

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
neuvoston päätökseksi (*Euroopan unionin ja Amerikan
yhdyksvaltojen välinen sopimus matkustajaluettelotietojen
(PNR) käytöstä*)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle muistio ehdotuksesta Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välisen sopimuksen tekemiseksi matkustaja-

luettelotietojen (PNR-tietojen) käytöstä terrorismin ja kansainvälisen rikollisuuden, myös järjestäytyneen rikollisuuden, ehkäisemisessä ja torjunnassa.

Helsingissä 6 päivänä heinäkuuta 2006

Ulkoasiainministeri *Erkki Tuomioja*

Osastopäällikkö Irma Ertman

LENTOMATKUSTAJIA KOSKEVIEN TIETOJEN LUOVUTTAMINEN YHDYS- VALLOILLE; EY:N TUOMIOISTUIMEN PÄÄTÖS JA SEN MUKAISET JATKOTOIMENPITEET

1. Tausta

Yhdysvaltain lainsäädäntö on vuodesta 2001 edellyttänyt, että kansainvälistä matkustajaliikennettä Yhdysvaltoihin tai Yhdysvalloista harjoittavien lentoyhtiöiden on luovutettava lentomatkustajia koskevia henkilötietoja (*Passenger name record* -tiedot, jäljempänä PNR-tiedot) Yhdysvaltain viranomaisille. Tietojen keräämistä on perusteltu terrorismin ja muiden vakavien rikosten ehkäisemisellä.

EY ja Yhdysvallat pääsivät vuonna 2004 sopimukseen määräaikaisesta 3,5-vuotisesta pakettiratkaisusta, joka muodostui kansainvälisestä sopimuksesta sekä sen edellytyksenä olleesta, tietosuojadirektiivin 95/46/EY 25 artiklan 6 kohdan mukaisesta komission riittävää tietosuojan tasoa koskevasta päätöksestä, jonka liitteenä on Yhdysvaltain tulli- ja rajaturvallisuusviranomaisen (CBP) antamat sitoumukset (*undertakings*). Kansainvälisellä sopimuksella luotiin lentoyhtiöille velvollisuus käsitellä lentomatkustajia koskevia PNR-tietoja Yhdysvaltain tarkoituksia varten ja annettiin Yhdysvalloille sähköinen pääsy lentoyhtiöiden varausjärjestelmissä oleviin PNR-tietoihin.

2. EY:n tuomioistuimen tuomio

EY:n tuomioistuin kumosi 30.5.2006 Euroopan parlamentin kanteesta neuvoston ja komission päätökset, jotka ovat mahdollistaneet lentomatkustajia koskevien PNR-tietojen luovuttamisen Yhdysvalloille (asiat C-317/04 ja 318/04). Tuomioistuin kumosi neuvoston EY:n ja Yhdysvaltain välisen sopimuksen tekemistä koskevan päätöksen ja sen edellytyksenä olleen komission päätöksen näiden tietojen tietosuojan riittävstä ta-

sosta. Tuomioistuin katsoi, että päätöksillä ei ollut asianmukaista oikeudellista perustaa.

Tuomioistuimen mukaan komission ei ollut mahdollista tehdä päätöstä tietosuojan riittävästä tasosta tietosuojadirektiivin perusteella, koska kysymys oli direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävästä tietojen käsittelystä, joka koski yleistä turvallisuutta ja rikosoikeuden alalla tapahtuvaa valtion toimintaa. Näin siksi, että viimeksi mainittu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen II ja III pilarin alaan kuuluvat toiminnot on suljettu tietosuojadirektiivissä sen soveltamisalan ulkopuolelle.

Neuvoston päätöksen tuomioistuin kumosi, koska se katsoi, että käytetty SEY 95 artikla (mm. sisämarkkinoiden toteuttamiseksi jäsenvaltioiden säädösten harmonisointi), luetuna yhdessä tietosuojadirektiivin 25 artiklan kanssa, ei voi olla perusteena yhteisön toimivallalle sopimuksen tekemiseen. Tuomioistuimen mukaan sopimus koski samaa asiaa kuin komission riittävää tietosuojan tasoa koskenut päätös, joka oli annettu virheellisesti tietosuojadirektiivin nojalla; siksi SEY 95 artikla ei voinut olla sovelias oikeusperusta myöskään ko. sopimuksen tekemiselle.

Koska neuvoston päätökseen perustuva sopimus on voimassa vielä 90 päivää sen jälkeen, kun sopimuksen päättämisestä on ilmoitettu toiselle osapuolelle, tuomioistuin määräsi, että tietosuojan riittävää tasoa koskevan komission päätöksen vaikutukset pidetään voimassa 30.9.2006 saakka.

3. Tuomion aiheuttamat jatkotoimenpiteet

Tuomioistuimen päätöksen vuoksi nykyinen sopimus oli irtisanottava kesäkuun 2006 loppuun mennessä ja neuvottelut uuden so-

pimuksen tekemiseksi on aloitettava mahdollisimman pian, jotta uusi sopimus saataisiin voimaan 1.10.2006 lukien.

Komissio antoi 16.6.2006 tiedonannon PNR-sopimuksen irtisanomisesta (KOM(2006) 335 lopullinen) ja suosituksen neuvottelujen aloittamiseksi USA:n kanssa uuden sopimuksen tekemisestä.

Komission tiedonannossa esitetään, että neuvosto ja komissio yhdessä ilmoittavat USA:lle sopimuksen irtisanomisesta. Tiedonannon mukaan perustamissopimus ei sisällä erityisiä säännöksiä sopimuksen irtisanomisesta ja riittävää on, että molemmat toimielimet osoittavat irtisanomisilmoituksensa yhteisellä verbaalilnootilla USA:n viranomaisille. Komissio viittaa SEY 233 artiklaan, jonka mukaan toimielimen, jonka säädös on julistettu mitättömäksi, on toteutettava yhteisön tuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet.

Komissio ehdotti suosituksessaan, että neuvosto valtuuttaa puheenjohtajan komission avustamana käymään neuvotteluja uuden PNR-sopimuksen tekemiseksi EU:n ja USA:n välillä. Komissio ehdotti, että sopimus neuvoteltaisiin ja tehtäisiin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 24 ja 38 artiklan nojalla.

Neuvosto päätti 27.6.2006 lähettää Yhdysvalloille PNR-sopimuksen 7 artiklan nojalla neuvoston ja komission yhteisen verbaalilnootin, jossa ilmoitetaan sopimuksen päättymisestä 30.9.2006.

Samalla neuvosto valtuutti puheenjohtajavaltion neuvottelemaan komission avustamana Yhdysvaltain kanssa uuden sopimuksen. Sopimuksen tulisi korvata kumotulla päätöksellä hyväksytty sopimus 1.10.2006 lähtien. Koska uudella sopimuksella on tarkoitus korvata vanha järjestely, joka oli määräaikainen ja jonka voimassaolo päättyy vuoden 2007 loppupuolella, on Yhdysvaltain kanssa tarpeen aloittaa vuonna 2007 jälleen uudet sopimusneuvottelut.

4. Uuden sopimuksen oikeusperusta

SEU 24 artikla sisältää menettelylliset määräykset, kun on tehtävä sopimus yhden tai

useamman valtion tai kansainvälisen järjestön kanssa unionisopimuksen V osaston (ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvat määräykset) soveltamisesta. Neuvosto voi valtuuttaa puheenjohtajavaltion, tarvittaessa komission avustamana, aloittamaan sitä koskevat neuvottelut. Tällaiset sopimukset neuvosto tekee puheenjohtajavaltion suosituksesta. Jos sopimus koskee asiaa, jota koskevien sisäisten päätösten tekeminen edellyttää yksimielisyyttä, neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti. 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. SEU 38 sisältää viittaussäännöksen, jonka mukaan 24 artiklassa tarkoitettuihin sopimuksiin voi sisältyä määräyksiä VI osastoon (poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa) kuuluvista asioista.

Neuvosto päätti 27.6.2006 käynnistää neuvottelut Yhdysvaltain kanssa SEU 24 ja 38 artiklan nojalla uuden sopimuksen tekemisestä. Oikeusperusta arvioidaan kuitenkin uudestaan neuvottelujen päätyttyä, kun sopimuksen lopullinen sisältö on tiedossa.

5. Asian kansallinen käsittely

Asiaa on valmisteltu ulkoasiainministeriön, oikeusministeriön, sisäasiainministeriön ja liikenne- ja viestintäministeriön sekä valtioneuvoston kanslian välisenä yhteistyönä. Asiaa on käsitelty EU-asioiden ministerivaliokunnassa 16.6.2006 ja 30.6.2006.

6. Asian merkitys Suomelle

Yhdysvaltain lainsäädäntö edellyttää, että kansainvälistä matkustajaliikennettä Yhdysvaltoihin tai Yhdysvalloista harjoittavien lentoyhtiöiden on luovutettava lentomatkustajia koskevia henkilötietoja Yhdysvaltain viranomaisille. Tietojen antamatta jättämisestä seuraa huomattavia rahallisia sanktioita lentoyhtiölle, maahantulomenettelyjen hitautta ja viimeisenä sanktioaskeleena lentokielto

Yhdysvaltoihin. Sopimukseton tila vaikeuttaisi Suomen ja Yhdysvaltain välistä lentoliikennettä.

7. Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä ratkaista asia

nopeasti ja siten turvata eurooppalaisten lentoyhtiöiden toimintaedellytykset mannertenvälisessä liikenteessä samalla, kun turvataan vähintään nykyinen järjestelyn takaama tietosuojaan taso. Valtioneuvosto katsoo, että lentoyhtiöitä ei voida jättää tilanteeseen, jossa vallitsisi sopimukseton tila.