

Asia

Ehdotus neuvoston päätökseksi kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön neuvostossa Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteessä 9 ("Maahantulon helpottaminen") olevan 9 luvun tarkistamiseen matkustajarekisteritietoja koskevien standardien ja suositeltujen menettelytapojen osalta

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio on antanut 13.9.2019 ehdotuksen neuvoston päätökseksi (COM(2019) 416 final), jonka mukaan unionin jäsenmaiden tulee edistää unionin yhteisen, päätösehdotuksen liitteessä määritellyn kannan toteutumista Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) uusien PNR-tietoja koskevien standardien ja suositeltujen menettelytapojen kehittämisessä. Ehdotuksen mukaan EU:n olisi erityisesti pyrittävä siihen, että PNR-tietojen siirtämistä ja käsittelyä sekä henkilötietojen suojaa koskevat keskeiset periaatteet sisältyisivät ICAOn uusiin PNR-standardeihin. Asiaa käsitellään seuraavan kerran neuvoston ilmailutyöryhmässä 24.10.2019, mutta asian neuvostokäsittely tulee siirtymään Kroatian pj-kaudelle.

Myöhemmät varsinaiset neuvottelut ICAOn päivitetystä PNR-standardista ovat vielä varhaisessa vaiheessa, mutta Suomi osallistuu asian käsittelyyn ICAOn neuvoston jäsenenä.

Suomen kanta

Suomi kannattaa komission ehdotusta PNR-tietojen siirtämistä ja käsittelyä sekä henkilötietojen suojaa koskevien keskeisten periaatteiden edistämisestä ICAOssa kansainvälisten PNR-standardien päivityksen yhteydessä. Suomen mielestä on tärkeää, että ICAOssa uusista PNR-standardeista käytäviä keskusteluja pyritään ohjaamaan tavalla, joka on yhteensopiva EU:n sääntelykehysten ja unionin tuomioistuimen asiaankuuluvan oikeuskäytännön kanssa erityisesti yksityisyyttä ja henkilötietojen suojaa koskevien perusoikeuksien osalta. Suomi pitää komission ehdottamia, päätösehdotuksen liitteessä esitettyjä yleisiä periaatteita ja suuntaviivoja asianmukaisina. Suomi kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ICAO:n korostetun globaalissa toimintaympäristössä tietosuojakysymysten painoarvo ja PNR-järjestelmien taso sekä niihin kohdennettavissa olevat resurssit voivat poiketa eurooppalaisesta lähtökohdasta.

Suomi pitää komission ehdottamaa oikeusperustaa asianmukaisena.

Suomi toimii EU:n neuvoston puheenjohtajamaana 1.7.–31.12.2019. EU:n yhteisen kannan hyväksymistä koskevassa valmistelussa Suomi pyrkii EU:n puheenjohtajamaana toimiessaan edistämään yhteistä ratkaisua puolueettomana välittäjänä.

Pääasiallinen sisältö

Asian tausta

PNR-tiedot (Passenger Name Record, matkustajarekisteritiedot) ovat lentoyhtiöiden keräämiä matkustajia koskevia henkilötietoja, joita lentoyhtiöt käyttävät liiketoiminnallisiin tarkoituksiinsa. Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi matkustajan nimi, matkustamispäivämäärät, matkalipputiedot sekä matkanjärjestäjää, maksutapaa ja matkatavaroita koskevat tiedot. PNR-tiedot on erotettava viranomaisten lain nojalla keräämistä matkustajatiedoista (esim. Advance Passenger Information, API).

PNR-tietojen käsittely muodostaa keskeisen instrumentin unionin yhteisessä toiminnassa terrorismia ja vakavaa rikollisuutta vastaan. Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 27.4.2016 direktiivin (EU) 2016/681 matkustajarekisteritietojen (PNR) käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten. Direktiivi mahdollistaa kansallisten viranomaisten pääsyn lentoyhtiöiden hallussa oleviin matkustajatietoihin, mikä mahdollistaa jäsenvaltioille työkalun ehkäistä, paljastaa ja tutkia terroristisia sekä muita vakavia rikoksia, mukaan lukien huumausainerikokset, ihmiskauppa ja lapsiin kohdistuvat seksuaalirikokset. EU:n jäsenvaltiot pyytävät PNR-direktiivin täytäntöönpanemiseksi kolmansien maiden lentoliikenteen harjoittajia siirtämään PNR-tietoja omille matkustajatietoyksiköilleen. Lisäksi komissio on 28.4.2017 antanut täytäntöönpanopäätöksen yhteisistä yhteyskäytännöistä ja tietomuodoista, joita käytetään, kun lentoliikenteen harjoittajat siirtävät PNR-tietoja jäsenvaltioille.

EU:lla on tällä hetkellä kaksi voimassa olevaa PNR-tietojen siirtoa ja käyttöä koskevaa sopimusta kolmansien maiden (Yhdysvallat ja Australia) kanssa. Euroopan unionin tuomioistuimien antoi 26. heinäkuuta 2017 lausunnon 1/15 suunnittelusta EU:n ja Kanadan välisestä PNR-sopimuksesta. Tuomioistuimien katsoi, että sopimusta ei voitu suunnitella muodossa tehdä, koska osa sen määräyksistä oli ristiriidassa EU:n tunnustamien yksityisyyttä ja henkilötietojen suojaa koskevien perusoikeuksien kanssa. Tuomioistuimien vahvisti lausunnossaan useita oikeudellisia vaatimuksia, joiden olisi sopimuksessa täyttyttävä. Uudet PNR-neuvottelut aloitettiin Kanadan kanssa kesäkuussa 2018 komission neuvostolta joulukuussa 2017 saaman valtuutuksen nojalla. Neuvottelut on saatu päätökseen kesällä 2019. Lisäksi komissio on syyskuussa 2019 antanut suosituksen sen valtuuttamiseksi uuden PNR-sopimuksen neuvottelemiseen Japanin kanssa.

ICAO on Yhdistyneiden kansakuntien alainen siviili-ilmailun erityisjärjestö, jonka tavoitteena on kehittää kansainvälisen lentoliikenteen periaatteita ja tekniikoita sekä edistää kansainvälisen lentoliikenteen suunnittelua ja kehittämistä. ICAOn puitteissa hyväksytyn globaalisti laajapohjaisen Chicagon sopimuksen 54 artiklan (1) kohdan mukaan ICAOn neuvosto voi antaa standardeja ja suositeltuja menettelytapoja (Standards and Recommended Practices, SARP, jäljempänä yksinkertaistetusti ”standardi”). PNR-tietoja koskevat standardit ovat Chicagon sopimuksen liitteen 9 luvun 9 A ja D osissa. Niitä täydennetään ohjeistuksella, erityisesti ”ICAO:n asiakirjalla 9944”, jossa esitetään matkustajarekisteritietoja koskevat suuntaviivat (Guidelines on Passenger Name Record).

YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 2396 (2017) mukaisesti YK:n jäsenvaltioiden on kehitettävä mahdollisuuksiaan kerätä, prosessoida ja analysoida

ICAOn standardien ja suositeltujen menettelytapojen mukaisesti PNR-dataa ja varmistaa, että tietojen käyttö ja jakaminen toimivaltaisten viranomaisten kanssa tapahtuu ihmisoikeuksia ja perusvapauksia kunnioittaen. Päätös myös kehottaa ICAOn kehittämään yhdessä jäsenvaltioidensa kanssa PNR-datan keräämistä, käyttöä, prosessoimista ja suojaamista koskevat standardit.

Maaliskuussa 2019 ICAOn ilmakuljetuskomitea (Air Transport Committee, ATC) perusti työryhmän, jonka tehtävänä on valmistella PNR-dataa koskeva standardi, joka olisi linjassa turvallisuusneuvoston päätöslauselman 2396 kanssa. Paneelin tehtävänä on tarkastella olemassa olevaa standardia sekä pohtia, tulisiko sitä päivittää turvallisuusneuvoston päätöksen johdosta, ja jos tarvetta ilmenee, päivittää mainittu PNR-datan keräämistä, käsittelyä, prosessoimista ja suojaamista koskeva standardi.

EU:n neuvosto hyväksyi 18.7.2019 tiedonannon (information paper) matkustajarekisteritietojen keruuta, käyttöä, käsittelyä ja suojaamista koskevista standardeista ja periaatteista esitettäväksi ICAOn yleiskokouksen 40. istunnossa, joka pidettiin 24.9.-4.10.2019. Asian valmistelussa kuultiin Euroopan siviili-ilmailukonferenssia (European Civil Aviation Conference, ECAC). ICAOn yleiskokous määrittelee poliittiset suuntaviivat järjestön tulevien vuosien toiminnalle, myös mahdollisesti PNR-tietoja koskevien uusien standardien ja suositeltujen menettelytapojen hyväksymisen osalta. Kyseinen asiakirja on sisällöllisesti samansuuntainen kuin nyt käsittelyssä oleva komission esitys EU:n yhteiseksi kannaksi ICAO:n tulevaa neuvostovalmistelua varten.

Ehdotettu unionin kanta

Euroopan komissio pyrkii muodostamaan unionin yhteisen kannan, jonka mukaisesti edistettäisiin kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) PNR-tietoja koskevien standardien päivittämisessä. EU:n yhteisessä kannassa pyritäisiin erityisesti siihen, että PNR-tietojen siirtämistä ja käsittelyä sekä henkilötietojen suojaa koskevat keskeiset periaatteet sisällytettäisiin ICAOn uusiin PNR-standardeihin.

Komissio on antanut 13.9.2019 ehdotuksen neuvoston päätökseksi (COM(2019) 416 final), jonka mukaan unionin jäsenmaiden tulee yhdessä edistää unionin yhteisen, tietosuojaperiaatetta edistävän kannan toteutumista ICAOn uusien PNR-standardien kehittämisessä. PNR-tietojen käsittelystä säädetään kansainvälistä siviili-ilmailua koskevan yleissopimuksen eli ns. Chicagon yleissopimuksen liitteen 9 (Maahantulon helpottaminen) kappaleessa 9, jota ollaan päivittämässä. Kaikki EU:n jäsenmaat ovat Chicagon yleissopimuksen sopijapuolia.

Unionin näkökulmasta ICAOn PNR-standardien tulisi olla yhteensopivat unionin yksityisyydensuojaa ja tietosuojaa koskevan lainsäädännön sekä niitä koskevan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa. Tästä johtuen on tarpeellista, että unioni muodostaa yhteisen kannan siitä, miten PNR-tietojen siirtoa, käsittelyä ja henkilökohtaisten tietojen suojaa päivitetään kansainvälisten PNR-standardien uudistuksessa. Tarkoitettu unionin lainsäädäntö kattaa mm. yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679, rikosasioiden tietosuojadirektiivin (EU) 2016/680 ja PNR-direktiivin (EU) 2016/681 sekä erityisesti edellä viitatus unionin tuomioistuimen lausunnossa 1/15 omaksutun tulkinnan.

Unionin kannan sisältävässä neuvoston päätösluonnoksen liitteessä yksilöidään yhtäältä periaatteet, joiden puitteissa ICAOn neuvoston EU-jäsenvaltiot sitoutuvat muun muassa lisäämään kaikkien ICAOn sopimusvaltioiden tietoisuutta PNR-tietojen siirtoon

liittyvistä unionin normeista ja periaatteista, jotka perustuvat asiaa koskevaan unionin lainsäädäntöön ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, sekä edistämään PNR-tietojen ja niiden käsittelyn tulosten vaihtoa ICAOn sopimusvaltioiden välillä silloin, kun tätä pidetään tarpeellisenä terrorismirikosten tai vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten, perusoikeuksia ja -vapauksia täysimääräisesti kunnioittaen. Periaatteiden lisäksi päätösluonnoksen liitteessä yksilöidään suuntaviivat, joiden sisällyttämistä ICAOn PNR-standardeihin EU:n jäsenvaltioiden on tuettava. Nämä suuntaviivat sisältävät yksityiskohtaisempia tavoitteita PNR-tietojen siirtämistä ja käsittelyä koskevista säännöistä, henkilötietojen tietosuojasta sekä PNR-tietojen vaihdosta lainvalvontaviranomaisten kesken.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Ehdotetun päätöksen oikeusperusta on SEUT 16 artiklan 2 kohta ja 87 artiklan 2 kohdan a alakohta yhdessä 218 artiklan 9 kohdan kanssa.

SEUT 218 artiklan 9 kohta on menettelyllinen oikeusperusta. Sen mukaan neuvosto voi tehdä komission ehdotuksesta päätöksen sopimuksella perustetussa elimessä unionin puolesta esitettävien kantojen vahvistamisesta, silloin kun tämän elimen on annettava säädöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia, lukuun ottamatta säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan sopimuksen institutionaalisia rakenteita.

SEUT 16 artiklan 2 kohta (tietosuoja) sekä 87 artiklan 2 kohdan a alakohta (poliisiyhteistyö) muodostavat aineellisen oikeusperustan päätökselle. Suunnitellulla säädöksellä on tavoitteita ja siihen sisältyy osatekijöitä, jotka koskevat yhtäältä tietosuojaa ja toisaalta poliisiyhteistyötä. Näitä suunnitellun säädöksen eri tekijöitä ei voida erottaa toisistaan eikä kumpikaan niistä ole toiseen nähden liitännäinen, joten kahden oikeusperustan käyttäminen on perusteltua.

SEUT 3(2) mukaan unionilla on yksinomainen toimivalta tehdä kansainvälinen sopimus siltä osin kuin se voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta. Kansainvälinen sopimus voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta, jos sopimuksen soveltamisala menee päällekkäin unionin lainsäädännön kanssa tai jos unionin oikeus kattaa sen suurelta osin. Sen arvioimiseksi, kattavatko yhteiset säännöt suurelta osin tietyn alan, on lisäksi otettava huomioon paitsi unionin lainsäädäntö, sellaisena kuin se on tällä hetkellä kyseisellä alalla, myös sen tuleva kehitys siltä osin kuin sitä on mahdollista ennakoida arviointiajankohtana. Direktiivin 2016/681 19 artikla valtuuttaa komission tarkastelemaan direktiivin osa-alueita ja antamaan siitä koskevia ehdotuksia. Edellä mainitut seikat huomioiden komission ehdotuksen perusteluosassa todetaan, että ehdotuksen soveltamisalaan kuuluvat asiat kuuluvat unionin yksinomaiseen toimivaltaan.

Neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Asiaa ei käsitellä Euroopan parlamentissa.

Kansallinen valmistelu

EU-asioiden komitean alaisen liikennejaoston (EU22) kirjallinen menettely 17.-18.10.2019.

Eduskuntakäsittely

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ehdotuksella ei ole vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön. Unionin yhteisellä kannalla pyritään vaikuttamaan siihen, että kansainvälisoikeudellisiin PNR-standardeihin sisällytettäisiin EU-lainsäädäntöön jo sisältyviä PNR-tietojen käsittelyä sekä tietosuojaa ja henkilötietojen suojaa koskevia periaatteita.

Taloudelliset vaikutukset

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Asiakirjat

Ehdotus neuvoston päätökseksi kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön neuvostossa Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteessä 9 ("Maahantulon helpottaminen") olevan 9 luvun tarkistamiseen matkustajarekisteritietoja koskevien standardien ja suositeltujen menettelytapojen osalta (COM(2019) 416 final)

Liite asiakirjaan Ehdotus neuvoston päätökseksi kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön neuvostossa Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteessä 9 ("Maahantulon helpottaminen") olevan 9 luvun tarkistamiseen matkustajarekisteritietoja koskevien standardien ja suositeltujen menettelytapojen osalta

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Antti-Jussi Lankinen, LVM, antti-jussi.lankinen@lvm.fi puh. 0295 34 2759
Suvi Kankare, LVM, suvi.kankare@lvm.fi

EUTORI-tunnus

EU/2019/1168

Liitteet

Viite

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
