valvontaviranomaisia ja maan rajan yli tapahtuvaa tietojensiirtoa koskeva lisäpöytäkirja yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä vuodelta 2001, jäljempänä lisäpöytäkirja, koskee valvontaviranomaisia ja tietojen kansainvälisiä siirtoja sekä sisältää määräykset henkilötietojen luovuttamisesta sellaisille valtioille ja organisaatioille, joita tietosuojasopimuksen määräykset eivät koske. Lisäpöytäkirja tuli kansainvälisesti voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2004, mutta kaikki EN:n jäsenvaltiot eivät ole sitä vielä hyväksyneet. EU:n jäsenvaltioista kaksikymmentäyksi on allekirjoittanut lisäpöytäkirjan ja kolmetoista on tähän mennessä hyväksynyt sen. Suomi on allekirjoittanut lisäpöytäkirjan marraskuussa 2001, mutta ei ole sitä vielä hyväksynyt. Lisäpöytäkirjan mukaan henkilötietoja voidaan siirtää valtiolle tai organisaatiolle, jota tietosuojasopimuksen määräykset eivät koske ainoastaan silloin, kun kyseinen valtio tai organisaatio takaa tietojen siirrolle riittävän tietosuojaan tason.

Tietosuojadirektiivi

Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto antoivat lokakuussa 1995 direktiivin yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (95/46/EY), jäljempänä tietosuojadirektiivi. Tietosuojadirektiivin pohjana on EN:n tietosuojasopimus, jota direktiivi tämentää. Tietosuojadirektiivi sisältää EU:n I pilarin puitteissa noudatettavat henkilötietojen käsittelyä koskevat perussäännökset. Direktiivi sisältää muun muassa säännökset

henkilötietojen siirrosta EU:n ulkopuolelle. Useat EU:n jäsenvaltiot ovat noudattaneet direktiivin periaatteita myös muiden pilarien alalla tapahtuvassa henkilötietojen käsittelyssä soveltaen kuitenkin direktiivin mahdollistamia poikkeuksia.

Tietosuojadirektiivin mukaan henkilötietojen siirto EU:n ulkopuolelle, eli niin sanottuun kolmanteen maahan, on sallittu pääsääntöisesti ainoastaan, jos kyseisessä maassa taataan riittävä tietosuojaan taso. Tietoja voidaan siirtää muun muassa myös, jos asianomainen on yksiselitteisesti antanut suostumuksensa tietojen siirtoon. Kolmannessa maassa taattavan tietosuojaan tason riittävyyttä on arvioitava kaikkien tiettyyn siirtoon tai siirtojen ryhmään liittyvien olosuhteiden osalta. Eri-tyisesti on otettava huomioon tietojen luonne, suunnitellun käsittelyn tai suunniteltujen käsittelyjen tarkoitus ja kesto aika, alkuperämaa ja lopullinen kohde, kyseisessä kolmannessa maassa voimassa olevat yleiset tai alakohtaiset oikeussäännöt sekä ammattisäännöt ja maassa noudatettavat turvatoimet.

Kansallinen lainsäädäntö

Suomen kansallinen lainsäädäntö on saatettu vastaamaan tietosuojadirektiiviä 1 päivänä kesäkuuta 1999 voimaan tulleella henkilötietolalla (523/1999). Henkilötietojen siirtoa koskevia säännöksiä on täydennetty vuonna 2000 henkilötietolain muutoksella (986/2000). Tietojen siirtoa kolmansiin maihin koskevat edellytykset ovat samat kuin tietosuojadirektiivissä.

Henkilötietolaki on yleislaki ja soveltamisalaltaan laajempi kuin tietosuojadirektiivi. Lain 2 §:n 1 momentin mukaan henkilötietoja käsiteltäessä on noudatettava, mitä henkilötietolaissa säädetään, jollei muualla laissa toisin säädetä. Henkilötietolakia, mukaan lukien henkilötietojen siirtoa kolmansiin maihin koskevia säännöksiä, sovelletaan siten lähtökohtaisesti kaikessa toiminnassa tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn riippumatta siitä, minkä pilarin alle toiminta EU:ssa kuuluu. Lähtökohtaisena edellytyksenä henkilötietojen siirrolle EU:n jäsenvaltioiden alueen tai Euroopan talousalueen ulkopuolelle on, että kyseisessä maassa taataan tietosuojaan riittävä taso. Tietoja voidaan siir-

tää myös muun muassa silloin kun rekisteröity on antanut suostumuksensa siirtoon. Suostumukselta edellytetään, että se on vapaaehtoinen, yksilöity ja tietoinen tahdonilmaisu.

Kolmannen pilarin valmisteilla oleva tietosuojapuitepäätös

EU:ssa valmisteilla oleva neuvoston puitepäätös poliisiyhteistyössä ja oikeudellisessa yhteistyössä rikosasioissa käsiteltävien henkilötietojen suojaamisesta (KOM (2005) 475 lopull.), niin sanottu kolmannen pilarin tietosuojapuitepäätös, ei sisällä määräyksiä yksityisten, kuten lentoyhtiöiden, oikeudesta tai velvollisuudesta luovuttaa henkilötietoja.

2.2 Käytäntö

Finnair on kuljettanut 1.1. – 20.9.2007 välisenä aikana noin 55.000 matkustajaa Suomesta USA:han ja suunnilleen yhtä monta matkustajaa USA:sta Suomeen. Kyselyjä PNR-tietojen luovuttamisesta on Finnairille tullut jonkin verran, mutta Finnairilla ei ole rekisteröityä tietoa siitä, että kukaan olisi jättänyt lentämättä PNR-tietojen luovuttamisen vuoksi.

Finnair informoi matkustajia PNR-tietojen luovuttamisesta aina varauksen tekemisen yhteydessä joko suullisesti, kirjallisesti taikka ponnahdusikkunana internet-varausten yhteydessä. Lisäksi Finnairin internet-sivuilla löytyy tarkempaa tietoa PNR-sopimuksesta, viranomaisten oikeudesta saada Finnairin matkustajarekisteritietoja sekä asiaan liittyviä linkkejä. Viranomaisten tietojensaantioikeuteen liittyen Finnairin internet-sivuilla on kattavasti selvitetty muun muassa, millaisia tietoja USA:n viranomaisille annetaan, tietojen luovuttamista kolmansille maille, tietojen luovuttamatta jättämisen seurauksia, tietojen käyttötarkoitusta, säilytysaikaa sekä tietojen siirtämisen ja säilyttämisen turvallisuutta koskevia seikkoja.

3 Euroopan yhteisön ja Euroopan unionin toimivalta sopimuksen kattamalla alalla

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin kumosi toukokuussa 2006 Euroopan parlamentin

kanteesta neuvoston ja komission päätökset, jotka koskivat vuonna 2004 Euroopan yhteisön (EY) ja Amerikan Yhdysvaltojen välillä tehtyä sopimusta matkustajarekisteritietojen (Passenger Name Record), luovuttamisesta USA:n viranomaisille (yhdistetyt asiat C-317/04 ja 318/04). Tuomioistuin katsoi, että yhteisösopimuksella ja sen perusteena olevalla, komission EY:n tietosuojadirektiivin perusteella tekemällä päätöksellä tietosuojan riittävästä tasosta ei ollut asianmukaista oikeudellista perustaa. EY:n tuomioistuimen tuomion johdosta Euroopan yhteisö irtisanoi sopimuksen.

Tuomion johdosta vuoden 2006 ja 2007 PNR-sopimuksia ei enää neuvoteltu yhteisösopimuksina, vaan sopimusten neuvottelumandaattien oikeusperustoina käytettiin unionisopimuksen 24 artiklaa (yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka) ja 38 artiklaa (poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa) yhdessä. Unionisopimuksen 24 artiklan mukaan EU:n neuvosto voi kyseisillä aloilla valtuuttaa puheenjohtajavaltion, tarvittaessa komission avustamana, neuvottelemaan sopimuksia yhden tai useamman valtion tai kansainvälisen järjestön kanssa. Tällaiset sopimukset tekee neuvosto puheenjohtajavaltion suosituksesta (1 kohta). Yksimielisyyttä edellyttävissä asioissa 24 artiklan perusteella tehdyt sopimukset tehdään yksimielisesti (2 kohta). Artiklan 3 kohdan mukaan päätökset yhteisen toiminnan tai yhteisen kannan täytäntöönpanemiseksi tehdään määränemmistöllä. Artiklan 4 kohdan mukaan samoja määräyksiä sovelletaan myös unionisopimuksen VI osastossa (poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa) määrättyihin asioihin. Artiklan 5 kohdan mukaan sopimus ei sido jäsenvaltiota, joka ilmoittaa neuvostossa, että sen on noudatettava valtiosääntönsä mukaisia menettelyjä. Muut jäsenvaltiot voivat kuitenkin sopia, että sopimusta sovelletaan väliaikaisesti. Artiklan 6 kohdan mukaan sopimukset sitovat unionin toimielimiä.

Unionisopimuksen 24 artiklan perusteella unionille myönnetyn sopimuksentekovallan voidaan tulkita merkitsevän sitä, että jäsenvaltiot ovat myöntäneet unionille neuvoston päätöksessään tarkoitettussa tapauksessa kelpoisuuden sopimuksen tekemiseen kyseessä

olevan kolmannen valtion kanssa. Periaatteessa olisi siis ollut mahdollista sopia tietojen siirroista USA:n kanssa tämän ja EU:n jäsenvaltioiden välisillä kahdenvälisillä sopimuksilla tai muuttamalla EU:n jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä. Tällöin vaarana olisi kuitenkin ollut, että Eurooppaan syntyisi useita PNR-tietojen luovutuksia koskevia, toisistaan poikkeavia tietosuojajärjestelyjä. Tästä syystä päätettiin pyrkiä uuteen unionin tasolla neuvoteltavaan sopimukseen.

SEU 38 artikla sisältää viittaussäännöksen, jonka mukaan 24 artiklassa tarkoitettuihin sopimuksiin voi sisältyä määräyksiä SEU VI osastoon kuuluvista aloista. Mikäli SEU 24 artiklan mukaisesti neuvoteltuun sopimukseen sisältyy määräyksiä poliisiyhteistyöstä tai oikeudellisesta yhteistyöstä rikosasioissa, tarvitaan oikeusperustaksi myös SEU 38 artikla.

Uudessa PNR-sopimuksessa ei ole viittauksia poliisi- ja oikeusviranomaisten väliseen yhteistyöhön. Korkeintaan tähän voidaan katsoa viitattavan sopimuksen johdanto-osan kolmannessa kappaleessa, jossa osapuolet "tunnustavat, että yleisen turvallisuuden ja lainvalvonnan varmistamiseksi olisi laadittava säännöt, jotka koskevat lentoyhtiöiden PNR-tietojen siirtämistä sisäisen turvallisuuden ministeriölle". Lisäksi DHS:n kirjeen vastavuoroisuutta koskevassa kohdassa on maininta poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön edistämiseksi, millä voi olla välillistä vaikutusta tulkintaan. Oikeusperustarvion kannalta ratkaisevaa on kuitenkin sopimuksen operatiivisten kappaleiden sisältö, joihin viittauksia ei sisälly. Näin ollen vaikuttaisi siltä, ettei SEU 38 artiklan käytölle päätöksen toisena oikeusperustana ole suoranaista tarvetta. Arvioitaessa SEU 38 artiklan käytön tarpeellisuutta on otettava huomioon myös ratkaisun laajemmat vaikutukset III pilarin soveltamisalaa koskevaan yleiseen tulkintaan. EU-sopimuksen VI osastoa ei tulisi myöskään itsestään selvyutenä tulkita niin, että sen voitaisiin katsoa kattavan myös sopimuksessa säädetyjä kysymyksiä, joiden yhteys poliisi- ja rikosoikeudelliseen yhteistyöhön jää luonteeltaan etäiseksi. Toisaalta oikeusperustan valinnalla ei sopimusneuvotteluissa ole vaikutusta sopimuksen neuvottelutelmisessä ja tekemisessä noudatettavaan me-

nettelyyn. SEU 38 artiklan lisäämisellä voi kuitenkin olla vaikutuksia komission asemaan ja EY-tuomioistuimen toimivaltaan.

Tuomioistuimella ei lähtökohtaisesti ole unionin II pilarin alalla toimivaltaa. III pilarin alalla tuomioistuimella on rajattua toimivaltaa. SEU 35(5) artiklan mukaan yhteisön tuomioistuimella on toimivalta tutkia puitepäätöksen tai päätöksen laillisuus jäsenvaltion tai komission kanteesta, jonka perusteena on toimivallan puuttuminen, olennaisen menettelymääräyksen rikkominen, unionisopimuksen tai sen soveltamista koskeva oikeussäännön rikkominen tai harkintavallan väärinkäyttö. Näin ollen voidaan katsoa, että mikäli sopimuksen hyväksymisen oikeusperustana käytetään SEU 24 artiklan lisäksi myös SEU 38 artiklaa, on mahdollista, että sopimuksen hyväksymiseen liittyvää neuvoston päätöstä vastaan voitaisiin nostaa kumoamiskanne. Kysymys tuomioistuimen toimivallasta EU-sopimuksen soveltamisalaa kuuluvien sopimusten tulkinnassa on kuitenkin tulkinnanvarainen, sillä silloinkin, kun oikeusperustana käytetään EU-sopimuksen VI osaston alaan liittyvää SEU 38 artiklaa, toisena oikeusperustana on SEU 24, joka sisältää neuvottelua koskevat menettelysäännöt.

Yllä esitetyin perustein voidaan katsoa, ettei ole varsinaista estettä sille, että neuvoston hyväksymispäätöksen oikeusperustana käytetään SEU 24 ja 38 artiklaa aikaisempien neuvotteluvalltuuden antamista koskevien päätösten tavoin. Toisaalta voidaan myös katsoa, ettei SEU 38 artiklan käytölle ole varsinaista tarvetta ja että SEU 24 artikla riittäisi yksinkin päätöksen oikeusperustaksi. Sopimuksen allekirjoittamista koskeva päätös on tehty neuvotteluvalltuutuksen tavoin molempien oikeusperustojen nojalla, kuten edellä todettiin myös vuoden 2006 PNR-sopimuksen osalta tehdyn.

Perustuslakivaliokunta totesi käsitellessään rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista ja oikeusapua Euroopan unionin ja Amerikan Yhdysvaltojen välillä tehtyjä sopimuksia koskevaa hallituksen esitystä, että perustuslain valtiosopimuksia ja muita kansainvälisiä velvoitteita koskevat säännökset eivät välttämättä edellytä valtiosisäisiä toimia Euroopan unionin tekemien kansainvälisten sopimusten voimaansaattamiseksi. Valiokunta

katsoi edelleen, että poliisi- ja rikosoikeusyh-teistyön alalla tehtyjen sopimusten asema osana Euroopan unionin jäsenvaltioissa so-vellettavaa unionin oikeutta on kuitenkin ny-kyisin jossain määrin epäselvä. Yksilön oi-keusasemaa koskevien velvoitteiden voimas-aoloperusteiden jättäminen oikeudellisesti epäselväksi ei olisi asianmukaista. Unionin oikeudesta ei valiokunnan mielestä johdu es-tettä unionisopimuksen 24 ja 38 artiklan pe-rusteella tehtyjen sopimusten voimaansaata-miselle jäsenvaltioiden kansallisella lailla (PeVL 5/2007 vp - HE 86/2005 vp). Sopi-muksen väliaikaista soveltamista käsitellään jäljempänä.

4 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on hyväksyä EU:n ja USA:n välinen aiemman PNR-sopimuksen korvaava vuoden 2007 PNR-sopimus, jonka tarkoituksena on torjua terrorismia, siihen liittyvää rikollisuutta ja muita vakavia kansainvälisiä rikoksia, kuten järjestäytyneitä rikollisuutta kunnioittaen samalla perusoikeuksia ja -vapauksia, erityisesti yksityisyyden suojaa. Suomen kansallinen hyväksyminen on omalta osaltaan edellytys sille, että EU:n neuvosto voi tehdä sopimusta koskevan hyväksymispäätöksen.

Vuoden 2007 PNR-sopimus vastaa rakenteeltaan aiempaa sopimusta, mutta sen sisältö ei ole täysin yhteneväinen aiemman sopimuksen kanssa. PNR-tietojen käsittelyn tarkoitus säilyy samana kuin aiemmassa sopimuksessa. Kyseessä on määräaikainen sopimus, jonka voimassaolo päättyy seitsemän vuoden kuluttua allekirjoituspäivästä, jolleivät osapuolet yhdessä sovi sopimuksen korvaamisesta. Sopimuksella ei ole tarkoitus poiketa USA:n tai EU:n tai sen jäsenvaltioiden lainsäädännöstä.

Vuoden 2004 ja 2006 sopimuksista poiketen USA:n viranomaiset, eli tässä tapauksessa DHS, eivät enää noudata USA:n tulli- ja rajavalvontalaitoksen (CBP) vuonna 2004 antamia PNR-tietojen käsittelyä ja siirtoa koskevia sitoumuksia. Sen sijaan DHS antaa sopimuksen mukana seuraavassa kirjeessään takeet, miten PNR-tietoja suojataan. Näiden takeiden pohjalta EU sitoutuu puolestaan

varmistamaan, että USA:han saapuvaa tai sieltä lähtevää kansainvälistä matkustajaliikennettä harjoittavat lentoyhtiöt antavat varausjärjestelmissään olevia PNR-tietoja DHS:n käyttöön sen edellyttämällä tavalla. DHS siirtyy välittömästi ja viimeistään 1 päivänä tammikuuta 2008 tietojen luovuttamisessa työntöjärjestelmään (push system) kaikkien niiden lentoyhtiöiden osalta, jotka ovat ottaneet käyttöön DHS:n teknisten vaatimusten mukaisen järjestelmän. Muiden lentoyhtiöiden osalta DHS:llä on edelleen sähköinen pääsy lentoyhtiöiden EU:n jäsenvaltioiden alueella sijaitsevien varausjärjestelmien PNR-tietoihin (pull system). Myös näiden lentoyhtiöiden osalta siirrytään työntöjärjestelmään sitten, kun käytössä on tyydyttävä järjestelmä, jolla lentoyhtiöt voivat itse toimittaa tiedot (push system). DHS käsittelee tiedot USA:n lainsäädännön ja perustuslain mukaisesti ilman laitonta, erityisesti kansallisuuteen tai asuinmaahan perustuvaa syrjintää. Sopimus sisältää aiempien sopimusten tavoin sopimuksen täytäntöönpanon tarkastelua koskevan määräyksen. Sopimuksen perusteella DHS odottaa, että sitä ei pyydetä toteuttamaan PNR-järjestelmässään tiukempia tietosuojatoimenpiteitä kuin EU:n viranomaiset soveltavat kansallisiin PNR-järjestelmiinsä. Vastaavasti DHS ei pyydä EU:n viranomaisia toteuttamaan PNR-järjestelmissään tietosuojatoimenpiteitä, jotka ovat tiukempia kuin USA:n PNR-järjestelmänsä soveltamat toimenpiteet. Jos EU:ssa tai sen jäsenvaltioissa otetaan käyttöön PNR-järjestelmä, DHS:n on vastavuo-roisuusperiaatetta noudattaen aktiivisesti kannustettava toimivaltansa piiriin kuuluvia lentoyhtiöitä yhteistyöhön.

Sopimukseen sisältyy nimenomainen määräys, jonka mukaan sopimusta sovellettaessa DHS:n katsotaan varmistavan riittävän suojan EU:sta toimitettaville PNR-tiedoille. Tämä perustuu siihen, että DHS noudattaa kirjeessään antamiaan takeita. Samanaikaisesti EU sitoutuu olemaan puuttumatta USA:n ja kolmansien maiden välisiin suhteisiin matkustajatietojen vaihdon osalta. Sopimuksessa USA ja EU sitoutuvat työskentelemään sen puolesta, että matkustajat voisivat saada entistä paremmin tietoonsa PNR-järjestelmiä kuvaavat tiedonannot. Jos EU toteaa USA:n

rikkoneen sopimusta, sopimus päätetään ja sopimuksessa tarkoitettu suojan riittävyttä koskeva toteamus kumotaan. Jos EU rikkoo sopimusta, sopimus päätetään ja DHS:n kirje kumotaan.

PNR-sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ehdotetaan saatettavaksi voimaan sekamuotoisella voimaansaattamislailla. Lakiin ehdotetaan otettavaksi asiasisältöinen säännös, jolla velvoitetaan lentoyhtiöt käsittelemään ja siirtämään matkustajarekisteritietoja PNR-sopimuksen mukaisesti. Vastaavanlainen säännös sisältyi vuoden 2006 PNR-sopimuksen voimaansaattamista koskevaan lakiin. Esitykseen sisältyy myös laki Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välillä lentoyhtiöiden PNR- eli matkustajarekisteritietojen käsittelemisestä ja siirtämisestä Yhdysvaltojen sisäisen turvallisuuden ministeriölle tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta annetun lain (293/2007) kumoamisesta. Kyseinen laki on saatettu väliaikaisesti voimaan valtioneuvoston asetuksella (365/2007).

5 Esityksen vaikutukset

Uudella PNR-sopimuksella turvataan EU:n ja USA:n välisen lentoliikenteen häiriötön ja turvallinen jatkuminen vuoden 2006 PNR-sopimuksen päätyttyä. Samalla luodaan oikeudelliset edellytykset PNR-tietojen siirrolle ja pyritään turvaamaan lentomatrustajien yksityisyyden suoja.

EU-tasolla ei olisi ilman sopimusta sääntelyä, joka oikeuttaisi lentoyhtiöitä luovuttamaan PNR-tietoja USA:lle sopimuksessa määriteltyihin tarkoituksiin. Tällöin oikeus tietojen siirtoon määräytyisi kansallisen lainsäädännön perusteella, jonka yksityiskohdat vaihtelevat jäsenvaltioittain. Tietojen siirtämisen laillistamiseksi kansallisia lainsäädäntöjä olisi mitä todennäköisemmin muutettava tai täsmennettävä taikka vaihtoehtoisesti tietojen siirroista olisi sovittava USA:n kanssa kahdenvälisillä sopimuksilla. Tässä tapauksessa vaarana olisi, että Eurooppaan syntyisi useita PNR-tietojen luovutuksia koskevia toisistaan poikkeavia tietosuojajärjestelyjä. PNR-sopimuksella turvataan siten myös lentoyhtiöiden ja jäsenvaltioiden kansalaisten

yhdenvertainen kohtelu, koska järjestelmä koskee kaikkia lentoyhtiöiden varausjärjestelmissä olevia tietoja EU:n alueella samalla tavalla.

Sopimuksen voimaansaattamisella ei ole suoraa vaikutusta kansallisten tietosuojaviranomaisten toimivaltuuksiin. Sopimuksen 9 artiklan mukaan sopimuksella ei ole tarkoitus poiketa jäsenvaltioiden lainsäädännöstä eikä muuttaa sitä. Näin ollen tietosuojaviranomaisten nykyiset toimivaltuudet säilyvät ennallaan. Henkilötietolain mukaan henkilötietojen siirto kolmanteen maahan on pääsääntöisesti sallittua vain, jos tietosuojan taso kolmannessa maassa on riittävä. Sopimuksen 6 artiklan mukaan DHS:n katsotaan varmistavan riittävän suojan EU:sta toimitettaville PNR-tiedoille. Tällaisen sopimusmääräyksen ei voida katsoa muodollisesti sitovan kansallisia tietosuojaviranomaisia, mutta määräys luo vahvan oletuksen siitä, että tietosuoja PNR-tietojen luovutuksissa on riittävä eikä tietosuojaviranomaisilla ole tämän vuoksi perusteita puuttua tietojen luovutuksiin niin kauan kuin DHS noudattaa antamiaan takeita. Tietosuojaviranomaisilla on edelleen valtuudet puuttua PNR-tietojen luovutuksiin, jollei luovutettavien tietojen käsitelyssä ole ennen niiden luovuttamista noudatettu kansallisia tietosuojasäännöksiä (esimerkiksi virheellisiä tietoja ei ole korjattu).

Lentoyhtiöille velvollisuus käsitellä ja siirtää PNR-tietoja on aiheuttanut tarpeita varausjärjestelmien kehittämiseen. USA:n viranomaisia varten kehitetystä pull -menetelmällä toimivasta varausjärjestelmästä on aiheutunut lentoyhtiöille kehitys-, käyttö- ja transaktiokustannuksia. Myöhemmin kustannuksia on aiheutunut varausjärjestelmien muuttamisesta siten, että pull -menetelmän sijasta voitaisiin käyttää push -menetelmää. Finnair Oyj:lle kehityskustannuksia on aiheutunut noin 15 000 euroa. Käyttökustannukset ovat olleet noin 1 200 euroa kuukaudessa ja transaktiokustannukset noin 10 000 euroa kuukaudessa. Varausjärjestelmän muuttaminen siten, että käytettäisiin pull -menetelmän sijasta push -menetelmää, on aiheuttanut Finnair Oyj:lle noin 10 000 euron kustannukset. Push -menetelmään siirtymisen jälkeen kuukausittaiset kustannukset tulevat Finnair Oyj:n mu-

kaan olemaan huomattavasti pienemmät kuin nykyisin käytettävässä pull -menetelmässä. Push -menetelmää käytettäessä transaktiokustannukset olisivat vain noin 100 euroa kuukaudessa. Tulevista käyttökustannuksista Finnair Oyj ei ole vielä sopinut lentoyhtiöille varauspalveluja tarjoavan Amadeus-yhtiön kanssa, mutta ne tulevat todennäköisesti olemaan samaa luokkaa kuin nykyiset käyttökustannukset eli noin 1 200 euroa kuukaudessa. Lisäksi tulee huomata, että USA vaatii neljän varsinaisen push-tiedonsiirron lisäksi tarvittaessa ad-hoc push-tiedonsiirtoja, jotka tapahtuvat vähemmän kuin 72 tuntia ennen lennon suunniteltua lähtöaikaa. Tämä vuoksi lentoyhtiöillä tulee olla vuorokauden ympäri valmiudet toimittaa 15 minuutin varoitusaajalla USA:lle jonkin tietyn lennon PNR-tiedot. Finnair Oyj:llä tällaista valmiutta ei vielä ole. Amadeus tarjoaa Finnairille palvelun noin 600 euron kuukausihintaan, joten tämä lisää lentoyhtiölle PNR -tietojen toimittamisesta push -menetelmällä aiheutuvien kuukausittaisten kustannusten määrää. Uusi sopimus ei siis aiheuta lisäkustannuksia lentoyhtiöille. Push-järjestelmässä transaktiokulut ovat huomattavasti pienemmät kuin pull-järjestelmässä, joten tulevaisuudessa push-järjestelmä tulee lentoyhtiöille edullisemmaksi. USA:n vaatimukset heijastuvat myös muihin suomalaisiin lentoyhtiöihin kuin Finnairiin. Vaatimukset koskevat myös muun muassa tilauslentoja, jotka kulkevat Yhdysvaltojen ilmatilan kautta. Lisäksi vaatimukset on huomioitava lentoyhtiöissä, jotka myyvät toisten yhtiöiden Yhdysvaltoihin suuntautuvia lentoja.

Ehdotuksella ei ole vaikutusta valtion talousarvioon.

6 Asian valmistelu

6.1 Sopimusneuvottelut

Aiemmasta vuoden 2006 PNR-sopimuksesta päästiin yhteisymmärrykseen 6 päivänä lokakuuta 2006. Sopimuksen allekirjoittamista koskeva neuvoston päätös sisälsi säännöksen sopimuksen väliaikaisesta soveltamisesta sen allekirjoittamisesta lukien. Sopimuksen voimassaolo päättyi sen 7 artiklan mukaan päivänä, jolloin mahdollista so-

pimuksen syrjäyttävää sopimusta aletaan soveltaa tai joka tapauksessa viimeistään 31 päivänä heinäkuuta 2007, jollei sitä jatketa sopimuspuolten välisellä keskinäisellä kirjallisella sopimuksella. Neuvottelujen yhteydessä sovittiin, että neuvottelut uudesta PNR-tietojen luovuttamista koskevasta sopimuksesta käynnistetään viivytyksettä.

Neuvottelumandaatti uutta, vuoden 2006 sopimuksen syrjäyttävää sopimusta varten hyväksyttiin 22 päivänä helmikuuta 2007 A-kohtana neuvostossa. Saksa kävi EU:n puheenjohtajavaltiona komission avustamana sopimusneuvottelut USA:n kanssa. Puheenjohtajavaltio ja komissio informoivat Coreperia neuvottelutilanteesta useaan otteeseen. OSA-neuvostoa informoitiin neuvottelutilanteesta 20 päivänä huhtikuuta 2007 ja asiasta keskusteltiin OSA-neuvoston lounaalla kesäkuun 12 päivänä 2007. Neuvottelijat pääsivät 27 päivänä kesäkuuta 2007 neuvottelutulokseen uudesta sopimuksesta. Neuvottelutulosta käsiteltiin 29 päivänä kesäkuuta 2007 Coreperissa, jossa neuvottelutuloksen päälinjat saivat jäsenvaltioiden poliittisen tuen.

Neuvosto hyväksyi allekirjoitusvaltuudet 23 päivänä heinäkuuta 2007, jolloin sopimus myös allekirjoitettiin EU:n puolesta Brysselissä. USA:n puolesta sopimus allekirjoitettiin Washingtonissa 26 päivänä heinäkuuta 2007.

Sopimuksen allekirjoittamista koskeva neuvoston päätös sisältää säännöksen sopimuksen väliaikaisesta soveltamisesta sen allekirjoittamispäivästä lukien. Sopimusta on siten sovellettu väliaikaisesti 26 päivästä heinäkuuta 2007 lukien. Päätös sopimuksen lopullisesta hyväksymisestä unionin puolesta tehdään jäsenvaltioiden saatua valtiosisäiset menettelynsä päätökseen.

6.2 Esityksen valmistelu Suomessa

Komission suositusta neuvottelumandaatiksi käsiteltiin EU-asioiden ministerivaliokunnassa 19 päivänä tammikuuta. Neuvottelumandaatista annettiin eduskunnalle tietoja E-kirjelmällä E 150/2006 vp. Eduskuntaa informoitiin neuvottelutuloksesta 5 päivänä heinäkuuta 2007 U-kirjelmällä (U18/2007 vp) sekä U-jatkokirjelmällä 9 päivänä heinäkuuta 2007 (U 18/2007 1.OM 09.07.2007

vp). Suuri valiokunta yhtyi 12 päivänä heinäkuuta 2007 antamassaan lausumassaan valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan valtioneuvosto voi hyväksyä saavutetun neuvottelutuloksen, vaikka uuden sopimuksen voidaan katsoa joiltakin osin olevan nykyistä PNR-sopimusta heikompi, ja jonka mukaan uusi sopimus on tarpeen tehdä kiireellisesti nykyisen sopimuksen väliaikaisen soveltamisen lakatessa 31 päivänä heinäkuuta 2007, jotta voidaan turvata EU:n ja USA:n välisen lentoliikenteen häiriötön jatkuminen ja jäsenvaltioiden kansalaisten yhdenvertainen kohtelu PNR-tietojen luovutuksessa. Suuri valiokunta on edelleen sopimuksen allekirjoittamista koskevan ehdotuksen käsittelyn yhteydessä edellyttänyt, että Suomi tekee asiassa EU:n perustamissopimuksen 24 artiklan 5 kohdan mukaisen ilmoituksen kansallisten menettelyjen käytöstä. Samalla valiokunta on todennut, että neuvoston päätöksen hyväksyminen Suomen puolesta ei ennakoiki kansallisten menettelyjen sisältöä. (SuV 14/2007 vp, 19 §).

Ehdotus hallituksen esitykseksi on valmisteltu oikeusministeriössä yhdessä ulkoasiainministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön ja valtioneuvoston kanslian kanssa.

Esitysluonnoksesta on pyydetty lausunnot sisäasiainministeriöltä, kauppa- ja teollisuusministeriöltä, Ilmailuhallinnolta, Tietosuojavaltuutetulta ja Finnair Oyj:ltä. Lausunnot on otettu huomioon hallituksen esityksen viimeistelyssä.

7 Väliaikainen soveltaminen

Vuoden 2007 PNR-sopimusta valmisteltaessa otettiin huomioon jo vuoden 2006 PNR-sopimuksen yhteydessä havaittu todennäköisyys, että osa jäsenvaltioista joutuu noudattamaan SEU 24 artiklan 5 kohdassa tarkoitettuja menettelyjä, kun sopimus hyväksytään unionin puolesta. SEU 24 artiklan 5 kohdan mukaan sopimus ei sido jäsenvaltiota, jonka edustaja ilmoittaa neuvostossa, että kyseisen jäsenvaltion on noudatettava valtiosääntönsä edellyttämiä menettelyjä. Muut neuvoston jäsenet voivat sopia, että sopimusta sovelletaan kuitenkin väliaikaisesti.

Unionisopimuksen kyseistä määräystä on muutettu viimeksi Nizzan sopimuksella. Sitä

koskeneen hallituksen esityksen mukaan määräystä muutettiin siten, että muut neuvoston jäsenet voivat tällaisessa tilanteessa sopia, että sopimusta sovelletaan kuitenkin väliaikaisesti. Aikaisemman määräyksen mukaan muut neuvoston jäsenet voivat sopia, että sopimusta sovelletaan niihin väliaikaisesti. Muutoksen jälkeen soveltamista ei siten ole enää rajattu niihin jäsenvaltioihin, joita sopimus sitoo (HE 93/2001 vp). Perustuslakivaliokunta katsoi, että tällainen järjestely on varsinkin laajentuneen unionin oloissa käytännön välttämättömyys. Valiokunta piti tämän järjestelyn mahdollistamaa täysivaltaisuuden rajoitusta unionin jäsenvaltiolle vaikutukseltaan sillä tavoin vähäisenä, että se on sopusoinnussa perustuslain täysivaltaisuus säännösten kanssa (PeVL 38/2001 vp). Koska jo etukäteen oli tiedossa, että osa jäsenvaltioista joutuu turvautumaan SEU 24 artiklan 5 kohdassa tarkoitettuun mahdollisuuteen noudattaa valtiosääntönsä edellyttämiä menettelyjä, sisällytettiin sopimuksen väliaikaisesta soveltamisesta määräys sopimuksen voimaantulolausekkeeseen ja unionin neuvosto teki päätöksen väliaikaisesta soveltamisesta 23 päivänä heinäkuuta 2007. Neuvoston pöytäkirjaan liitettiin lisäksi julistus, jossa todetaan, että jäsenvaltiot soveltavat tätä sopimusta, joka ei poikkea EU:n tai sen jäsenvaltioiden lainsäädännöstä eikä muuta sitä, kunnes sopimus tulee voimaan, väliaikaisesti ja hyvässä uskossa sekä voimassa olevan kansallisen lainsäädäntönsä puitteissa. Vastaavatyypinen julistus annettiin myös vuoden 2006 PNR-sopimuksen allekirjoittamisen yhteydessä.

EU:n jäsenvaltioista Suomen lisäksi Belgia, Tsekin tasavalta, Saksa, Espanja, Latvia, Liettua, Unkari, Malta, Alankomaat ja Puola tekivät kyseisen PNR-sopimusta koskevan SEU 24 artiklan 5 kohdan mukaisen ilmoituksen.

Valtioneuvoston asetuksessa Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välillä lentoyhtiöiden PNR- eli matkustajarekisteritietojen käsittelemisestä ja siirtämisestä Yhdysvaltojen sisäisen turvallisuuden ministeriölle tehdyn sopimuksen ja sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain väliaikaisesta soveltamisesta (365/2007) säädettiin, että

vuoden 2006 PNR sopimusta sovelletaan väliaikaisesti sen allekirjoittamisesta 19 päivästä lokakuuta 2006 lähtien. Vastaavasti säädettiin, että sopimuksen sekamuotoista voimaansaattamislakia sovelletaan väliaikaisesti mainitusta hetkestä alkaen. Koska vuoden 2006 PNR-sopimuksessa määrättiin, että sen voimassaolo päättyy viimeistään 31 päivänä heinäkuuta 2007, jollei sopimusta jatketa sopimuspuolten välisellä keskinäisellä kirjallisella sopimuksella, tarkoituksena on, että se-

kä mainitut voimaansaattamislaki että valtioneuvoston asetus ehdotetaan kumottavaksi. Tämä on perusteltua, koska vuoden 2007 PNR-sopimus on korvannut kokonaisuudessaan vuoden 2006 sopimuksen allekirjoitushetkestään lukien. Lain ja asetuksen kumoaminen esiteltäisiin valtioneuvostolle samassa yhteydessä, kun eduskunnan vastaus vuoden 2007 PNR-sopimuksen hallituksen esitykseen esitellään valtioneuvostolle.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Sopimusvelvoitteen sisältö ja sen suhde Suomen lainsäädäntöön**1.1 Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välinen sopimus lentoyhtiöiden PNR- eli matkustajarekisteritietojen käsittelemisestä ja siirtämisestä Yhdysvaltojen sisäisen turvallisuuden ministeriölle (DHS) (vuoden 2007 PNR-sopimus)**

Sopimuksen johdanto. Sopimuksen tavoite on sama kuin aiemmissa sopimuksissa. Sopimuksen johdannon *ensimmäisessä kappaleessa* tunnustetaan edelleen sopimuspuolten halu estää ja torjua tehokkaasti terrorismia ja kansainvälistä rikollisuutta.

Sopimuksen johdannon *toinen kappale* on aiempaan sopimukseen verrattuna uusi. Siinä sopimuspuolet tunnustavat, että tiedonvaihto on olennainen osa terrorismin ja kansainvälisen rikollisuuden torjuntaa ja että tässä yhteydessä PNR-tietojen käyttö on tärkeä väline.

Johdannon *kolmannessa kappaleessa* sopimuspuolet tunnustavat, että yleisen turvallisuuden ja lainvalvonnan varmistamiseksi olisi laadittava säännöt lentoyhtiöiden PNR-tietojen siirtämisestä DHS:lle. Johdantokappale vastaa aiemman sopimuksen johdannon toista kappaleta sillä erolla, että johdantokappaleessa ei enää määritellä, mitkä kaikki organisaatiot lasketaan kuuluvaksi DHS:ään. Aiemmassa sopimuksessa olleen DHS:n määritelmän mukaan DHS:llä tarkoitettiin tulli- ja rajavalvontalaitosta (*Bureau of Customs and Border Protection*), Yhdysvaltojen maahanmuutto- ja tullilainvalvontavirastoa (*U.S. Immigration and Customs Enforcement*) sekä sisäisen turvallisuuden ministerin kabinettia ja sitä suoraan tukevia yksiköitä. Määritelmän ulkopuolelle oli nimenomaisesti jätetty sisäisen turvallisuuden ministeriön muut osastot, kuten kansalaisuus- ja maahanmuuttovirasto (*Citizenship and Immigration Services*), liikenneturvallisuushallinto

(*Transportation Security Administration*), Yhdysvaltojen salainen palvelu (*United States Secret Service*), Yhdysvaltojen rannikkovartiolaitos (*United States Coast Guard*) sekä liittovaltion pelastusvirasto (*Federal Emergency Management Agency*). Koska edellä mainitut DHS:n määritelmän ulkopuolelle aiemmin jätetyt virastot ovat osa DHS:ää, kattaa uusi sopimus muun muassa myös nämä virastot. DHS:ään kuuluvat osat (components) on julkaistu DHS:n kotisivuilla. Kaikkien DHS:ään kuuluvien virastojen on käsiteltävä PNR-tietoja sopimuksen edellyttämällä tavalla.

Johdannon *neljännessä kappaleessa* sopimuspuolet tunnustavat aiemman sopimuksen tapaan, että on tärkeää estää ja torjua terrorismia ja siihen liittyvää rikollisuutta sekä muita vakavia kansainvälisiä rikoksia, esimerkiksi järjestäytyneitä rikollisuutta, kunnioittaen samalla perusoikeuksia ja -vapauksia, erityisesti yksityisyyden suojaa.

Johdannon *viides kappale* on aiempaan sopimukseen nähden uusi. Siinä tunnustetaan, että USA:n ja EU:n yksityisyyden suojaa koskevalla lainsäädännöllä ja toimintaperiaatteilla on yhteinen perusta ja että näiden periaatteiden täytäntöönpanossa mahdollisesti ilmenevien erojen ei pitäisi estää USA:n ja EU:n välistä yhteistyötä.

Johdannon *kuudennessa kappaleessa* sopimuspuolet toteavat ottavansa huomioon kansainväliset sopimukset ja USA:n lait ja säännökset, joiden nojalla kaikkien kansainvälisten matkustajaliikennettä USA:han tai USA:sta harjoittavien lentoyhtiöiden on saatettava DHS:n käyttöön PNR-tiedot, jotka on kerätty ja tallennettu lentoyhtiön automaattisiin varaus- ja lähtöselvitysjärjestelmiin, jäljempänä "varausjärjestelmät" sekä vastaavat EU:ssa täytäntöönpannut vaatimukset. Kyseinen johdantokappale vastaa asiasisällöltään aiempaa sopimusta muuten, mutta siinä ei enää edellytetä, että DHS:lle annetaan sähköinen pääsy mainittuihin järjestelmiin. Tämä johtuu siirtymisestä push-

järjestelmään. Lisäksi kappaleeseen on lisätty viittaus kansainvälisiin sopimuksiin ja vastaavuuslauseke EU:ssa täytäntöönpanutujen vastaavien vaatimusten osalta.

Seitsemäs kappale vastaa aiempaa sopimusta ja siinä tunnustetaan perusoikeuksien kunnioittamista koskevan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 2 kohdan huomioon ottaminen sekä erityisesti asiaan liittyvä oikeus henkilötietojen suojaan.

Kahdeksannessa kappaleessa sopimuspuolet panevat merkille aiemmat PNR-tietojen luovuttamista koskevat vuoden 2004 ja 2006 sopimukset.

Yhdeksännessä kappaleessa viitataan, kuten aiemmassa sopimuksessa, USA:n asianomaiseen vuoden 2001 jälkeen annettuun lainsäädäntöön eli lentoliikenteen turvaamisesta vuonna 2001 annettuun lakiin, sisäisestä turvallisuudesta vuonna 2002 annettuun lakiin, tiedustelualan uudistamisesta ja terrorismin torjunnasta vuonna 2004 annettuun lakiin sekä asetukseen 13388, joka koskee USA:n hallituksen virastojen välistä yhteistyötä terrorismin torjunnassa. Aiemmasta sopimuksesta poiketen kappaleessa viitataan lisäksi yksityisyyden suojasta vuonna 1974 annettuun lakiin (Privacy Act), tiedonvälityksen vapaudesta vuonna 2002 annettuun lakiin sekä sähköisistä viranomaispalveluista vuonna 2002 annettuun lakiin.

Johdannon *kymmennessä kappaleessa* edellytetään EU:n varmistavan, että lentoyhtiöt, joilla on varausjärjestelmiä EU:n alueella, saattavat PNR-tiedot DHS:n käyttöön ja noudattavat näihin siirtoihin sovellettavia teknisiä vaatimuksia, jotka DHS on määritellyt. Aiemman sopimuksen mukaan DHS:lle oli annettava sähköinen pääsy PNR-tietoihin (pull-järjestelmä) kunnes lentoyhtiöiden oli teknisesti mahdollista aloittaa tietojen toimitaminen DHS:lle. Uusi muotoilu johtuu siitä, että tietojen luovutuksessa siirrytään viimeistään 1.1.2008 push-järjestelmään, jolloin DHS ei enää itse voi hakea tietoja lentoyhtiöiden varausjärjestelmistä. Push-järjestelmään siirrytään kuitenkin vain niiden lentoyhtiöiden osalta, jotka täyttävät DHS:n tekniset vaatimukset. Muiden osalta noudatetaan edelleen pull-järjestelmää.

Johdannon *yhdennessätoista kappaleessa* vahvistetaan aiemman sopimuksen tavoin, et-

tä sopimus ei muodosta ennakkotapausta USA:n ja Euroopan unionin välisille tai jommankumman osapuolen ja jonkin toisen valtion välisille, PNR-tietojen tai muunlaisten tietojen käsittelemisestä ja siirtämisestä tulevaisuudessa käytäville keskusteluille tai neuvotteluille.

Johdannon *kahdestoista kappale* on aiemman sopimukseen nähden uusi ja siinä sopimuspuolet ilmoittavat pyrkivänsä tehostamaan ja edistämään osapuolten yhteistyötä transatlanttisen kumppanuuden hengessä.

1 artikla. Artiklassa EU:lle asetetaan velvoite varmistaa, että USA:han saapuvaa tai sieltä lähtevää kansainvälistä matkustajaliikennettä harjoittavat lentoyhtiöt antavat varausjärjestelmissään olevia PNR-tietoja DHS:n käyttöön sen edellyttämällä tavalla. Velvoite asetetaan niiden takeiden pohjalta, jotka tarjotaan DHS:n PNR-tietojen suojaamista koskevassa kirjeessä. Asiasisällöltään artikla vastaa lähtökohtaisesti aiemman sopimuksen 1 artiklaa. Aiemmassa sopimuksessa EU:n velvoitteen edellytyksenä oli kuitenkin, että DHS noudatti aiemman sopimuksen perustana olevia vuoden 2004 sitoumuksia sellaisina kuin ne tulkittiin myöhempien tapahtumien pohjalta. Nyt velvoite pohjaa DHS:n antamiin takeisiin.

2 artikla. Artikla sisältää määräyksen siirtymisestä järjestelmään, jossa lentoyhtiöt itse toimittavat PNR-tiedot DHS:lle push-järjestelmää käyttäen. Artiklan mukaan DHS siirtyy välittömästi ja viimeistään 1 päivänä tammikuuta 2008 tietojen luovuttamisessa push-järjestelmään kaikkien niiden lentoyhtiöiden osalta, jotka ovat ottaneet käyttöön DHS:n teknisten vaatimusten mukaisen järjestelmän. Niiden lentoyhtiöiden osalta, jotka eivät ole ottaneet käyttöön tällaista järjestelmää, nykyiset järjestelmät jäävät voimaan, kunnes yhtiöt ovat ottaneet käyttöön DHS:n teknisten vaatimusten mukaisen järjestelmän. Artiklassa todetaankin aiemman sopimuksen 2 artiklan mukaisesti, että DHS:llä on näin ollen sähköinen pääsy lentoyhtiöiden EU:n jäsenvaltioiden alueella sijaitsevien varausjärjestelmien PNR-tietoihin siihen saakka, kunnes käytössä on tyydyttävä järjestelmä, jolla lentoyhtiöt voivat toimittaa nämä tiedot. Lentoyhtiöistä push-järjestelmää käyttävät tällä hetkellä ainoastaan KLM ja Swiss Inter-

national Air Lines. Virgin Atlantic aikoo siirtyä järjestelmään vuoden 2008 alkuun mennessä. SAS, Alitalia ja AerLingus sekä Amadeus -lentoyhtiöt Finnair, British Airways, Iberia, Lufthansa, Air France, Austrian Airlines ja Qantas eivät ole vielä siirtyneet käyttämään push -järjestelmää.

3 artikla. Artikla sisältää syrjinnän kieltoa koskevan määräyksen, jonka mukaan DHS käsittelee saamansa PNR-tiedot ja kohtelee asianomaisia henkilöitä voimassa olevan USA:n lainsäädännön ja perustuslain määräysten mukaisesti ilman erityisesti kansallisuudesta ja asuinmaasta johtuvaa perustetonta syrjintää. Artikla vastaa tältä osin aiempia sopimuksia. Lisäksi artiklassa todetaan, että DHS:n kirje sisältää edellä mainitut ja muut takeet.

4 artikla. Sopimukseen on sisällytetty aiempien sopimusten tapaan määräys sopimusten täytäntöönpanon yhteisestä tarkastelusta. Aiemman sopimuksen mukaan sopimusta tarkasteltiin säännöllisesti. Uuden 4 artiklan mukaan DHS ja EU tarkastelevat määrääjain sopimuksen täytäntöönpanoa ja tarkastelu koskee myös DHS:n kirjettä sekä USA:n ja EU:n PNR-toimintaperiaatteita ja -käytäntöjä. Tarkastelu suoritetaan, jotta DHS ja EU voivat varmistaa vastavuoroisesti järjestelmiensä tehokkaan toiminnan ja yksityisyyden suojan.

5 artikla. Artiklassa määrätään vastavuoroisuusperiaatteesta. Artiklassa todetaan, että tämän sopimuksen perusteella DHS odottaa, että sitä ei pyydetä toteuttamaan PNR-järjestelmässään tietosuojatoimenpiteitä, jotka ovat tiukempia kuin Euroopan viranomaisten kansallisiin PNR-järjestelmiin soveltamat toimenpiteet. Vastavuoroisesti artiklassa todetaan, että DHS ei pyydä Euroopan viranomaisia toteuttamaan PNR-järjestelmässään tietosuojatoimenpiteitä, jotka ovat tiukempia kuin USA:n PNR-järjestelmänsä soveltamat toimenpiteet. Jos DHS:n odotuksia ei täytetä, se varaa itselleen oikeuden keskeyttää väliaikaisesti DHS:n kirjeeseen sisältyvien, asiaa koskevien määräysten soveltamisen samalla kun se käy EU:n kanssa neuvotteluja pikaisen ja tyydyttävän ratkaisun löytämiseksi.

Edellä mainittu sääntely on uutta aiempaan sopimukseen verrattuna. Määräyksellä USA

haluaa varmistaa, että jos EU tai jokin sen jäsenmaa ottaa käyttöön PNR-järjestelmän, joka on tietosuojavaatimusten osalta vähemmän velvoittava kuin se mitä USA soveltaa EU:n PNR-tietoihin, sen on saatava laskea omaa suojatasoaan samalle tasolle. USA ei siis halua suojata EU:sta tulevaa PNR-tietoa tehokkaammin kuin EU itse.

Artiklassa määrätään lisäksi, että jos EU:ssa tai yhdessä tai useammassa sen jäsenvaltiossa otetaan käyttöön lentomatkustajien tietojärjestelmä, jossa edellytetään lentoyhtiöiden saattavan viranomaisten käyttöön sellaista matkustajien PNR-tiedot, joiden matkaan sisältyy lento EU:hun tai EU:sta, DHS:n on vastavuoroisuusperiaatetta tarkasti noudattaen aktiivisesti kannustettava toimivaltansa piiriin kuuluvia lentoyhtiöitä yhteistyöhön. Määräys vastaa pääosin aikaisempaan sopimukseen sisältyvää määräystä. Määräyksen muotoilussa on kuitenkin otettu huomioon siirtyminen pull-järjestelmästä push-järjestelmään. Lisäksi aiemman sopimuksen mukaan DHS:n oli vain mahdollisuuksien mukaan kannustettava toimivaltansa piiriin kuuluvia lentoyhtiöitä yhteistyöhön.

6 artikla. Artiklan mukaan DHS:n katsotaan tätä sopimusta sovellettaessa varmistavan riittävän suojan EU:sta toimitettaville PNR-tiedoille. Vastaava määräys sisältyi myös aiempaan sopimukseen. Artikla on tärkeä siksi, että EY:n tietosuojadirektiivin 25 artiklan mukaan henkilötietojen siirto kolmanteen maahan on mahdollista ainoastaan, jos kyseisessä maassa taataan tietosuojan riittävä taso. Useimmat vanhat EU:n jäsenvaltiot ovat tähän asti noudattaneet tietosuojadirektiivin periaatteita myös muilla kuin I pilarin tietosuojadirektiivin soveltamisalaan kuuluvilla aloilla. Näin ollen myös PNR-tietojen luovutuksiin sovellettaisiin yleisesti tietosuojadirektiivin periaatteita, vaikka tähän ei ole EY-oikeudesta seuraavaa velvoitetta. Sopimuksen 6 artikla luo oletettaman siitä, että niin kauan kuin DHS soveltaa kirjeessään antamiaan takeita, kansallisilla tietosuojaviranomaisilla ei ole perusteita puuttua tietojen luovutuksiin sillä perusteella, että DHS ei takaisi siirrettäville PNR-tiedoille riittävää tietosuojan tasoa.

Edelleen artiklassa todetaan, että EU ei tietosuojan perusteella puutu USA:n ja kolman-

sien maiden välisiin suhteisiin matkustajati-
tojen vaihdon osalta. Aikaisempaan sopi-
mukseen ei sisällynyt vastaavaa määräystä.
Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että sopi-
musta sovellettaessa EU ei voisi puuttua
PNR-tietojen luovutukseen USA:sta kolman-
teen maahan, vaikka kyseisen kolmannen
maan ei lähtökohtaisesti voitaisi katsoa tur-
vaavan tietosuojan riittävää tasoa.

DHS:n kirjeen mukaan ennen PNR-tietojen
vaihtamista kolmansien maiden valtion vi-
ranomaisten kanssa tutkitaan tarkoitus, johon
vastaanottaja aikoo käyttää tietoja ja tämän
kyky suojata niitä. Häätätilanteita lukuun ot-
tamatta tiedonvaihto tapahtuu osapuolten vä-
listen nimenomaisten vapaamuotoisten sopi-
musten nojalla. Viimeksi mainitut sisältävät
tietosuojaa koskevat määräykset, jotka vas-
taavat DHS:n EU:n PNR-tietoihin soveltamia
määräyksiä sellaisina kuin ne kuvataan kir-
jeen II kohdan toisessa alakohdassa. Kysei-
nen kohta koskee PNR tietojen jakamista.

7 artikla. Artikla on aiempiin sopimukseen
nähdessä uusi ja koskee matkustajien infor-
mointia. Artiklan mukaan USA ja EU työ-
skentelevät asianomaisten ilmailualan osa-
puolten kanssa, jotta matkustajat voisivat
saada entistä paremmin tietoonsa PNR-
järjestelmiä (muun muassa muutoksenha-
kuun liittyvät ja keruukäytännöt) kuvaavat
tiedonannot, ja kannustavat lentoyhtiöitä vii-
taamaan mainittuihin tiedonantoihin viralli-
ssaan kuljetussopimuksessa ja sisällyttämään
ne siihen. Aikaisempiin sopimukseen ei sisäl-
lynyt vastaavaa määräystä, mutta sopimusten
perusteena olleissa sitoumuksissa edellytet-
tiin, että matkustajia informoidaan.

8 artikla. Ainoa oikeuskeino siinä tapauk-
sessa, että EU toteaa USA:n rikkoneen sopi-
musta, on artiklan mukaan sopimuksen päät-
täminen ja 6 kohdassa tarkoitettujen tietosuojan
riittävyttä koskevan toteamisen kumoami-
nen. Ainoa oikeuskeino siinä tapauksessa, et-
tä USA toteaa EU:n rikkoneen sopimusta, on
sopimuksen päättäminen ja DHS:n kirjeen
kumoaminen.

9 artikla. Artikla sisältää sopimuksen voi-
maantulomääräyksen sekä määräykset sopi-
muksen väliaikaisesta soveltamisesta, sen
soveltamisen keskeyttämisestä, irtisanomi-
sesta ja päättymisestä. Artiklan mukaan sopi-
mus tulee voimaan sitä päivää seuraavan

kuukauden ensimmäisenä päivänä, jona osa-
puolet ovat ilmoittaneet toisilleen asiaa kos-
kevien sisäisten menettelyjensä päätökseen
saamisesta. EU:n perustamissopimuksen 24
artiklan 5 kohdan mukaan sopimus ei sido jä-
senvaltiota, jonka edustaja ilmoittaa neuvos-
tossa, että kyseisen jäsenvaltion on noudatet-
tava valtiosääntönsä edellyttämiä menettely-
jä. Vuoden 2007 PNR-sopimuksen osalta 11
valtiota, mukaan lukien Suomi, teki 24 artik-
lan 5 kohdan mukaisen ilmoituksen. Tämän
lisäksi sopimukseen liitettiin julistus EU:n
puolesta, jossa todetaan, että jäsenvaltiot so-
veltavat sopimusta, joka ei poikkea EU:n tai
sen jäsenvaltioiden lainsäädännöstä, eikä
muuta sitä, kunnes sopimus tulee voimaan,
väliaikaisesti ja hyvässä uskossa sekä voi-
massa olevan kansallisen lainsäädäntönsä
puitteissa. Suomen osalta menettely merkit-
see sitä, että sopimus ei tule Suomea sitovaksi
ennen kuin eduskunta on käsitellyt sopi-
muksen Suomen perustuslain edellyttämällä
tavalla ja tästä on ilmoitettu neuvoston si-
hteeristölle.

Uutta sopimusta sovelletaan 9 artiklan mu-
kaan väliaikaisesti sen allekirjoittamispäiväs-
tä lähtien. Kumpikin osapuoli voi milloin ta-
hansa päättää sopimuksen tai keskeyttää sen
soveltamisen ilmoittamalla asiasta diplo-
maattisia yhteyksiä käyttäen. Sopimuksen
päättäminen tulee voimaan kolmenkymme-
nen (30) päivän kuluttua päivästä, jona asia-
ta on ilmoitettu toiselle osapuolelle, jollei
jompikumpi osapuoli pidä lyhyempää irtisa-
nomisaikaa välttämättömänä kansallisen tai
sisäisen turvallisuuden vuoksi. Sopimuksen
ja kaikkien sen mukaisten velvoitteiden voi-
massaolo päättyy eikä niitä sovelleta enää
seitsemän vuoden kuluttua allekirjoituspäi-
västä, elleivät osapuolet yhdessä sovi sopi-
muksen korvaamisesta.

Artiklan mukaan sopimuksella ei ole tar-
koitus poiketa USA:n tai EU:n tai sen jäsen-
valtioiden laeista eikä muuttaa niitä. Saman-
lainen määräys sisältyi aiempaan sopimuk-
seen. Tämä tarkoittaa EU:n puolella erityi-
sesti sitä, että kansallisten tietosuojaviran-
omaisten toimivaltuudet pysyvät ennallaan.
Tietosuojaviranomaiset voivat näin ollen es-
tää tietojen siirrot, jos PNR-tietoja ei ole kä-
sitelty kansallisten tietosuojasäännösten mu-
kaisesti (esimerkiksi virheellisiä tietoja ei ole

korjattu) ennen niiden siirtämistä DHS:lle. Aikaisemman sopimuksen osalta maininta kansallisten tietosuojaviranomaisten toimivaltuuksista sisällytettiin neuvoston päätökseen, joka koski sopimuksen allekirjoitusvaltuuksia. Nyt tällaista mainintaa ei ole katsottu tarpeelliseksi sisällyttää vastaavaan neuvoston päätökseen.

Loppumääräysten mukaan sopimuksella ei myöskään luoda tai tarjota millekään yksityiselle tai julkiselle henkilölle tai osapuolelle minkäänlaisia oikeuksia tai etuja. Artikla vastaa myös tältä osin aiempaa sopimusta.

1.2 Yhdysvaltojen kirje EU:lle

Kirjeen pääasiallinen sisältö

Kirjeen mukaan siinä pyritään selittämään periaatteet, joita DHS soveltaa PNR-tietojen keruussa, käytössä ja säilytyksessä. Kirje korvaa vuonna 2004 annetut sitoumukset, jotka olivat aikaisempien PNR-sopimusten perusteena. Kirje käsittelee PNR-tietojen käyttötarkoitusta, PNR-tietojen jakamista muille USA:n viranomaisille ja kolmansille valtioille, kerättäviä tietotyyppejä, rekisteröidyn tarkastusoikeutta, muutoksenhakua, täytäntöönpanoa, PNR-tietojen käsittelyä koskevia ilmoituksia, tietojen säilyttämistä, tietojen siirtämistä lentoyhtiöiltä DHS:lle, vastavuoroisuutta ja sopimuksen uudellen tarkastelua. Kirjeen mukaan siinä esitetyillä toimintaperiaatteilla ei luoda tai tarjota millekään yksityiselle tai julkiselle henkilölle tai osapuolelle minkäänlaisia oikeuksia tai etuja eikä muita oikeuskeinoja kuin EU:n ja DHS:n välisessä sopimuksessa mainitut oikeuskeinot. Sen sijaan kirjeessä annetaan taheet ja otetaan huomioon toimintaperiaatteet, joita DHS soveltaa USA:n lainsäädännön nojalla PNR-tietojen käsittelyssä.

I PNR-tietojen käyttötarkoitus

DHS:n kirjeessä tietojen käyttötarkoitus on määriteltä samoin kuin aiempiin sopimuksiin liittyvissä USA:n antamissa sitoumuksissa. DHS käyttää PNR-tietoja ainoastaan estääkseen ja torjuakseen 1) terrorismia ja siihen liittyviä rikoksia, 2) muita vakavia ja luonteeltaan kansainvälisiä rikoksia, mukaan lu-

kien järjestäytynyt rikollisuus, ja 3) edellä kuvattujen rikosten johdosta annettujen pidätysmääräysten ja vankeusrangaistusten välttelyä.

Lisäksi DHS:n kirjeessä todetaan, että PNR-tietoja voidaan tarvittaessa käyttää rekisteröidyn henkilön tai muiden henkilöiden elintärkeiden etujen suojaamiseen. Tietoja voidaan käyttää myös rikosoikeudellisissa menettelyissä tai muissa lain edellyttämässä tilanteissa. Molemmat edellä mainitut käyttötarkoitukset olivat sallittuja jo aiempien sopimusten perusteella.

Kirjeen mukaan DHS ilmoittaa EU:lle kaiken sellaisen lainsäädännön antamisesta Yhdysvalloissa, joka käytännössä vaikuttaa kirjeessä vahvistettuihin lausekkeisiin.

II PNR-tietojen jakaminen

Kirjeen mukaan DHS jakaa EU:n PNR-tietoja ainoastaan edellä mainittuihin käyttötarkoituksiin.

PNR-tietojen jakamista koskevan kohdan toisen alakohdan mukaan DHS ilmoittaa käsittelevänsä EU:n PNR-tietoja arkaluonteisina ja luottamuksellisina tietoina USA:n lainsäädännön mukaisesti. PNR-tietoja annetaan ainoastaan muille lainvalvontaan, yleiseen turvallisuuteen tai terrorismin torjuntaan liittyviä tehtäviä hoitaville kansallisille viranomaisille. Tietoja annetaan terrorismin torjuntaan, kansainväliseen rikollisuuteen ja yleiseen turvallisuuteen liittyvien tapausten tutkimista varten. Viimeksi mainituista mainitaan esimerkkeinä huolestuttavat uhkaukset, lennot, henkilöt ja reitit. Pääsy tietoihin rajataan suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tiukasti ja tarkasti edellä kuvattuihin tapauksiin.

Kolmannen alakohdan mukaan ennen PNR-tietojen vaihtamista kolmansien maiden valtion viranomaisten kanssa tutkitaan tarkoitus, johon vastaanottaja aikoo käyttää niitä ja tämän kyky suojata tiedot. Häätötilanteita lukuun ottamatta tiedonvaihto tapahtuu osapuolten välisten vapaamuotoisten sopimusten nojalla. Viimeksi mainitut sisältävät tietosuojaa koskevat määräykset, jotka vastaavat DHS:n EU:n PNR-tietoihin soveltamia toisessa alakappaleessa kuvattuja määräyksiä.

Aikaisempien PNR-sopimusten perusteena olevien vuoden 2004 sitoumusten mukaan tietoja voitiin toimittaa muille USA:n ja muiden valtioiden viranomaisille ainoastaan tapauskohtaisesti yksilöityjen rikosten ehkäisemiseksi ja estämiseksi. DHS:n kirjeessä ei luovutuksilta edellytetä tapauskohtaisuutta. Jo vuoden 2006 sopimukseen liittyvässä sitoumusten tulkintaa koskevassa kirjeessään DHS kuitenkin ilmoitti, että se aikoo helpottaa PNR-tietojen luovuttamista terrorismin vastaisia toimia harjoittaville USA:n viranomaisille, jotka tarvitsevat PNR-tietoja tutkittavanaan olevissa tapauksissa ehkäistäkseen ja torjuakseen terrorismia ja siihen liittyviä rikoksia. Tämä johtui USA:n uudesta lainsäädännöstä ja perustui sitoumusten 35 kohtaan. Kyseisen kohdan mukaan mikään sitoumuksissa esitetty sääntö ei estänyt PNR-tietojen käyttöä tai antamista rikosoikeudellisissa menettelyissä tai muissa lain edellyttämässä tilanteissa. Kohdan mukaan CBP:n tuli ilmoittaa komissiolle kaiken sellaisen lainsäädännön antamisesta Yhdysvalloissa, joka käytännössä vaikutti sitoumuksissa vahvistettuihin lausekkeisiin. Kirjeessään DHS ilmoitti, että tiedustelualan uudistus ja terrorismin torjuntaa koskeva vuoden 2004 laki edellyttivät, että presidentti perustaa tiedonvaihtoympäristön, ”joka helpottaa terrorismia koskevien tietojen vaihtamista”. Kirjeessä todettiin, että lain säätämisen jälkeen presidentti antoi lokakuun 25 päivänä 2005 asetuksen 13388, jonka mukaan DHS ja muut virastot ”antavat viipymättä pääsyn terrorismia koskeviin tietoihin jokaisen sellaisen viraston johtajalle, jolla on terrorismin torjumiseen liittyviä tehtäviä” ja jolla perustettiin järjestely tiedonvaihtoympäristön toteuttamiseksi.

III Kerättävät tietotyypit

Sopimus ei lisää kerättävien PNR-tietojen määrää aiemmasta. Käsiteltäviä tietoryhmiä on aiempien 34 ryhmän sijasta 19. Tosiasiasa käsiteltävät tiedot eivät kuitenkaan ole vähentyneet, vaan niitä on ryhmitelty uudelleen yhdistämällä samaan tietoryhmään samantyyppisiä tietoja (esimerkiksi matkatoimistoa ja virkailijaa koskevat tiedot kuuluvat nyt samaan ryhmään ja istumapaikkatietoihin kuuluu aiemmin omana ryhmänään ollut is-

tumapaikan numero). Lentoyhtiöt keräävät myös muita PNR-tietoja kuin luovutettavat 19 kenttää.

Jos DHS:n saamat PNR-tiedot sisältävät arkaluonteisia tietoja, jotka ilmoitetaan DHS:n yhteistyössä komission kanssa vahvistamin PNR-tunnuksin ja -nimikkein, DHS käyttää automaattista järjestelmää, joka suodattaa kyseiset arkaluonteiset tunnuksset ja nimikkeet pois, eikä siten käytä näitä tietoja. Arkaluonteiset tiedot poistetaan pääsääntöisesti heti. Arkaluonteisiin tietoihin luetaan esimerkiksi henkilötiedot, joista käy ilmi rotu tai etninen alkuperä, poliittiset mielipiteet, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus, ammattiyhdistyksen jäsenyys ja tiedot henkilön terveydentilasta tai sukupuolielämästä.

DHS voi vaatia ja käyttää myös muita kuin edellä lueteltuja EU:n PNR-tiedoissa olevia tietoja, arkaluonteiset tiedot mukaan lukien, jos se on tarpeen poikkeustapauksessa, jossa rekisteröity henkilö tai muut henkilöt voivat joutua hengenvaaraan tai loukkaantua vakavasti. Tällöin DHS pitää tapahtumarekisteriä kaikkien EU:n PNR-tiedoissa olevien arkaluonteisten tietojen osalta ja poistaa tiedot 30 päivän kuluessa siitä, kun tarkoitus, jota varten tiedot on saatu, on saavutettu ja jos lainsäädäntö ei edellytä niiden säilyttämistä. DHS ilmoittaa yleensä 48 tunnin kuluessa komissiolle, että se on tehnyt näitä tietoja koskevia hakuja.

Aikaisemmat sopimusjärjestelyt eivät sisältäneet nimenomaista mainintaa arkaluonteisten PNR-tietojen käsittelystä.

DHS voisi saada useimmat PNR-tiedot ilman nyt neuvoteltua sopimustakin tutkimalla henkilön lentolippua ja muita matkasiakirjoja. DHS kuitenkin katsoo, että mahdollisuus saada tiedot sähköisesti lisää DHS:n kykyä keskittää voimavarojaan suuren riskin käsittäviin kysymyksiin ja se edistää ja suojaa siten hyvässä uskossa tapahtuvaa matkustamista.

IV Tarkastusoikeus ja muutoksenhaku

Kirjeessä DHS ilmoittaa tehneensä periaatepäätöksen, jonka mukaan liittovaltion yksityisyyden suojaa koskevan lain (Privacy Act) mukainen hallinnollinen suoja ulotetaan koskemaan PNR-tietoja rekisteröidyn henkilön

kansallisuudesta tai oleskelumaasta riippumatta. Näihin tietoihin kuuluvat myös EU-maiden kansalaisia koskevat tiedot. Privacy Actin suojan ulottaminen koskemaan muita kuin USA:n kansalaisia tai maassa pysyvästi asuvia on uutta aikaisempiin sopimuksiin verrattuna.

Vuodelta 1974 oleva Privacy Act kehitettiin erityisesti vastaamaan sähköiseen teknologiaan ja henkilörekistereihin liittyviin haasteisiin. Privacy Act kattaa suurimman osan liittovaltion ylläpitämistä henkilörekistereistä. Laki takaa tiettyjä oikeuksia USA:n kansalaisille ja maassa pysyvästi asuville, jollei muussa laissa toisin säädetä. Privacy Actin mukaan henkilötietoja saa käsitellä vain tarpeellisiin ja lainmukaisiin tarkoituksiin ja tietojen on oltava käyttötarkoituksensa kannalta virheettömiä ja ajantasaisia. Rekisteröidyllä on oikeus saada tietää häntä koskevasta tietojen käsittelystä eikä tietoja saa käyttää tai luovuttaa muuhun kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen ilman rekisteröidyn suostumusta. Privacy Actia on kuitenkin heikennetty useilla poikkeuksilla. Poikkeukset koskevat muun muassa CIA:n ja lainvalvontaviranomaisten rekistereitä eikä Privacy Act tule sovellettavaksi, jos tiedot on luovutettava tiedonvälityksen vapautta koskevan lain (Freedom of Information Act, FOIA) nojalla. Laajimman poikkeuksen mukaan tietoja voidaan luovuttaa mihin tahansa rutiinitarkoituksiin, jos luovutus on yhteensopiva alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa. Laki sallii muun muassa myös tietojen vaihdon liittovaltion viranomaisten välillä siviili- tai rikosoikeudellisia tarkoituksia varten. Kaiken kaikkiaan Privacy Actia heikentäviä poikkeuksia on noin tusina.

DHS ilmoittaa kirjeessään ylläpitävänsä USA:n lainsäädännön mukaisesti muutoksenhakuun tarkoitettua järjestelmää, jota voivat kansallisuudestaan tai oleskelumaastaan riippumatta käyttää henkilöt, jotka haluavat saada tai oikaista PNR-tietoja. Kirjeen mukaan näihin menettelyihin voi tutustua DHS:n www-sivustolla. Lisäksi rekisteröidyllä on oikeus saada itseään koskevat PNR-tiedot yksityisyyden suojaa ja tiedonvälityksen vapautta koskevien Yhdysvaltojen lakien mukaisesti. Tiedonvälityksen vapautta koskeva laki FOIA sallii kaikille kansalaisille

(kansallisuudesta tai oleskelumaasta riippumatta) pääsyn minkä tahansa USA:n liittovaltion viranomaisen tietoihin paitsi kyseisessä laissa säädetyissä poikkeustapauksissa. Mikäli DHS poikkeustapauksissa evää FOIA:n nojalla tietojen antamisen rekisteröidylle, rekisteröidyllä on oikeus pyytää DHS:n epäämispäätöksestä hallinnollista tai oikeudellista tutkintaa.

V Täytäntöönpano

USA:n lainsäädännössä säädetään hallinnollisista, siviili- ja rikosoikeudellisista täytäntöönpanotoimenpiteistä, joita voidaan toteuttaa, kun yksityisyyden suojaa koskevia säännöksiä on rikottu ja rekisteritietoja on luovutettu luvottomasti.

VI Ilmoitukset

DHS on toimittanut matkustajille tietoja PNR-tietojen käsittelystä julkistamalla ne *Federal Register* -säädöskokoelmassa ja www-sivustollaan. Lisäksi DHS toimittaa lentoyhtiöille tiedonantoja PNR-tietojen keräämistä koskevista ja muutoksenhakumenettelyistä, jotta ne saatettaisiin yleisön nähtävälle. DHS ja EU tekevät yhteistyötä ilmailualan asianosaisten kanssa näiden tiedonantojen näkyvyyden parantamiseksi.

VII Tietojen säilyttäminen

Aktiivisessa käytössä olevien PNR-tietojen 3,5 vuoden pituista säilytysaikaa on pidentetty 7 vuoteen. Komission ilmoituksen mukaan aktiivisten tietojen säilytysaikaa on pidentetty, jotta DHS saisi enemmän kokemuksia siitä, kuinka kauan PNR-tiedot ovat tarpeen terrorisminvastaisia tarkoituksia varten. Yksittäiseen tapaukseen tai tutkintaan liittyvät tiedot voidaan säilyttää aktiivitietokannassa, kunnes tapaus tai tutkinta arkistoidaan.

Aktiivisesta käytöstä poistettujen lepävään tilaan siirrettyjen tietojen ("data in dormant status") säilytysaika säilyy entisellään 8 vuodessa. Tätä tietoa voidaan käyttää vain tietyn yksittäisen tapuksen tutkimiseen.

Kirjeessä DHS toteaa odottavansa, että EU:n PNR-tiedot poistetaan sen jälkeen kun

ne ovat olleet 8 vuotta lepäävässä tilassa. Kirjeen mukaan DHS ja EU käsittelevät tulevaisuudessa käytävissä neuvotteluissa sitä, miten ja milloin kirjeen mukaisesti kerättävät PNR-tiedot on tuhottava. DHS aikoo analysoida vaikutukset, joita näillä säilyttämissäännöillä on operaatioihin ja tutkintatoimiin seuraavan seitsemän vuoden aikana saamiensa kokemusten perusteella. DHS käsittelee edellä mainitun analyysin tuloksia EU:n kanssa.

Edellä mainittuja tietojen säilyttämistä koskevia määräaikoja sovelletaan myös EU:sta peräisin oleviin PNR-tietoihin, jotka on kerätty aiempien sopimusten perusteella.

VIII Siirtäminen

Lentoyhtiöt alkavat itse siirtää (push) tietoja DHS:lle niin pian kuin tämä on teknisesti mahdollista. Tämä oli todettu jo aiemmassa sopimuksessa. Nyt push-järjestelmään siirtymiselle on asetettu takaraja (1 päivä tammikuuta 2008), mihin mennessä DHS:n on siirryttävä push-järjestelmään niiden lentoyhtiöiden osalta, joiden järjestelmät tietojen luovuttamiselle vastaavat DHS:n asettamia teknisiä vaatimuksia. Amadeus-lentoyhtiöihin kuuluva Finnair ei ole vielä siirtynyt käyttämään push-menetelmää. Amadeus -lentoyhtiöt ovat toukokuussa ja elokuussa 2007 lähettäneet USA:n viranomaisille kirjeet, joissa ne ovat ehdottaneet push-menetelmään siirtymistä mahdollisimman pian. USA:n viranomaiset ovat kuitenkin antaneet lokakuussa 2007 tullessa vastauskirjeessään ymmärtää, että Amadeuksen ehdottama PNR-push järjestelmä ei vastaa heidän teknisiä vaatimuksiaan. AEA (Association European Airlines) tulee informoimaan komissiota USA:n vastauksesta.

Aiempien sopimusten mukaisesti PNR-tiedot siirretään normaaleissa olosuhteissa DHS:lle 72 tuntia ennen lennon suunniteltua lähtöaikaa, ja DHS saa tämän jälkeen tarvittaessa päivitykset tietojen tarkkuuden varmistamiseksi. DHS voi vaatia PNR-tietoja aikaisemmin kuin 72 tuntia ennen lennon suunniteltua lähtöaikaa, jos on olemassa merkkejä siitä, että tietojen varhainen saanti on välttämätöntä, jotta voidaan vastata yh-

teen tai useampaan lentoon tai reittiin kohdistuvaan erityiseen uhkaan tai PNR-tietojen käyttötarkoituksiin liittyviin muihin olosuhteisiin. Vuoden 2004 sopimuksen mukaan tiedot luovutettiin poikkeuksellisesti aikaisemmin kuin 72 tuntia ennen koneen lähtöä, jos oli saatu ennakkotietoja erityistä huolta aiheuttavan henkilön matkustamisesta lennolla. Vuoden 2006 sopimuksen yhteydessä DHS ilmoitti tulkitsevansa sopimukseen liittyvien sitoumusten asianomaista kohtaa siten, että sillä oli pääsy PNR-tietoihin ennen 72 tunnin määräaikaa, jos oli merkkejä siitä, että tietojen varhainen saanti auttoi todennäköisesti osaltaan torjumaan erityistä uhkaa, joka kohdistui lentoon, useaan lentoon, reittiin tai muihin sitoumuksissa tarkoitettuihin rikoksiin liittyviin olosuhteisiin.

IX Vastavuoroisuus

Kirjeessä on vastaava vastavuoroisuuslauselu kuin itse sopimuksessa. Lisäksi kirjeessä todetaan, että poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön edistämiseksi DHS kannustaa USA:n toimivaltaisia viranomaisia siirtämään PNR-tiedoista peräisin olevaa analyttistä tietoa asianomaisille jäsenvaltioiden poliisi- ja oikeusviranomaisille ja tarvittaessa Europolille ja Eurojustille. Vastavuoroisesti DHS odottaa, että EU ja sen jäsenvaltiot kannustavat toimivaltaisia viranomaisiaan toimittamaan vastaava tietoa DHS:lle ja muille asianomaisille USA:n viranomaisille.

X Uudelleentarkastelu

DHS ja EU tarkastelevat määräajoin sopimuksen täytäntöönpanoa, DHS:n kirjettä sekä USA:n ja EU:n PNR-tietoja koskevia toimintaperiaatteita ja käytäntöjä sekä kaikkia tapauksia, joissa on tehty arkaluonteisia tietoja koskevia hakuja PNR-tietojen tehokkaan käsittelyn edistämiseksi ja yksityisyyden suojan takaamiseksi.

Uudelleentarkastelussa EU:ta edustaa oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioista vastaava komission jäsen ja DHS:ää edustaa turvallisuusministeri tai sellainen molempien osapuolien hyväksymä virkamies, jonka kumpikin näistä voi nimetä. EU ja DHS sopivat

yhdessä uudelleentarkasteluja koskevasta menettelystä.

1.3 EU:n kirje Yhdysvalloille

EU:n vastauskirjeessä todetaan, että EU:lle annetut takeet, jotka on selitetty USA:n kirjeessä EU:lle, mahdollistavat EU:n katsoa, että DHS varmistaa heinäkuussa 2007 allekirjoitetun PNR-sopimuksen kannalta riittävän tietosuojan tason.

Tämän perusteella EU toteuttaa tarvittavat toimenpiteet, joilla estetään kansainvälisiä järjestöjä tai kolmansia maita puuttumasta USA:han tapahtuviin EU:n PNR-tietojen siirtoihin. Lisäksi EU ja sen jäsenvaltiot kannustavat toimivaltaisia viranomaisiaan toimittamaan PNR-tiedoista peräisin olevaa analyttistä tietoa DHS:lle ja muille asianomaisille USA:n viranomaisille.

Kirjeessä ilmaistaan EU:n aikomus tehdä yhteistyötä DHS:n ja ilmailualan kanssa sen varmistamiseksi, että matkustajat ovat perillä siitä, miten hallitukset voivat käyttää heitä koskevia tietoja.

2 Lakiehdotusten perustelut

Laki Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välillä lentoyhtiöiden PNR- eli matkustajarekisteritietojen käsittelemisestä ja siirtämisestä Yhdysvaltojen sisäisen turvallisuuden ministeriölle (DHS) tehdyn sopimuksen (vuoden 2007 PNR-sopimus) lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta

1 §. Pykälä sisältää säännöksen siitä, että sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat lakina voimassa sellaisina kuin ne sitovat Suomea Euroopan unionin jäsenvaltiona. Säännös poikkeaa tavanomaisesta Suomen valtiosopimuksia koskevien voimaansaattamislakien blankosäännöksistä. Perustuslakivaliokunta on katsonut tavanomaisen säännöksen sanamuodon tarkistamisen tarpeelliseksi 1 §:ssä esitetyllä tavalla, koska unionisopimuksen 24 ja 38 artiklan nojalla tehtyjen sopimusten määräykset tulevat Suomea sitoviksi Euroopan unionin jäsenvaltiona ja unionin neuvoston päätösten perus-

teella, vaikka neuvoston lopullinen päätös sopimukseen sitoutumisesta edellyttääkin Suomen valtiosäännön mukaisten menettelyjen noudattamista (PeVL 5/2007 vp). Tämän vuoksi säännöksessä on tarpeen tehdä ero sen suhteen, onko kyseessä kansainvälinen velvoite, joka sitoo Suomea sopimuspuolena vai Euroopan unionin jäsenvaltiona. Sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamista ehdotetaan, koska kysymyksessä on yksilön oikeusasemaa koskevat sopimusvelvoitteet, joiden voimassaoloperusteen jättäminen oikeudellisesti epäselväksi ei olisi asianmukaista (PeVL 5/2007 vp).

2 §. Pykälä sisältää asiiasisältöisen toimenpanosäännöksen, jolla velvoitetaan USA:han saapuvaa tai USA:sta lähtevää kansainvälistä matkustajalentoliikennettä harjoittavat lentoyhtiöt käsittelemään ja siirtämään vausjärjestelmissään olevia PNR- eli matkustajarekisteritietoja 1 §:ssä mainitun sopimuksen määräysten mukaisesti.

3 §. Pykälän mukaan lain voimaantulosta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Koska voimaansaattavana on sopimus, jossa EU on sopimuspuolena, lain täytäntöpanoa on pidettävä EU:ssa tehtyyn päätökseen liittyvänä Suomen toimenpiteenä, jolloin lain voimaantulosta säädetään perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella (PeVL 49/2001 vp). Sopimusta sovelletaan sen määräysten mukaisesti väliaikaisesti sopimuksen allekirjoittamisesta lukien. Pykälään sisältyy sen vuoksi säännös, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää, että lakia sovelletaan ennen sopimuksen kansainvälistä voimaantuloa sopimuksen allekirjoituspäivästä lukien.

Laki Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välillä lentoyhtiöiden PNR- eli matkustajarekisteritietojen käsittelemisestä ja siirtämisestä Yhdysvaltojen sisäisen turvallisuuden ministeriölle tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta annetun lain kumoamisesta

1 §. Pykälässä ehdotetaan kumottavaksi vuoden 2006 PNR-sopimuksen voimaansaattamisesta annettu laki.

2 §. Lain voimaantulosta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella samoista syistä, jotka ilmenevät edellä vuoden 2007 PNR-sopimuksen voimaansaattamislain 3 §:n perusteluissa. Tarkoituksena on, että laki tulisi voimaan samana päivänä, jolloin valtioneuvoston asetus vuoden 2007 PNR-sopimuksen väliaikaisesta voimaansaattamisesta tulee voimaan.

3 Voimaantulo

Sopimus tulee voimaan sitä päivää seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä, jona sopimuspuolet ovat ilmoittaneet toiselleen saattaneensa sisäiset menettelynsä päätökseen. Sopimusta sovelletaan väliaikaisesti sen allekirjoittamisesta lähtien. Sopimus voidaan irtisanoa tai sen soveltaminen keskeyttää kumman tahansa sopimuspuolen diplomaattitietse tekemällä ilmoituksella.

Sopimuksen ja kaikkien sen mukaisten velvoitteiden voimassaolo päättyy seitsemän vuoden kuluttua allekirjoituspäivästä eli 26 päivänä heinäkuuta 2014, eikä sopimusta ja mainittuja velvoitteita näin ollen enää sovelleta kyseisen ajanjakson jälkeen, elleivät osapuolet yhdessä sovi sopimuksen korvaamisesta.

Sopimuksella ei ole tarkoitus poiketa USA:n tai EU:n taikka EU:n jäsenvaltioiden lainsäädännöstä. Sopimuksella ei luoda yksityisille tai julkisille tahoille oikeuksia tai etuja. Sopimus allekirjoitetaan kahtena kappaletta englannin kielellä. Muista EU:n virallisilla kielillä tehdyistä toisoinnoista tulee todistusvoimaisia sen jälkeen, kun sopimuspuolet ovat ne hyväksyneet.

Ehdotettu sekamuotoinen voimaansaattamislaki on tarkoitus saattaa voimaan valtioneuvoston asetuksella samanaikaisesti kuin itse sopimus tulee voimaan. Valtioneuvoston asetuksella voidaan kuitenkin säätää, että lakia sovelletaan ennen sopimuksen kansainvälistä voimaantuloa sopimuksen allekirjoituspäivästä lukien. Koska vuoden 2006 PNR-sopimuksessa määrättiin, että sen voimassaolo päättyy viimeistään 31 päivänä heinäkuuta 2007, ellei sopimusta jatketa sopimuspuolten välisellä keskinäisellä kirjallisella sopimuksella, tarkoituksena on, että valtioneuvoston asetus Euroopan unionin ja Amerikan

yhdysvaltojen välillä lentoyhtiöiden PNR- eli matkustajarekisteritietojen käsittelemisestä ja siirtämisestä Yhdysvaltojen sisäisen turvallisuuden ministeriölle tehdyn sopimuksen ja sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain väliaikaisesta soveltamisesta esitetään kumottavaksi (365/2007) samassa yhteydessä, kun eduskunnan vastaus vuoden 2007 PNR-sopimuksen hallituksen esitykseen esitellään valtioneuvostolle.

Laki Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välillä lentoyhtiöiden PNR- eli matkustajarekisteritietojen käsittelemisestä ja siirtämisestä Yhdysvaltojen sisäisen turvallisuuden ministeriölle tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta annetun lain kumoamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samana päivänä, jolloin valtioneuvoston asetus vuoden 2007 PNR-sopimuksen väliaikaisesta voimaansaattamisesta tulee voimaan.

4 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja käsittelyjärjestys

EU:n ja USA:n välinen vuoden 2007 PNR-sopimus on tehty unionisopimuksen 24 ja 38 artiklan nojalla. Unionisopimuksen 24 artiklan mukaan tehtyt sopimukset sitovat unionia ja sen sopimuskumppaneita. Unionisopimuksen nimenomaisen määräyksen mukaan sen 24 artiklan nojalla tehdyt sopimukset sitovat unionin toimielimiä. Tällaiset sopimukset velvoittavat myös unionin jäsenvaltioita. Unionisopimuksen 24 artiklan 5 kohdan mukaan sopimus ei kuitenkaan sido jäsenvaltiota, joka ilmoittaa neuvostossa, että sen on noudatettava valtiosääntönsä edellyttämiä menettelyjä. Suomi antoi sopimuksen allekirjoittamista koskevan unionin neuvoston päätöksen yhteydessä tällaisen ilmoituksen. Ilmoitus merkitsee sitä, että sopimus ei tule Suomea sitovaksi ennen kuin eduskunta on käsitellyt sopimuksen Suomen perustuslain edellyttämällä tavalla ja tästä on ilmoitettu neuvoston sihteeristölle.

Eduskunnan käsiteltäväksi on annettu tähän mennessä kolme sopimusta, joissa Suomi ve-

toaa valtiosääntönsä edellyttämiin menettelyihin. Eduskunnan hyväksymistä on pyydetty hallituksen esityksellä HE 86/2005 vp rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta ja keskinäisestä oikeusavusta Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välillä tehdyille sopimuksille. Tämän lisäksi eduskunnan hyväksymistä on pyydetty vuoden 2006 PNR-sopimukselle (HE 260/2006 vp. - EV 317/2006 vp.) Esityksiin on sovellettu perustuslain 94 ja 95 §:ää.

Unionisopimuksen 24 artiklan 5 kohdassa tarkoitetuista valtiosäännön mukaisista menettelyistä on esitetty erilaisia tulkintoja, mukaan luettuna näkemykset, joiden mukaan ne eivät merkitse samanlaisen ratifiointimenettelyn noudattamista kuin kyseisen jäsenvaltion tehdessä yksin tai yhdessä yhteisön kanssa kansainvälisen sopimuksen. Tämän näkemyksen tueksi on todettu, että jos jäsenvaltioiden suorittamaa ratifiointia (tai hyväksymistä) olisi pidetty tarpeellisena tämän artiklan nojalla tehtyjen sopimusten osalta, olisi sopimukseen sisällytetty nimenomainen määräys, jonka mukaan sopimukset olisi ollut tehtävä jäsenvaltioiden puolesta. Tämän johdosta on katsottu, että silloin, kun jäsenvaltio käyttää tätä mahdollisuutta hyväkseen, neuvosto voi tehdä sopimuksen unionin puolesta vasta, kun kyseinen jäsenvaltio on saanut sisäiset menettelynsä päätökseen. Sopimusta sovelletaan kuitenkin väliaikaisesti sen allekirjoittamisesta lähtien. Perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti todennut käsitellessään edellä mainittuja EU:n ja USA:n välisiä sopimuksia koskevaa hallituksen esitystä, että eduskunta ei tällaisten sopimusten hyväksymisestä päättäessään päättä suostumuksen antamisesta Suomen erilliseen sitoutumiseen näihin sopimuksiin. Sen sijaan eduskunta päättää siitä, onko Suomen puolelta estettä Euroopan unionin neuvostossa tehtävälle, unionisopimuksen 24 ja 38 artiklaan perustavalle päätökselle sopimuksiin sitoutumisesta. Aikanaan tehtäväksi tulevan neuvoston päätöksen kansallinen valmistelu toteutetaan Suomessa perustuslain 93 §:n 2 momentin ja 96 §:n säännösten takia vielä erikseen (PeVL 5/2007 vp).

Kysymys valtiosäännön mukaisten menettelyjen noudattamisesta on ratkaistava käsiteltävänä olevan sopimuksen sisällön perus-

teella. Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaisesti eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Perustuslain 95 §:n 1 momentin mukaan sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla. Perustuslakivaliokunta katsoi käsitellessään edellä mainittuja EU:n ja USA:n välisiä sopimuksia koskevaa hallituksen esitystä, että eduskunnan hyväksyminen on Suomessa valtiosäännön mukainen menettely päätettäessä sitoutumisesta perustuslain 94 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin velvoitteisiin tapauksissa, joissa Suomi on tehnyt unionisopimuksen 24 artiklan 5 kohdassa tarkoitettun ilmoituksen valtiosääntönsä mukaisten menettelyjen noudattamisesta (PeVL 5/2007 vp).

Valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen määräys kuuluu perustuslakivaliokunnan lausuntojen mukaan lainsäädännön alaan, 1) jos määräys koskee jonkin perustuslaissa turvatun perusoikeuden käyttämistä tai rajoittamista, 2) jos määräys muutoin koskee yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteita, 3) jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on perustuslain mukaan säädettävä lailla, 4) jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on voimassa lain säännöksiä tai 5) siitä on Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla. Kansainvälisen velvoitteen määräys kuuluu näiden perusteiden mukaan lainsäädännön alaan siitä riippumatta, onko määräys ristiriidassa vai sopusoinnussa Suomessa lailla annetun säännöksen kanssa (esim. PeVL 11/2000 vp ja 12/2000 vp).

PNR-sopimuksessa määrätään henkilötietojen käsittelemisestä ja siirtämisestä Euroopan unionin jäsenvaltioiden alueella sijaitsevista varusjärjestelmistä.

Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Henkilötietojen suojausta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslain lakiviittaus edellyttää lainsäätäjän säätävän tästä oikeudesta (PeVM 25/1994 vp, s. 6/I), mutta jättää sääntelyn yksityiskohdat lainsäätäjän harkintaan. Tällainen perusoikeussäännös sitoo lainsäätäjän sisällöllistä harkintaa

vähemmän kuin sen tapainen sääntelyvarauksen sisältävä säännös, jossa perusoikeuden todetaan olevan olemassa sen mukaan kuin lailla säädetään (esimerkiksi PeVL 51/2002 vp, s. 2/I ja PeVL 35/2004 vp, s. 2/I).

Perustuslakivaliokunnan käytännön (esimerkiksi PeVL 14/2002 vp, s. 2) mukaan lainsäätäjän liikkuma-alaa rajoittaa kuitenkin se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Lainsäätäjän harkintaa sitoo se, että henkilötietojen suojan kannalta tärkeitä sääntelykohteita rekisteröinnissä ovat ainakin rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset tietojen luovutettavuus mukaan luettuna sekä tietojen säilytysaika henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturva, minkä lisäksi näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee olla kattavaa ja yksityiskohtaista (esimerkiksi PeVL 51/2002 vp, s. 2/I ja PeVL 35/2004 vp, s. 2/II).

PNR-sopimus sisältää määräyksiä useista edellä mainituista seikoista, joita perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina. Myös sopimuksessa lentoliikenteen harjoittajille asetetusta velvoitteesta käsitellä PNR-tietoja on Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla.

Henkilötietolain (523/1999) 22 §:n mukaan henkilötietoja voidaan siirtää Euroopan unionin jäsenvaltioiden alueen tai Euroopan talousalueen ulkopuolelle ainoastaan, jos kyseisessä maassa taataan tietosuojan riittävä taso. PNR-sopimuksen mukaan DHS:n katsotaan takaavan PNR-tietojen osalta tietosuojan riittävän tason. Tulkinta nojautuu siihen, että DHS ilmoituksensa mukaisesti noudattaa PNR-tietojen käsittelyssä vuonna 2007 annettuja tietojen käsittelyä koskevia takeita.

Eduskunnan hallintovaliokunta on vuoden 2006 PNR-sopimuksen hallituksen esitystä koskevassa mietinnössään (HaVM 40/2006 vp - HE 260/2006 vp) todennut, että esityksessä mainituista syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta on puoltanut PNR-sopimuksen sekä hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä tästä mietinnöstä ilmevin kannanotoin muuttamattomana. Perustelut vuoden 2007 PNR-sopimuksen hyväksymiselle vastaavat pitkälti vuoden 2006 sopimuksen perusteluja.

Sopimus sisältää edellä mainituilla perusteilla lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä ja vaatii perustuslain 94 §:n mukaan eduskunnan hyväksymisen.

Sopimus ei edellä olevin perustein koske perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla, eikä esitykseen sisältyvä lakiehdotus koske perustuslakia sen 95 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla. Sopimus voidaan näin ollen hyväksyä äänten enemmistöllä ja ehdotus sen voimaansaattamiseksi voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisyksityksessä.

Edellä olevan perusteella ja perustuslain 94 §:n mukaisesti esitetään, että

Eduskunta hyväksyisi Brysselissä 23 päivänä heinäkuuta 2007 ja Washingtonissa 26 päivänä heinäkuuta 2007 Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välillä lentoyhtiöiden PNR- eli matkustajarekisteritietojen käsittelemisestä ja siirtämisestä Yhdysvaltojen sisäisen turvallisuuden ministeriölle (DHS) tehdyn sopimuksen (vuoden 2007 PNR-sopimus).

Koska sopimus sisältää määräyksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan, annetaan samalla Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välillä lentoyhtiöiden PNR- eli matkustajarekisteritietojen käsittelemisestä ja siirtämisestä Yhdysvaltojen sisäisen turvallisuuden ministeriölle (DHS) tehdyn sopimuksen (vuoden 2007 PNR-sopimus) lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välillä lentoyhtiöiden PNR- eli matkustajarekisteritietojen käsittelemisestä ja siirtämisestä Yhdysvaltojen sisäisen turvallisuuden ministeriölle (DHS) Brysselissä 23 päivänä heinäkuuta 2007 ja Washingtonissa 26 päivänä heinäkuuta 2007 tehdyn sopimuksen (vuoden 2007 PNR-sopimus) lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat lakina voimassa sellaisina kuin ne sitovat Suomea Euroopan unionin jäsenvaltiona.

2 §

Amerikan yhdysvaltoihin saapuvaa tai Amerikan yhdysvalloista lähtevää kansainvä-

listä matkustajaliikennettä harjoittavien lentoyhtiöiden on käsiteltävä ja siirrettävä va-
rausjärjestelmissään olevia PNR- eli matkustajarekisteritietoja 1 §:ssä mainitun sopimuksen määräysten mukaisesti.

3 §

Tämän lain voimaantulosta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää, että tätä lakia sovelletaan ennen sopimuksen kansainvälistä voimaantuloa sopimuksen allekirjoituspäivästä lukien.

2.

Laki

Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välillä lentoyhtiöiden PNR- eli matkustajarekisteritietojen käsittelemisestä ja siirtämisestä Yhdysvaltojen sisäisen turvallisuuden ministeriölle tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta annetun lain kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §
Tällä lailla kumotaan Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välillä lentoyhtiöiden PNR- eli matkustajarekisteritietojen käsittelemisestä ja siirtämisestä Yhdysvaltojen sisäisen turvallisuuden ministeriölle tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien

määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta 23 päivänä maaliskuuta 2007 annettu laki (293/2007).

2 §
Tämä lain voimaantulosta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Helsingissä 2 päivänä marraskuuta 2007

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Oikeusministeri *Tuija Brax*

Sopimusteksti

**EUROOPAN UNIONIN JA AMERIKAN
YHDYSVALTOJEN VÄLINEN**

SOPIMUS

**LENTOYHTIÖIDEN PNR- ELI MATKUS-
TAJAREKISTERITIE TOJEN KÄSITTE-
LEMISESTÄ JA SIIRTÄMISESTÄ YH-
DYSVALTOJEN TURVALLISUUSMINIS-
TERIÖLLE (DHS) (VUODEN 2007 PNR-
SOPIMUS)**

EUROOPAN UNIONI ja AMERIKAN
YHDYSVALLAT, jotka

HALUAVAT estää ja torjua tehokkaasti
terrorismin ja kansainvälistä rikollisuutta voi-
dakseen kumpikin suojella demokraattista yh-
teiskuntaansa ja yhteisiä arvojaan,

TUNNUSTAVAT, että tiedonvaihto on
olennainen osa terrorismin ja kansainvälisen
rikollisuuden torjuntaa ja että tässä yhteydes-
sä PNR-tietojen käyttö on tärkeä väline,

TUNNUSTAVAT, että yleisen turvallisuus-
den ja lainvalvonnan varmistamiseksi olisi
laadittava säännöt, jotka koskevat lentoyhti-
öiden PNR-tietojen siirtämistä DHS:lle,

TUNNUSTAVAT, että on tärkeää estää ja
torjua terrorismin ja siihen liittyvää rikolli-
suutta sekä muita vakavia kansainvälisiä rik-
oksia, esimerkiksi järjestäytyneitä rikolli-
suutta, kunnioittaen samalla perusoikeuksia ja
-vapauksia, erityisesti yksityisyyden suojaa,

TOTEAVAT, että Yhdysvaltojen ja Euroo-
pan yksityisyyden suojaa koskevalla lainsää-
dännöllä ja sitä koskevalla toimintaperiaatteil-
la on yhteinen perusta ja että näiden periaat-
teiden täytäntöönpanossa mahdollisesti ilme-
nevien erojen ei pitäisi estää Yhdysvaltojen ja
Euroopan unionin (EU) välistä yhteistyötä,

OTTAVAT HUOMIOON kansainväliset
sopimukset, Yhdysvaltojen lait ja säännökset,
joiden nojalla kaikkien kansainvälistä mat-
kustajaliikennettä Yhdysvaltoihin tai Yhdys-
valloista harjoittavien lentoyhtiöiden on saa-
tettava DHS:n käyttöön PNR-tiedot, jotka on
kerätty ja tallennettu lentoyhtiön automaatti-

AGREEMENT

**BETWEEN THE EUROPEAN UNION
AND THE UNITED STATES OF AMER-
ICA ON THE PROCESSING AND
TRANSFER OF PASSENGER NAME RE-
CORD (PNR) DATA BY AIR CARRIERS
TO THE UNITED STATES DEPART-
MENT OF HOMELAND SECURITY
(DHS) (2007 PNR AGREEMENT)**

THE EUROPEAN UNION and THE
UNITED STATES OF AMERICA,

DESIRING to prevent and combat terror-
ism and transnational crime effectively as a
means of protecting their respective democ-
ratic societies and common values,

RECOGNISING that information sharing
is an essential component in the fight against
terrorism and transnational crime and that in
this context the use of PNR data is an impor-
tant tool,

RECOGNISING that, in order to safeguard
public security and for law enforcement pur-
poses, rules should be laid down on the trans-
fer of PNR data by air carriers to DHS,

RECOGNISING the importance of pre-
venting and combating terrorism and related
crimes, and other serious crimes that are
transnational in nature, including organised
crime, while respecting fundamental rights
and freedoms, notably privacy,

RECOGNISING that U.S. and European
privacy law and policy share a common basis
and that any differences in the implementa-
tion of these principles should not present an
obstacle to cooperation between the U.S. and
the European Union (EU),

HAVING REGARD to international con-
ventions, U.S. statutes, and regulations re-
quiring each air carrier operating passenger
flights in foreign air transportation to or from
the United States to make PNR data available
to DHS to the extent they are collected and
contained in the air carrier's automated res-

siin varaus- ja lähtöselvitysjärjestelmiin, jäljempänä 'varausjärjestelmät', sekä vastaavat EU:ssa täytäntöön pannut vaatimukset,

OTTAVAT HUOMIOON Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 2 kohdan, jossa määrätään perusoikeuksien kunnioittamisesta, sekä erityisesti siihen liittyvän oikeuden henkilötietojen suojaan,

PANEVAT MERKILLE aiemmat sopimukset, jotka tehtiin PNR-tiedoista Euroopan yhteisön ja Amerikan yhdysvaltojen välillä 28 päivänä toukokuuta 2004 ja Euroopan Unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välillä 19 päivänä lokakuuta 2006,

OTTAVAT HUOMIOON lentoliikenteen turvaamisesta vuonna 2001 annetun Yhdysvaltojen lain (Aviation Transportation Security Act), sisäisestä turvallisuudesta vuonna 2002 annetun Yhdysvaltojen lain (Homeland Security Act), tiedustelualan uudistamista ja terrorismin torjuntaa koskevan vuonna 2004 annetun Yhdysvaltojen lain (Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act) sekä asetuksen 13388 (Executive Order 13388), joka koskee Yhdysvaltojen hallituksen virastojen välistä yhteistyötä terrorismin torjunnassa, yksityisyyden suojasta vuonna 1974 annetun lain (Privacy Act), tiedonvälityksen vapaudesta vuonna 2002 annetun lain (Freedom of Information Act) ja sähköisistä viranomaispalveluista vuonna 2002 annetun lain (E-Government Act),

TOTEAVAT, että Euroopan unionin olisi varmistettava, että lentoyhtiöt, joilla on varausjärjestelmiä Euroopan unionin alueella, saattavat PNR-tiedot DHS:n käyttöön ja noudattavat näihin siirtoihin sovellettavia teknisiä vaatimuksia, jotka DHS on määritellyt,

VAHVISTAVAT, ettei tämä sopimus muodosta ennakkotapausta Yhdysvaltojen ja Euroopan unionin välisille tai jommankumman osapuolen ja jonkin toisen valtion välisille, PNR-tietojen tai muunlaisten tietojen käsittelemisestä ja siirtämisestä tulevaisuudessa käytäville keskusteluille tai neuvotteluille,

PYRKIVÄT tehostamaan ja edistämään osapuolten välistä yhteistyötä transatlanttisen kumppanuuden hengessä,

OVAT SOPINEET SEURAAVAA:

(1) Niiden takeiden pohjalta, jotka tarjotaan DHS:n kirjeessä, jäljempänä 'DHS:n kirje', jossa selitetään, miten PNR-tietoja suojataan,

reservation/departure control systems (hereinafter reservation systems), and comparable requirements implemented in the EU,

HAVING REGARD to Article 6 paragraph 2 of the Treaty on European Union on respect for fundamental rights, and in particular to the related right to the protection of personal data,

NOTING the former agreements regarding PNR between the European Community and the United States of America of 28 May 2004 and between the European Union and the United States of America of 19 October 2006,

HAVING REGARD to relevant provisions of the Aviation Transportation Security Act of 2001, the Homeland Security Act of 2002, the Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004 and Executive Order 13388 regarding cooperation between agencies of the United States government in combating terrorism, as well as the Privacy Act of 1974, Freedom of Information Act and the E-Government Act of 2002,

NOTING that the European Union should ensure that air carriers with reservation systems located within the European Union make available PNR data to DHS and comply with the technical requirements for such transfers as detailed by DHS,

AFFIRMING that this Agreement does not constitute a precedent for any future discussions or negotiations between the United States and the European Union, or between either of the Parties and any State regarding the processing and transfer of PNR or any other form of data,

SEEKING to enhance and encourage cooperation between the Parties in the spirit of transatlantic partnership,

HAVE AGREED AS FOLLOWS:

(1) On the basis of the assurances in DHS's letter explaining its safeguarding of PNR (the DHS letter), the European Union will ensure

Euroopan unioni varmistaa, että Amerikan yhdysvaltoihin saapuvaa tai Amerikan yhdysvalloista lähtevää kansainvälistä matkustajaliikennettä harjoittavat lentoyhtiöt antavat varausjärjestelmässään olevia PNR-tietoja DHS:n käyttöön sen edellyttämällä tavalla.

(2) DHS siirtyy välittömästi ja viimeistään 1 päivänä tammikuuta 2008 tietojen luovuttamisessa työntöjärjestelmään (push system) kaikkien niiden lentoyhtiöiden osalta, jotka ovat ottaneet käyttöön DHS:n teknisten vaatimusten mukaisen järjestelmän. Niiden lentoyhtiöiden osalta, jotka eivät ole ottaneet käyttöön tällaista järjestelmää, nykyiset järjestelmät jäävät voimaan, kunnes yhtiöt ovat ottaneet käyttöön DHS:n teknisten vaatimusten mukaisen järjestelmän. DHS:llä on näin ollen sähköinen pääsy lentoyhtiöiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden alueella sijaitsevien varausjärjestelmien PNR-tietoihin, kunnes käytössä on tyydyttävä järjestelmä, jolla lentoyhtiöt voivat toimittaa nämä tiedot.

(3) DHS käsittelee saamansa PNR-tiedot ja kohtelee asianomaisia henkilöitä voimassa olevan Yhdysvaltojen lainsäädännön ja perustuslain määräysten mukaisesti ilman erityisesti kansallisuudesta ja asuinmaasta johtuvaa perusteetonta syrjintää. DHS:n kirje sisältää edellä mainitut ja muut takeet.

(4) DHS ja EU tarkastelevat määrääjain tämän sopimuksen täytäntöönpanoa, DHS:n kirjettä sekä Yhdysvaltojen ja EU:n PNR-toimintaperiaatteita ja -käytäntöjä varmistukseen vastavuoroisesti järjestelmiensä tehokkaan toiminnan ja yksityisyyden suojan.

(5) Tämän sopimuksen perusteella DHS odottaa, että sitä ei pyydetä toteuttamaan PNR-järjestelmässään tietosuojatoimenpiteitä, jotka ovat tiukempia kuin Euroopan viranomaisten kansallisiin PNR-järjestelmiinsä soveltamat toimenpiteet. DHS ei pyydä Euroopan viranomaisia toteuttamaan PNR-järjestelmässään tietosuojatoimenpiteitä, jotka ovat tiukempia kuin Yhdysvaltojen PNR-järjestelmänsä soveltamat toimenpiteet. Jos DHS:n odotuksia ei täytetä, se varaa itselleen oikeuden keskeyttää väliaikaisesti DHS:n kirjeeseen sisältyvien, asiaa koskevien määräysten soveltamisen samalla kun se käy EU:n kanssa neuvotteluja pikaisen ja tyydyttävän

that air carriers operating passenger flights in foreign air transportation to or from the United States of America will make available PNR data contained in their reservation systems as required by DHS.

(2) DHS will immediately transition to a push system for the transmission of data by such air carriers no later than 1 January 2008 for all such air carriers that have implemented such a system that complies with DHS's technical requirements. For those air carriers that do not implement such a system, the current systems shall remain in effect until the carriers have implemented a system that complies with DHS's technical requirements. Accordingly, DHS will electronically access the PNR from air carriers' reservation systems located within the territory of the Member States of the European Union until there is a satisfactory system in place allowing for the transmission of such data by the air carriers.

(3) DHS shall process PNR data received and treat data subjects concerned by such processing in accordance with applicable U.S. laws, constitutional requirements, and without unlawful discrimination, in particular on the basis of nationality and country of residence. The DHS's letter sets forth these and other safeguards.

(4) DHS and the EU, will periodically review the implementation of this Agreement, the DHS letter, and U.S. and EU PNR policies and practices with a view to mutually assuring the effective operation and privacy protection of their systems.

(5) By this Agreement, DHS expects that it is not being asked to undertake data protection measures in its PNR system that are more stringent than those applied by European authorities for their domestic PNR systems. DHS does not ask European authorities to adopt data protection measures in their PNR systems that are more stringent than those applied by the U.S. for its PNR system. If its expectation is not met, DHS reserves the right to suspend relevant provisions of the DHS letter while conducting consultations with the EU with a view to reaching a prompt and satisfactory resolution. In the event that a PNR system is implemented in the European

ratkaisun löytämiseksi. Jos Euroopan unionissa tai yhdessä tai useammassa sen jäsenvaltiossa otetaan käyttöön lentomatkustajien tietojärjestelmä, jossa edellytetään lentoyhtiöiden saattavan viranomaisten käyttöön sellaisten matkustajien PNR-tiedot, joiden matkaan sisältyy lento Euroopan unioniin tai Euroopan unionista, DHS:n on vastavuoroisuusperiaatetta tarkasti noudattaen aktiivisesti kannustettava toimivaltansa piiriin kuuluvia lentoyhtiöitä yhteistyöhön.

(6) Tätä sopimusta sovellettaessa DHS:n katsotaan varmistavan riittävän suojan Euroopan unionista toimitettaville PNR-tiedoille. Samanaikaisesti EU ei tietosuojan perusteella puutu Yhdysvaltojen ja kolmansien maiden välisiin suhteisiin matkustajatietojen vaihdon osalta.

(7) Yhdysvallat ja EU työskentelevät asianomaisten ilmailualan osapuolten kanssa, jotta matkustajat voisivat saada entistä paremmin tietoonsa PNR-järjestelmiä (muun muassa muutoksenhakuun liittyvät ja keruukäytännöt) kuvaavat tiedonannot, ja kannustavat lentoyhtiöitä viittaamaan mainittuihin tiedonantoihin virallisessa kuljetussopimuksessa ja sisällyttämään ne siihen.

(8) Ainoa oikeuskeino siinä tapauksessa, että EU toteaa Yhdysvaltojen rikkoneen tätä sopimusta, on sopimuksen päättäminen ja 6 kohdassa tarkoitettun riittävyttä koskevan toteamuksen kumoaminen. Ainoa oikeuskeino siinä tapauksessa, että Yhdysvallat toteaa EU:n rikkoneen tätä sopimusta, on sopimuksen päättäminen ja DHS:n kirjeen kumoaminen.

(9) Tämä sopimus tulee voimaan sitä päivää seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä, jona osapuolet ovat ilmoittaneet toisilleen asiaa koskevien sisäisten menettelyjensä päätökseen saamisesta. Sopimusta sovelletaan väliaikaisesti sen allekirjoittamispäivästä lähtien. Kumpikin osapuoli voi milloin tahansa päättää tämän sopimuksen tai keskeyttää sen soveltamisen ilmoittamalla asiasta diplomaattisia yhteyksiä käyttäen. Sopimuksen päättäminen tulee voimaan kolmenkymmenen (30) päivän kuluttua päivästä, jona asiasta on ilmoitettu toiselle osapuolelle, jollei jompikumpi osapuoli pidä lyhyempää irtisanomisaikaa välttämättömänä kansallisen tai sisäisen

Union or in one or more of its Member States that requires air carriers to make available to authorities PNR data for persons whose travel itinerary includes a flight to or from the European Union, DHS shall, strictly on the basis of reciprocity, actively promote the cooperation of the airlines within its jurisdiction.

(6) For the application of this Agreement, DHS is deemed to ensure an adequate level of protection for PNR data transferred from the European Union. Concomitantly, the EU will not interfere with relationships between the United States and third countries for the exchange of passenger information on data protection grounds.

(7) The U.S. and the EU will work with interested parties in the aviation industry to promote greater visibility for notices describing PNR systems (including redress and collection practices) to the travelling public and will encourage airlines to reference and incorporate these notices in the official contract of carriage.

(8) The exclusive remedy if the EU determines that the U.S. has breached this Agreement is the termination of this Agreement and the revocation of the adequacy determination referenced in paragraph 6. The exclusive remedy if the U.S. determines that the EU has breached this agreement is the termination of this Agreement and the revocation of the DHS letter.

(9) This Agreement will enter into force on the first day of the month after the date on which the Parties have exchanged notifications indicating that they have completed their internal procedures for this purpose. This Agreement will apply provisionally as of the date of signature. Either Party may terminate or suspend this Agreement at any time by notification through diplomatic channels. Termination will take effect 30 days from the date of notification thereof to the other Party unless either Party deems a shorter notice period essential for its national security or homeland security interests. This Agreement and any obligations thereunder

turvallisuuden vuoksi. Tämän sopimuksen ja kaikkien sen mukaisten velvoitteiden voimassaolo päättyy eikä niitä sovelleta enää seitsemän vuoden kuluttua allekirjoituspäivästä, jolleivät osapuolet yhdessä sovi sopimuksen korvaamisesta.

Tällä sopimuksella ei ole tarkoitus poiketa Amerikan yhdysvaltojen tai Euroopan unionin tai sen jäsenvaltioiden laeista eikä muuttaa niitä. Tällä sopimuksella ei luoda tai tarjota millekään yksityiselle tai julkiselle henkilölle tai osapuolelle minkäänlaisia oikeuksia tai etuja.

Tämä sopimus tehdään kahtena kappaleena englannin kielellä. Se laaditaan myös bulgarian, espanjan, hollannin, italian, kreikan, latvian, liettuan, maltan, portugalilain, puolan, ranskan, romanian, ruotsin, saksan, slovakian, sloveenin, suomen, tanskan, tšekin, unkarin ja viron kielellä, ja osapuolet hyväksyvät nämä kielitoisinnot. Sen jälkeen kun ne on hyväksytty, nämä kielitoisinnot ovat yhtä todistusvoimaiset.

Tehty Brysselissä 23 päivänä heinäkuuta 2007 ja Washingtonissa 26 päivänä heinäkuuta 2007.

EUROOPAN UNIONIN PUOLESTA

AMERIKAN YHDYSVALTOJEN PUOLESTA

will expire and cease to have effect seven years after the date of signature unless the parties mutually agree to replace it.

This Agreement is not intended to derogate from or amend the laws of the United States of America or the European Union or its Member States. This Agreement does not create or confer any right or benefit on any other person or entity, private or public.

This Agreement shall be drawn up in duplicate in the English language. It shall also be drawn up in the Bulgarian, Czech, Danish, Dutch, Estonian, Finnish, French, German, Greek, Hungarian, Italian, Latvian, Lithuanian, Maltese, Polish, Portuguese, Romanian, Slovak, Slovenian, Spanish, and Swedish languages, and the Parties shall approve these language versions. Once approved, the versions in these languages shall be equally authentic.

Done at Brussels, 23 July 2007 and at Washington, 26 July 2007.

FOR THE EUROPEAN UNION

FOR THE UNITED STATES OF AMERICA