

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 32/2006 vp

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 13 päivänä heinäkuuta 2006 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta neuvoston päätökseksi (Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välinen sopimus matkustajaluettelotietojen (PNR) käytöstä) (U 41/2006 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Lisäksi suuri valiokunta on 5 päivänä syyskuuta 2006 lähettänyt samassa asiassa jatkokir-

jelmän 1. UM 14.07.2006 hallintovaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- apulaisosastopäällikkö Marcus Laurent, ulkoasiainministeriö
- hallitussihteeri Leena Rantalankila, oikeusministeriö.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- valtioneuvoston kanslia
- oikeusministeriö
- tietosuojavaltuutettu.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

I Tausta

Yhdysvaltain lainsäädäntö on vuodesta 2001 edellyttänyt, että kansainvälistä matkustajaliikennettä Yhdysvaltoihin tai Yhdysvalloista harjoittavien lentoyhtiöiden on luovutettava lentomatkustajia koskevia henkilötietoja (Passenger name record -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 tar-

koituksia 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 lentomat-kustajia 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 riittävästä tasosta. 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 mainitut 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), luettuna 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 riittävä 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 sopimuksen 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 verbaalinootilla USA:n viranomaisille. Komissio viittaa SEY 233 artiklaan, jonka mukaan toimielimien, 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 verbaalinootin, 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.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä ratkaista asia nopeasti ja siten turvata eurooppalaisten lentoyhtiöiden toimintaedellytykset mannertenvälisessä liikenteessä samalla, kun turvataan vähintään

nykyinen järjestelyn takaama tietosuojan taso. Valtioneuvosto katsoo, että lentoyhtiöitä ei voida jättää tilanteeseen, jossa vallitsisi sopimukseton tila.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT**Perustelut**

Euroopan yhteisön tuomioistuin kumosi 30.5.2006 neuvoston ja komission vuonna 2004 tekemät päätökset, jotka ovat mahdollistaneet lentomatkustajia koskevien PNR-tietojen (Passenger name record) luovuttamisen Yhdysvalloille. Tuomioistuin ei ottanut kantaa päätösten ja sopimuksen asiasisältöön, vaan katsoi, että päätöksillä ei ollut asianmukaista oikeudellista perustaa. Tuomioistuin katsoi, että komissio ei voinut tehdä päätöstä tietosuojan riittävästä tasosta tietosuojadirektiivin perusteella, koska tietojen käsittely koski yleistä turvallisuutta ja rikosoikeuden alalla tapahtuvaa valtion toimintaa, joka on suljettu tietosuojadirektiivissä sen soveltamisalan ulkopuolelle.

EY-tuomioistuimen kumoaman järjestelmän perustana oli komission tietosuojadirektiivin nojalla antama päätös tietosuojan riittävästä tasosta, joka pohjautui päätöksen liitteinä olleisiin Yhdysvaltain tulli- ja rajaturvallisuusviranomaisen (CBP) antamiin tietosuojasitoumuksiin. Komission päätös sitoi jäsenvaltioita siten, etteivät ne voineet kieltää tietojen luovutuksia sillä perusteella, että tietosuojan taso olisi ollut riittämätön, niin kauan kuin CBP noudatti antamia tietosuojasitoumuksia.

Uuden PNR-sopimuksen perustana ei voida enää vastaisuudessa toimia tietosuojadirektiivin perusteella tehty komission tietosuojan riittävä tasoa koskeva päätös. Tämän vuoksi tietosuojan taso luovutuksissa tulee jatkossa määräytymään solmittavan sopimuksen ja kansallisen lainsäädännön nojalla.

Valiokunnan näkemyksen mukaan on tärkeää, että uudessa sopimuksessa voitaisiin viitata CBP:n sitoumuksiin niin, että sopimus takaa

ainakin samantasoisien oikeusvarmuuden ja tietosuojan tason kuin aikaisempi PNR-sopimus ja komission päätös. Sopimuksella tulee pyrkiä saamaan aikaan EU:ssa noudatettavat yhtenäiset menettelytavat PNR-tietojen luovutuksessa. Lisäksi uudella sopimuksella tulee pyrkiä takaamaan, että jäsenvaltioiden tietosuojaviranomaisilla on jatkossakin mahdollisuus reagoida PNR-tietojen luovutuksiin ainakin tilanteissa, joissa on selvää, että tietoja kerätään tai muuten käsitellään lainvastaisesti tai että CBP:n antamia tietosuojasitoumuksia ei noudateta.

Mikäli sopimus Yhdysvaltojen kanssa ei odotuksista huolimatta synny vielä 1.10.2006 mennessä, on mahdollista, että lentoyhtiöt jatkavat kuitenkin tietojen luovuttamista ja lennot Yhdysvaltoihin jatkuvat. Tällöin on tärkeää, että EU-tasolla löydettäisiin yhteinen lähestymistapa PNR-tietojen luovuttamiseen. Lentoliikenteen häiriötön ja turvallinen jatkuminen on varmistettava sopimuksettoman tilan aikana, mutta samalla on turvattava myös PNR-tietoja koskevan suojan riittävä taso.

EU-tasolla ei ole mitään sääntelyä, joka estäisi tietojen siirrot siinä tapauksessa, että EU:n ja USA:n välillä ei synny uutta PNR-tietojen luovuttamista koskevaa sopimusta. Kansallisella tasolla oikeus tietojen siirtoon sopimuksettomassa tilassa määräytyisi kansallisen lainsäädännön mukaan, jonka yksityiskohdat vaihtelevat jäsenvaltioittain. Useimmat jäsenvaltiot ovat tähän asti noudattaneet tietosuojadirektiivin periaatteita myös muilla kuin I pilarin tietosuojadirektiivin soveltamisalaan kuuluvilla aloilla. Näin ollen myös PNR-tietojen luovutuksiin sovelletaan yleisesti tietosuojadirektiivin periaatteita, vaikkei tähän ole EY-oikeudesta seuraavaa velvoitetta. Tietojen siirtojen laillistamiseksi kan-

sallisia lainsäädäntöjä olisi mitä ilmeisemmin muutettava tai täsmennettävä tai vaihtoehtoisesti tietojen siirroista olisi sovittava USA:n kanssa kahdenvälisillä sopimuksilla. Tässä tapauksessa olisi vaarana, että Eurooppaan syntyisi useita PNR-tietojen luovutuksia koskevia, toisistaan poikkeavia tietosuojajärjestelyjä.

Suomessa tietosuojadirektiivi on pantu täytäntöön henkilötietolailla (523/1999), jonka soveltamisala on laajempi kuin tietosuojadirektiivin. Henkilötietolakia sovelletaan kaikkien henkilötietojen käsittelyyn, myös lainvalvontatar-

koituksessa tapahtuvaan, jollei laissa muualla toisin säädetä. Suomen voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö sallisi sopimuksettomaan tilaan jouduttaessa PNR-tietojen luovuttamisen USA:n viranomaisille lähinnä vain, jos tietosuojan taso luovutuksissa on riittävä.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 19 päivänä syyskuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Esko Kurvinen /kok
vpj.	Veijo Puhjo /vas	Lauri Kähkönen /sd
jäs.	Janina Andersson /vihr	Kari Kärkkäinen /kd
	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Mauri Salo /kesk
	Nils-Anders Granvik /r	Satu Taiveaho /sd
	Lasse Hautala /kesk	Tapani Tölle /kesk
	Rakel Hiltunen /sd	Ahti Vielma /kok
	Hannu Hoskonen /kesk	Tuula Väättäinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.