

Eduskunnan suurelle valiokunnalle

**LENTOMATKUSTAJIA KOSKEVIEN TIETOJEN LUOVUTTAMINEN YHDYSVALTAIN
VIRANOMAISILLE**

Perustuslain 97 §:n mukaisesti lähetetään eduskunnan suurelle valiokunnalle tiedoksi selvitys neuvotteluista, joita Euroopan unioni on käynyt Yhdysvaltain kanssa lentomatkustajia koskevien henkilötietojen luovuttamisesta Yhdysvaltain viranomaisille.

Selvitys on samalla vastaus eduskunnan suuren valiokunnan valtioneuvostolle lähettämään selvityspyyntöön 22.9.2003 Euroopan unionin ja Yhdysvaltain neuvotteluista, jotka koskevat Yhdysvaltain vaatimusta EU:n alueelta tulevien lentomatkustajien matkustajatietojen luovuttamista.

ylijohtaja

Pekka Nurmi

ylitarkastaja

Leena Rantalankila

LIITTEET

Muistio 20.10.2003

Muistio 20.10.2003
Leena Rantalankila
Oikeusministeriö, yleinen osasto

1 Lentomatkustajia koskevien tietojen luovuttaminen Yhdysvaltain viranomaisille

1. Yhdysvaltain vaatimukset

Yhdysvaltain lainsäädäntö on vuodesta 2001 edellyttänyt lentomatkustajia koskevien henkilötietojen luovuttamista Yhdysvaltain viranomaisille. Vaatimukset ovat kohdistuneet PNR-tietoihin (Passenger name record) ja APIS- (tai API-) tietoihin (Advanced passenger information system). Tietojen keräämistä Yhdysvaltoihin, Yhdysvalloista tai sen kautta matkustavista perustellaan terrorismin ja muiden vakavien rikosten ehkäisemisellä.

Ensimmäiset PNR-tietojen luovuttamista koskevat vaatimukset esitettiin jo kesällä/syksyllä 2002 EU:n jäsenmaiden suuremmille lentoyhtiöille Air Francelle, British Airwaysille, Iberialle ja Lufthansalle. Myöhemmin tietoja on vaadittu myös pienemmiltä lentoyhtiöiltä. Tällä hetkellä tietoja luovuttavat British Airways, Virgin Atlantic Airways, Air France, Lufthansa, Iberia, KLM ja Finnair. Finnair sai PNR-tietojen luovuttamista koskevan pyynnön 21.4.2003 ja aloitti luovutukset 12.9.2003. Takaraja tietojen luovuttamiselle niiden lentoyhtiöiden osalta, jotka eivät vielä luovuta tietoja, on tällä hetkellä tiettävästi marraskuun puoliväli.

Tietojen antamatta jättämisestä seuraa huomattavat rahalliset sanktiot lentoyhtiölle, maahantulomenettelyjen selkeä hitaus verrattuna tietoja luovuttavien lentoyhtiöiden asiakkaisiin ja viimeisenä sanktioaskeleena lentokielto Yhdysvaltoihin.

APIS-tiedot

APIS-tiedot ovat tietoja, joita lentoyhtiöt keräävät lähtöselvityksessä. Eräät eurooppalaiset lentoyhtiöt ovat luovuttaneet APIS-tietoja sähköisesti Yhdysvaltain maahantuloviranomaisille jo vuodesta 1993 lukien kaupallisista syistä, helpottaakseen matkustajien maahantuloprosessia Yhdysvaltain rajalla. Finnair on luovuttanut APIS-tietoja Yhdysvalloille ainakin 1990-luvun puolivälistä lukien. Luovutettavat tiedot ovat tieto lennosta ja sen päivämäärästä, tieto lennon lähtö- ja saapumispaikasta sekä passiin sisältyvät tiedot. APIS-tiedot luovutetaan vasta kun kone on noussut ilmaan eli noin 15 minuuttia lähtöajasta.

Huhtikuusta 2002 lukien Yhdysvallat on säätänyt matkustajia ja miehistöä koskevien APIS-tietojen luovutuksen pakolliseksi. Luovutettavaksi vaaditaan myös tiedot, jotka tällä hetkellä kerätään lentokoneessa täytettävällä maahantulokaavakkeella (esim. tieto Yhdysvaltain vierailun aikaisesta osoitteesta). Täydellisten APIS-tietojen antamatta jättämisestä seuraa huomattavat sakot lentoyhtiöille.

Tiettävästi marraskuusta tulee voimaan nk. Final rule, josta käy ilmi, mitä APIS-tietoja Yhdysvallat tulee jatkossa vaatimaan. Tämän jälkeen lentoyhtiöillä on 6 kuukautta aikaa toteuttaa luovutukset.

PNR-tiedot

Terrorismin vastaiseen taisteluun vedoten Yhdysvaltain viranomaiset ovat alkaneet vaatia lentoyhtiöiltä myös PNR-tietoja, jotka ovat matkatoimistojen ja lentoyhtiöiden matkanvarausjärjestelmiin tallettamia tietoja. PNR-tiedot ovat APIS-tietoja tarkempia ja laajempia tietoja, joita luovutettaisiin jo matkan varanneista (ei siis välttämättä Yhdysvaltoihin matkalla olevista) henkilöistä. Kaikki lentoyhtiöt eivät kerää samoja PNR-tietoja, toisilla tietoja on enemmän, toisilla vähemmän. Finnairilla olevat matkanvaraustiedot ovat: matkustajan sukunimi, etunimi, sukupuoli, reititys, yhteystiedot, maksutapa, lentolipun numero, varauspäivämäärä, Frequent Flyer numero sekä mahdolliset erikoispalvelut, joita matkustaja on pyytänyt (esim. erikoisruoka ja paikkatoivomus).

Yhdysvaltain Aviation and Transportation Security Act vuodelta 2001 määrää, että Yhdysvaltoihin tai Yhdysvalloista lentävien lentoyhtiöiden on annettava Yhdysvaltain Customs and Border Protectionille (CBP) tekninen käyttöyhteys PNR-tietoihin 30 päivän kuluessa CBP:n esittämästä vaatimuksesta. Lisäksi Yhdysvaltain voimassa olevien säädösten mukaan Transport and Security Administrationin (TSA) on arvioitava kaikki matkustajat nk. CAPPS II ohjelmalla (Computer Assisted Passenger Pre-screening System) ennen kuin nämä nousevat koneeseen. Arvioinnissa PNR-tietojen avulla yritetään tunnistaa potentiaaliset terroristit ja muut rikollisen taustan omaavat henkilöt ennen lentoa.

Yhdysvaltain viranomaiset ovat korostaneet, että Yhdysvallat voisi kerätä PNR-tiedot myös maahan-tulon yhteydessä, mikä kuitenkin johtaisi lentojen huomattaviin myöhästymisiin ja aiheuttaisi suuria hankaluuksia matkustajille maahan-tulon yhteydessä.

Yhdysvallat on vaatinut 39:n PNR-tiedon luovuttamista. (Yhdysvallat ei kuitenkaan tietävästi ole vaatinut lentoyhtiöitä luovuttamaan muita tietoja kuin mitä kukin yhtiö jo kerää). EU:n jäsenvaltioiden kansallisista tietosuojaviranomaisista koostuva henkilötietodirektiivin artiklan 29 tietosuojatyöryhmä on katsonut, että korkeintaan 19 tiedon luovuttaminen saattaisi olla mahdollista, mikäli muut tietosuojaviranomaisten tietojen luovutuksille asettamat edellytykset täyttyisivät.

2. EY:n ja kansallinen henkilötietojen luovuttamista koskeva lainsäädäntö

EY:n henkilötietodirektiivin (95/46/EY) pääsäännön mukaan henkilötietojen siirto on sallittua ainoastaan sellaiseen EU:n ulkopuoliseen maahan (ns. kolmanteen maahan), jossa taataan riittävä tietosuojan taso. Tietoja voidaan siirtää myös mm., jos rekisteröity on yksiselitteisesti antanut suostumuksensa suunniteltuun siirtoon.

Komissio voi henkilötietodirektiivin artiklan 25.6 kohdan mukaisesti todeta, että tietyssä kolmannessa maassa (tai käytännössä myös tietyissä kolmanteen maahan tapahtuvissa luovutuksissa) taataan tietosuojan riittävä taso, mikä johtuu kyseisen maan sisäisestä lainsäädännöstä tai kansainvälisistä sitoumuksista ("adequacy finding"). Komission päätökset sitovat jäsenmaita.

Henkilötietodirektiivi on pantu kansallisesti täytäntöön henkilötietolailla (523/1999). Henkilötietojen siirtoa koskevia säännöksiä on täydennetty vuonna 2000 (986/2000).

Suomessa Finnair pyytää matkustajilta suostumuksen heidän tietojensa luovuttamiseen Yhdysvaltoihin. Kyseenalaista kuitenkin on, voidaanko suostumusta aina pitää henkilötietolain edellyttämällä tavalla yksiselitteisenä ja vapaaehtoisena mm. koska lippua ei myydä matkustajalle, joka ei suostu tieto-

jensa luovuttamiseen. Lippua ei voida Finnairin mukaan myydä, koska kun Yhdysvalloille on avattu tietoyhteys, yksittäisen matkustajan tietojen katselun estäminen ei ole mahdollista. Kaikkien matkustajien varaustiedot tallentuvat varausjärjestelmään automaattisesti. Ellei matkustaja suostu tietojen luovutukseen, varausta ei siten edes teknisistä syistä voida tehdä lainkaan. Suostumuksen vapaaehtoisuus ja yksiselitteisyys on kyseenalainen myös esimerkiksi tilanteessa, jossa työnantaja määrää henkilön matkustamaan Yhdysvaltoihin.

3. Tietosuojan taso Yhdysvalloissa ja käydyt neuvottelut

Komission ja jäsenmaiden tietosuoja-asiantuntijoiden käsityksen mukaan tietosuojan taso Yhdysvalloissa ei ole riittävä. Komissio on tämän vuoksi syksystä 2002 lukien käynyt korkean tason neuvotteluja Yhdysvaltain viranomaisten kanssa luovutuksissa noudatettavista tietosuojaperiaatteista tavoitteenaan päätös luovutuksissa taattavasta tietosuojan riittävästä tasosta. Aluksi neuvotteluja käytiin Customs and Border Protectionin (CBP) kanssa, myöhemmin neuvotteluihin on liittynyt Transport and Security Administration (TSA). Molemmat ovat nyttemmin osa Yhdysvaltojen kotimaanturvallisuusministeriötä (Homeland Security Department).

Neuvottelujen tuloksena hyväksyttiin 17/18 helmikuuta 2003 tietojen luovutuksia koskeva komission ja Yhdysvaltain tullin (US Customs) yhteinen julkilausuma (Joint Statement). Julkilausuman perusteella Air France, British Airways, Iberia ja Lufthansa avasivat CBP:lle teknisen käyttöyhteyden PNR-tietoihinsa 5.3.2003 lukien. Neuvottelujen tuloksena on syntynyt myös CBP:n ja TSA:n antamat sitoumukset (Undertakings), joiden liitteenä on lista vaadittavista 39:stä PNR- tiedosta.

Neuvottelut eivät kuitenkaan toistaiseksi ole johtaneet tietosuojan kannalta tyydyttävään tulokseen ja komissio pitää virallisesti lentomatkustajia koskevien tietojen luovutusten laillisuutta hauraana (legally fragile). Neljä suurinta ongelmaa ovat tietojen käyttötarkoituksen epämääräisyys (= terrorismin ehkäisemisen lisäksi muun vakavan rikollisuuden ehkäiseminen), vaadittujen tietojen määrä ja laatu, tietojen pitkät säilytysajat sekä riippumattoman valitusmekanismin puuttuminen.

Komissio on kannustanut kansallisia tietosuojaviranomaisia olemaan puuttumatta tietojen luovutuksiin neuvottelujen aikana mm. katsomalla edellä mainitussa Joint Statement asiakirjassa, että EU:n tietosuojaviranomaiset eivät neuvotteluprosessi huomioon ottaen ehkä katso tarpeelliseksi ryhtyä täytäntöönpanotoimenpiteisiin niitä lentoyhtiöitä vastaan, jotka noudattavat Yhdysvaltain vaatimuksia.

Asiassa on komission käsityksen mukaan kolme etenemistapaa:

- a) Neuvottelujen jatkaminen tavoitteena päätös tietosuojan riittävästä tasosta ("adequacy finding").
- b) Kansalliset tietosuojaviranomaiset soveltavat voimassa olevaa lainsäädäntöä ja kieltävät tietojen luovuttamisen.
- c) Kansainvälinen sopimus Yhdysvaltain kanssa.

Kansainväliseen sopimukseen siirryttäisiin mikäli Euroopan parlamentti ja neuvosto antavat tuen ja Yhdysvallat tulisi ainakin osassa EU:n vaatimuksia vielä vastaan. Lisäksi tietojen siirrossa tulisi siirtä pull-menettelyn sijasta push-menettelyyn (Yhdysvalloilla ei olisi käyttöoikeutta lentoyhtiöiden tietojärjestelmiin, vaan lentoyhtiöt itse luovuttaisivat tiedot). Kyseeseen tulisi todennäköisesti EU:n ja Yhdysvaltain välinen bilateraali sopimus. Sopimuksella poikettaisiin henkilötietodirektiivistä, mutta ennen sopimuksen solmimista pyrittäisiin tietosuojan kannalta mahdollisimman tyydyttävään ratkaisuun.

Yhdysvallat ei ole ilmaissut preferenssejä menettelyjen suhteen. Kansainvälinen sopimus kuitenkin sitoisi Yhdysvaltoja toisin kuin pelkkä komission päätös tietosuojan riittävästä tasosta. Komissio näyttäisi pitävän sopimusta tässä tilanteessa parhaana vaihtoehtona, mm. siksi että useat tahot toivovat pikaista ratkaisua. Komissio on ilmoittanut, että se pyrkii saamaan asiassa aikaan ratkaisun vuoden 2003 loppuun mennessä.

4. Asian käsittely EU:n komiteoissa ja työryhmissä

Asiaa on käsitelty henkilötietodirektiivin 29 artiklan kansallisista tietosuojaviranomaisista koostuvassa tietosuojatyöryhmässä syksystä 2002 alkaen. Tietosuojatyöryhmä on antanut asiasta kaksi lausuntoa. Komissio on informoinut asiasta henkilötietodirektiivin 31 artiklan hallintokomiteaa ensimmäisen kerran joulukuussa 2002. Kyseinen komitea, joka muodostuu jäsenvaltioiden edustajista, avustaa komissiota sen arvioidessa tietosuojan tasoa kolmansissa maissa. Kevästä 2003 lähtien asia on ollut säännöllisesti esillä paitsi em. komiteassa ja tietosuojatyöryhmässä myös mm. transatlanttisten suhteiden työryhmässä ja ilmailutyöryhmässä, jolloin komissio on informoinut Yhdysvaltain kanssa käydyistä neuvotteluista ja myös pyytänyt jäsenmaita selvittämään kansallisia positioitaan. Asia on ollut esillä myös Coreperissä ja Euroopan parlamentissa.

5. Euroopan parlamentin kanta

Euroopan parlamentti on antanut kaksi asiaan liittyvää päätöslauselmaa 13.3.2003 (P5_TA(2003)0097) ja 9.10.2003 (P5_TA-PROV(2003)0429). Viimeisessä päätöslauselmassaan Euroopan parlamentti pyytää komissiota viipymättä

- a) määrittelemään kansallisista tietosuojaviranomaisista koostuvan tietosuojatyöryhmän määrittämissä rajoissa, mitä tietoja ja millä ehdoin lentoyhtiöt voisivat perustellusti välittää kolmansille osapuolille edellyttäen, että
 - ulkomaalaisia matkustajia ei syrjitä yhdysvaltalaisiin verrattuna eikä tietoja säilytetä kuin sen ajan, jonka matkustaja oleskelee Yhdysvaltojen alueella
 - matkustajille tiedotetaan asiasta tyhjentävästi ja tehokkaasti ennen lipun ostoa, ja he antavat tietoisien suostumuksensa henkilötietojensa välittämiseen Yhdysvaltoihin
 - ongelmatapauksia varten järjestetään tehokas ja nopea valitusmenettely
- b) kielletään samanaikaisesti lentoyhtiöiltä tietojen luovuttaminen, jos se ei tapahdu a- kohdan mukaisesti
- c) aloitetaan välittömästi kansainvälisiä sopimuksia koskevat neuvottelut käyttäen asianmukaista oikeusperustaa (EY:n perustamissopimuksen 300 artikla) ja ottaen huomioon EY:n henkilötietodirektiivi
- d) arvioidaan EU:n ja Yhdysvaltojen poliisin yhteistyötä taistelussa terrorismia ja vakavia rikoksia vastaan sen tehokkuuden ja perusoikeuksien kunnioittamisen kannalta ja lisäksi tarkastellaan kummankin tavoitteen yhteensopivuutta
- e) tutkitaan muiden hankkeiden yhteensopivuutta henkilötietodirektiivin kanssa, kuten sellaisen passin käyttöönottoa EU:ssa, jossa on elektroniset sirut, joihin voidaan tallentaa biometristä ja muuta tietoa helposti luettavassa muodossa

- f) ryhdytään tarvittaviin toimiin, joilla helpotetaan tietokonepohjaisten suodatusjärjestelmien toteutusta hallittua matkustajatietoihin pääsyä varten, kuten varmistettu lyhytaikainen PNR-varasto –hanke, jonka ovat kehittäneet Austrian Airlines ja Itävallan tietosuojavaltuutettu ja jota muut Euroopan lentoyhtiöiden liiton (AEA) jäsenet tukevat.

6. Liikenne -, kauppa- ja kilpailupoliittiset näkökulmat

Asiassa on tietosuojanäkökulman lisäksi liikenne-, kauppa- ja kilpailupoliittisia näkökulmia. Lentoliikenteen sujuvuus on kaikkien intressissä ja lentoliikenneoikeuksien menettäminen ja siitä seuraava liikenteen lakkaaminen tulee estää. Tietojen luovuttamisesta ei saisi aiheutua kohtuuttomia lisärasitteita lentoyhtiöille, jotka ovat viime aikoina olleet poikkeuksellisen vaikeassa tilanteessa mm. syyskuun 11. päivän 2001 tapahtumien ja SARS-epidemian vaikutusten takia. Keskeistä on, että kaikkia lentoyhtiöitä kohdellaan tasapuolisesti. Kilpailun vääristämisen estämiseksi on välttämätöntä, että tietojen luovuttamista koskevat säännöt ovat kaikille lentoyhtiöille samat. Keskeistä on myös varmistaa, että tietoja ei käytetä kaupallisesti väärin tarkoituksiin (täydelliset tiedot reittien kapasiteetista kilpailijoille jne).

2 7. Multilateraalisuus

EU:lle vastaavia henkilötietojen siirtämistoiveita ovat esittäneet Australia, Kanada ja Etelä-Korea. Lisäksi monet EU:n kansalaiset lentävät Yhdysvaltoihin amerikkalaisilla lentoyhtiöillä, jotka luovuttavat kaiken pyydetyn tiedon.

Kansainvälisten lentoliikenteeseen liittyvien järjestöjen ICAO:n (International Civil Aviation Organization) ja IATA:n (International Air Transport Association) seuraavissa yleiskokouksissa asia otettaneen esille. Näitä käsittelyjä ei kuitenkaan ole realistista odottaa. Näin ollen Yhdysvaltain kanssa mahdollisesti solmittava sopimus tulee olemaan ennakkotapaus, joka vaikuttaa myös kansainvälisiin monenvälisiin suosituksiin ja sääntöksiin.

8. Suomen alustavia kantoja

Ulkoasiainministeriö järjesti asian tiimoilta koordinaatiokokouksen 2.10.2003. Kokouksessa, johon osallistuivat ulkoasiainministeriö, oikeusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, Finnair, Ilmailulaitos, Rajavartiolaitos, Tullihallitus ja tietosuojavaltuutettu, muodostettiin Suomen alustavia kantoja tietojen luovutuksiin:

- Suomen mielestä kansainvälisen sopimuksen solmiminen EU:n ja Yhdysvaltain välillä on tarpeellista, jotta oikeudelliset kehykset menettelylle saataisiin aikaiseksi ja jotta Yhdysvaltain antamat sitoumukset olisivat velvoittavia. Sopimuksessa tulisi huomioida niin pitkälle kuin mahdollista henkilötietodirektiivin määräykset.
- Suomelle tärkein kynnyskysymys on luovutettavien tietojen käyttötarkoituksen täsmällinen määrittely ja selkeä rajaus (esim. terrorismin ehkäiseminen).

- Kerättävien tietojen laajuutta ja tietojen säilyttämisaikaa tulee peilata suhteessa käyttö-tarkoitukseen.
- Toinen kynnyskysymys on riippumaton valitusmekanismi ja velvoite selkeälle tiedot-tamiselle valitusmekanismista.
- Kannatetaan ajatusta selvittää Itävallan tietosuojavaltuutetun ehdotusta EU:n viran-omaisten keskitetystä tietokannasta, joka olisi osa siirtymisestä tietojen luovuttamisessa pull-menettelystä push-menettelyyn.
- Todettiin kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö ICAO oikeaksi tahoksi asian multilä-
raaliselle käsittelylle.
- Lentoliikenteen sujuva ja häiriötön toiminta sekä yhteisön lentoyhtiöiden tasapuoliset toimintaedellytykset tulee turvata.