

YLO Rantalankila Leena

15.02.2005
JULKINEN

VASTAANOTTAJA
Suuri valiokunta

Viite

Asia

Lentomatkustajia koskevien tietojen luovuttaminen Kanadan viranomaisille – luovutuksissa taattavan tietosuojan riittävyyttä koskeva komission päätösehdotus

U/E-tunnus:

EUTORI-numero: EU/2005/0410

Perustuslain 97 §:n mukaisesti lähetetään eduskunnan suurelle valiokunnalle tiedoksi komission päätösehdotus Kanadan rajapalvelujen virastolle toimitettavien lentomatkustajia koskevien henkilötietojen suojan riittävästä tasosta ja asiaa koskeva oikeusministeriön muistio.

Asiaan liittyy Euroopan yhteisön ja Kanadan välillä solmittava kansainvälinen sopimus, josta ulkoministeriö laatii erillisen E-kirjelmän.

yljohtaja

Pekka Nurmi

hallitussihteeri

Leena Rantalankila

LIITTEET Draft Commission Decision of xx [May] [June] 2005 on the adequate protection of personal data contained in the Passenger Name Record of air passengers transferred to the Canada Border Services Agency, Muistio 15.2.2005

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi

Lentomatkustajia koskevien tietojen luovuttaminen Kanadan viranomaisille – luovutuksissa taattavan tietosuojan riittävyttä koskeva komission päätösehdotus

1. Kanadan lainsäädäntö

Yhdysvalloissa syyskuun 11. päivänä 2001 tapahtuneiden terrori-iskujen jälkeen Kanadassa otettiin käyttöön lakeja, joiden tarkoitus on lujittaa maan turvallisuutta terrorismin uhkaa vastaan.

Kanadan Senaatin 25.10.2001 hyväksymällä tullilain muutoksella (107.1 §) annettiin silloiselle tulli- ja verovirastolle (Canada Customs and Revenue Agency), joka nykyisin on osa Kanadan rajapalvelujen virastoa (Canada Border Services Agency, CBSA), laillinen valtuus hankkia ja kerätä nk. API- ja PNR-tietoja kaikista Kanadaan suuntautuvilla lennoilla matkustavista henkilöistä.

Maahanmuuttajien ja pakolaisten suojaa koskevan lain (Immigration and Refugee Protection Act) 148 (1) (d) §:n mukaan CBSA:han kuuluvalla Kanadan kansalaisuus- ja maahanmuuttovirastolla (Citizenship and Immigration Canada, CIC) on oikeus pyytää matkustajaliikennettä harjoittavilta henkilöiltä matkustajia koskevia API- ja PNR-tietoja.

2. API- ja PNR-tiedot

API-tiedot (Advanced Passenger Information) ovat lentoyhtiöiden lähtöselvityksessä ja lähtöportilla keräämiä tietoja matkustajista. Tiedot ovat yleensä samat kuin koneellisesti luettavissa passeissa tai muissa virallisissa matkustusasiakirjoissa ja tämän lisäksi API-tietoihin sisältyy lentoja koskevia tietoja, kuten tiedot lennon päivämäärästä sekä lennon lähtö- ja saapumispaikasta. CBSA alkoi kerätä API-tietoja lokakuussa 2002.

PNR-tiedot (Personal Name Record) ovat API-tietoja tarkempia ja laajempia tietoja, jotka sisältävät kunkin matkustajan matkustustiedot. Niihin kuuluvat kaikki tiedot, jotka matkanjärjestäjät ja kuljetukseen osallistuvat lentoyhtiöt tarvitsevat varausten tekemistä ja valvontaa varten. Kaikki lentoyhtiöt eivät kerää samoja PNR-tietoja, toisilla tietoja on enemmän, toisilla vähemmän. Kultakin lentoyhtiöltä vaaditaan vain niitä PNR-tietoja, joita se jo muutenkin kerää. Finnairilla olevat PNR-tiedot 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).

Vuoden 2005 helmikuusta alkaen lentoyhtiöille on voinut tulla sakkorangaistuksia tietojen antamatta jättämisestä. Kanada on kuitenkin luvannut olla sakottamatta yhtiöitä ennen tämän vuoden heinäkuun alkua. Finnair ei tällä hetkellä lennä Kanadaan, lennot aloitetaan kesäsesongin alkaessa 9.6.05.

3. Henkilötietojen siirto EU:n ulkopuolelle

Henkilötietojen siirto EU:n ulkopuolelle (ns. kolmanteen maahan) on EY:n henkilötietodirektiivin¹ ja kansallisen henkilötietolain² mukaan sallittu pääsääntöisesti ainoastaan, jos kyseisessä maassa taataan riittävä tietosuojan taso. Tietoja voidaan siirtää myös mm., jos asianomainen on yksiselitteisesti antanut suostumuksensa tietojen siirtoon. Suostumus on yksiselitteinen vain silloin, kun se on vapaaehtoinen, yksilöity ja tietoinen tahdonilmaisu.

Komissio voi henkilötietodirektiivin 25 artiklan 6 kohdan mukaisesti todeta, että tietyssä EU:n ulkopuolisessa maassa (tai käytännössä myös tietyissä EU:n ulkopuoliseen maahan tapahtuvissa luovutuksissa) taataan riittävä tietosuojan taso (ns. adequacy finding). Tietosuojan tason riittävyyttä arvioitaessa on erityisesti otettava huomioon tietojen luonne, suunnitellun käsittelyn tarkoitus ja kesto-aika, alkuperämaa ja lopullinen kohde, kyseisessä kolmannessa maassa voimassa olevat yleiset tai alakohtaiset oikeussäännöt sekä ammattisäännöt ja tässä maassa noudatettavat turvatoimet. Komissiota avustaa arvioinnissa jäsenvaltioiden edustajista koostuva henkilötietodirektiivin 31 artiklan komitea, joka antaa komission adequacy findingia koskevasta päätösehdotuksesta lausunnon. Komissio konsultoi asiassa myös jäsenvaltioiden tietosuojan valvontaviranomaisia, jotka ottavat asiaan kantaa henkilötietodirektiivin 29 artiklan tietosuojatyöryhmässä.

Komission päätökset ovat jäsenvaltioita velvoittavia. Jäsenvaltioiden on lähtökohtaisesti sallittava tietojen siirto sellaiseen kolmanteen maahan, jossa komissio on todennut tietosuojan tason turvatuksi. Henkilötietojen sallitun siirron edellytyksenä on kuitenkin myös, että henkilötietodirektiivin muut säännökset täytäntöön panevia kansallisia säännöksiä noudatetaan ennen tietojen siirtämistä.

Finnair tulee pyytämään matkustajilta suostumuksen heidän tietojensa luovuttamiseen Kanadaan. Suostumusta ei kuitenkaan aina voida pitää henkilötietolain edellyttämällä tavalla yksiselitteisenä ja vapaaehtoisena mm. koska matkustajaa, joka ei suostu tietojensa luovuttamiseen, ei päästetä lennolle. Suostumuksen vapaaehtoisuus ja yksiselitteisyys on kyseenalainen myös esimerkiksi tilanteessa, jossa työnantaja määrää henkilön matkustamaan Kanadaan.

4. Suomen aikaisemmat kannat koskien lentomatkustajia koskevien tietojen luovuttamista EU:n ulkopuolelle

Vastaavanlainen tietojenluovutusasia on ratkaistu Yhdysvaltain osalta vuonna 2004. Ratkaisu koski PNR-tietojen luovuttamista Yhdysvaltain sisäisen turvallisuusministeriön alaiselle tulli- ja rajavartiolaitokselle (Customs and Border Protection, CBP).

Komissio ja jäsenmaiden tietosuoja -asiantuntijat katsoivat, että tietosuojan taso Yhdysvalloissa ei mahdollistanut lentomatkustajia koskevien tietojen siirtoa Yhdysvaltoihin. Tämän vuoksi komissio kävi syksystä 2002 alkaen neuvotteluja Yhdysvaltain kanssa tavoitteenaan saada Yhdysvalloilta sellaiset takeet tietojen siirroissa noudatettavista tietosuojaperiaatteista, jotka mahdollistivat komission päätöksen luovutuksissa noudatettavasta riittävästä tietosuojan tasosta.

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta, annettu 24.10.1995.

² Henkilötietolaki (523/1999). Lain henkilötietojen siirtoa koskevia säännöksiä on täydennetty vuonna 2000 (986/2000).

Suomen alustava kanta asiassa hyväksyttiin EU-ministerivaliokunnassa 24.10.03. Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta ja hallintovaliokunta yhtyivät lausunnoissaan LiVL 21/2003 vp ja HaVL 15/2003 vp valtioneuvoston kantaan. Suuri valiokunta lähetti 17.12.2003 hallintovaliokunnan lausunnon tiedoksi valtioneuvostolle.³ Suomen kannat olivat seuraavat:

- Suomen mielestä kansainvälisen sopimuksen solmiminen EU:n ja Yhdysvaltain välillä oli tarpeellista, jotta oikeudelliset kehykset menettelylle saataisiin aikaiseksi ja jotta Yhdysvaltain antamat sitoumukset olisivat velvoittavia. Sopimuksessa tuli huomioida niin pitkälle kuin mahdollista henkilötietodirektiivin määräykset.
- Suomelle tärkein kynnyskysymys oli luovutettavien tietojen käyttötarkoituksen täsmällinen määrittely ja selkeä rajausta (esim. terrorismin ehkäiseminen).
- Kerättävien tietojen laajuutta ja tietojen säilyttämisaikaa tuli peilata suhteessa käyttötarkoitukseen.
- Toinen kynnyskysymys oli riippumaton valitusmekanismi ja velvoite selkeälle tiedottamiselle valitusmekanismista.
- Kannatettiin ajatusta selvittää Itävallan tietosuojavaltuutetun ehdotusta EU:n viranomaisen keskitetystä tietokannasta, joka olisi osa siirtymisestä tietojen luovuttamisessa pull-menettelystä push-menettelyyn.
- Todettiin kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö ICAO oikeaksi tahoksi asian multilateraalille käsittelylle.
- Lentoliikenteen sujuva ja häiriötön toiminta sekä yhteisön lentoyhtiöiden tasapuoliset toimintaedellytykset tuli turvata.

EU ja Yhdysvallat pääsivät sopimukseen 28.5.2004 voimaan tulleesta 3,5 vuotisesta pakettiratkaisusta, joka mahdollisti tietojen siirrot CBP:lle. Ratkaisu perustui Yhdysvaltain antamiin tietosuojasitoumuksiin, komission päätökseen CBP:lle toimitettavien PNR-tietojen suojan riittävästä tasosta (adequacy finding)⁴ sekä päätökseen liittyvästä EY:n ja Yhdysvaltain välillä solmitusta kansainvälisestä sopimuksesta⁵. Kansainvälistä sopimusta tarvittiin ratkaisemaan luovutuksiin liittyvät ongelmat, joita adequacy finding ei käsitellyt.

Suomi katsoi voivansa hyväksyä pakettiratkaisun, vaikkei se kaikilta osiltaan ollutkaan paras mahdollinen. Suomi äänesti yhdessä 21:n muun jäsenmaan kanssa adequacy findingin puolesta, Italian ja Luxemburgin äänestäessä vastaan ja Tshekin ja Slovakian pidättäytyessä äänestämästä.

³ E 58/2003 vp Euroopan unionin ja Yhdysvaltain neuvotteluista koskien Yhdysvaltain vaatimusta EU:n alueelta tulevien lentomatikustajien matikustajatietojen luovuttamisesta

⁴ Komission päätös Yhdysvaltojen tulli- ja rajavartiolaikokselle toimitettavien lentomatikustajia koskevaan matikustajarekisteriin sisältyvien henkilötietojen suojan riittävästä tasosta, KOM(2204) 1914, 14.5.2004

⁵ Agreement between the European Community and the United States of America on the processing and transfer of PNR data by air carriers to the United States Department of Homeland Security, Bureau of Customs and Border Protection, allekirjoitettu 28.5.2004

Euroopan parlamentti on vaatinut EY:n tuomioistuinta kumoamaan sekä pakettiin liittyvän adequacy findingin että siihen liittyvän kansainvälisen sopimuksen. Adequacy findingin osalta parlamentti katsoo mm., että komissio on ylittänyt toimivaltansa ja loukannut henkilötietodirektiivin keskeisiä periaatteita. Neuvottelut Kanadan kanssa tullaan mitä ilmeisemmin saamaan päätökseen ennen kuin tuomioistuin ratkaisee asian. Asian käsittely tuomioistuimessa kestää 2-3 vuotta.

5. Tietosuojan taso Kanadassa ja esitetty ratkaisumalli

Komissio ja jäsenmaiden tietosuoja -asiantuntijat ovat katsoneet, että tietosuojan taso Kanadassa ei ole riittävä lentomatkestajia koskevien tietojen siirtämiseksi. Komissio on tämän vuoksi vuonna 2004 neuvotellut Kanadan kanssa luovutettavien tietojen käsittelyssä noudatettavista tietosuojaperiaatteista tavoitteenaan, että se voisi tehdä päätöksen, jossa todetaan CBSA:lle luovutettavien tietojen suoja riittäväksi.

Komissio on katsonut, että lentomatkestajia koskevien tietojen luovutukset saattavat olla ristiriidassa yhteisön ja jäsenvaltioiden tietosuoja koskevan lainsäädännön ja erityisesti henkilötietodirektiivin kanssa. Luovutukset saattavat olla ristiriidassa myös tietokonepohjaisten paikanvarausjärjestelmien käyttöä koskevista käyttäytymissäännöistä 24. heinäkuuta 1989 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2299/89 kanssa.

Asia on tarkoitus ratkaista samanlaisella oikeudellisella kehyksellä kuin Yhdysvaltain tapauksessa. Oikeudellinen kehys koostuu siten kolmesta osasta:

- 1) Kanadan antamista tietosuojasitoumuksista (Commitments),
- 2) komission päätöksestä Kanadalle toimitettavien lentomatkestajia koskevien henkilötietojen suojan riittävästä tasosta (adequacy finding), ja
- 3) em. päätökseen liittyvästä Euroopan yhteisön ja Kanadan kahdenvälisestä sopimuksesta.

Kysymyksessä olisi määräaikainen 3,5 vuoden pituinen ratkaisu.

6. Kanadan antamat tietosuojasitoumukset ja komission päätösehdotus

Komission päätösluonnos Kanadan rajapalvelujen virastolle toimitettavien lentomatkestajia koskevaan matkestajarekisteriin sisältyvien henkilötietojen suojan riittävästä tasosta⁶ perustuu sekä Kanadan lainsäädäntöön (Charter of Rights and Freedoms, Access to Information Act ja Privacy Act) että Kanadan antamiin tietosuojasitoumuksiin (Commitments). Tietosuojasitoumukset ovat päätösluonnoksen liitteenä.

Komissio katsoo, että CBSA:n lentomatkestajia koskevien tietojen käsittelyssä noudattamat Kanadan lainsäädännön ja tietosuojasitoumusten mukaiset periaatteet takaavat luonnollisten henkilöiden riittävän suojan tason.

Kanadan antamat tietosuojasitoumukset olisivat, toisin kuin Yhdysvaltain antamat, oikeudellisesti velvoittavia. Sitoumusten velvoittavuus johtuu osittain jo suoraan Kanadan lainsäädännöstä ja osittain ne tulevat velvoittaviksi solmittavan kansainvälisen sopimuksen myötä.

⁶ Draft Commission Decision of xx [May] [June] 2005 on the adequate protection of personal data contained in the Passenger Name Record of air passengers transferred to the Canada Border Services Agency

Sitoumusten mukaan CBSA saa käyttää luovutettavia tietoja ainoastaan estämään ja torjumaan terrorismia ja siihen liittyviä rikoksia sekä muita vakavia, luonteeltaan rajatylittäviä rikoksia, mukaan lukien järjestäytynyt rikollisuus.

CBSA saa luovuttaa tietoja muille Kanadan ja vieraan valtion viranomaisille vain edellä mainituissa tarkoituksissa ja vain yksittäistapauksissa. Tällöinkin saadaan luovuttaa vain mahdollisimman pieni määrä tietoja. Tietoja saadaan luovuttaa myös silloin kun tietojen antaminen on välttämätöntä kyseisen rekisteröidyn tai muiden henkilöiden elintärkeiden etujen suojelemiseksi etenkin merkittäviltä terveysvaaroilta. Kanadan viranomaisille tietoja saadaan luovuttaa myös oikeudellisia menettelyjä varten. Tietojen saajan on noudatettava tietojen suhteen samanlaisia tietosuojaperiaatteita kuin CBSA. Sellaisten henkilöiden API- ja PNR-tietoja, joiden osalta Kanadassa ei ole suoritettu tutkimusta, saadaan luovuttaa vain EU-maihin tai maihin, jonka tietosuojan tason komissio on todennut riittäväksi.

Lentoyhtiöiltä vaaditaan enintään 25 tietoelementtiä (Yhdysvallat 34), jotka käyvät ilmi komission päätösluonnoksen liitteestä. Lentoyhtiöiltä ei kuitenkaan vaadita muita kuin niitä tietoja, joita ne muutenkin keräävät. Vaaditut tiedot eivät sisällä arkaluonteisia tietoja. Vaadittujen tietojen listalla ei ole esim. Finnairin keräämiä tietoja mahdollisista erikoispalveluista, joihin saattaisi sisältyä mm. matkustajan terveydentilaa koskevia tietoja. Tietojen säilytysaika on sovittu 3,5 vuodeksi, mikä vastaa pakettiratkaisun voimassaoloaikaa. Tämän jälkeen tiedot hävitetään.

Kanadan Privacy Actin mukaan henkilöllä on oikeus tarkastaa tietonsa ja vaatia niiden oikaisua. Tällä hetkellä em. oikeuksia voi kuitenkin käyttää ainoastaan Kanadassa oleva henkilö. CBSA on sitoutunut hallinnollisesti ulottamaan nämä oikeudet myös henkilöihin, jotka eivät ole Kanadassa. Kanadan viranomaiset tutkivat mahdollisuutta tunnustaa tämä oikeus myös Privacy Actissa.

CBSA informoi matkustajia tietojen käsittelystä ja mm. käsittelyn tarkoituksesta, rekisterinpitäjästä ja tietojen oikaisumahdollisuudesta.

Rekisteröidyn oikeuksia valvoo itsenäinen Canadian Privacy Commissioner. Privacy Commissionerilla on oikeus tutkia valituksia, jotka EU:n jäsenmaiden tietosuojaviranomaiset ovat tehneet EU:n alueella asuvien henkilöiden puolesta, jos asukas katsoo, että CBSA ei ole tutkinut hänen valitustaan tyydyttävällä tavalla.

EU:n jäsenmaiden toimivaltaiset viranomaiset voivat tietyin edellytyksin keskeyttää lentomatkustajia koskevien tietojen siirron CBSA:lle, ellei CBSA noudata tietosuojasitoumuksia. Keskeytys lakkaa heti, kun tietosuojavaatimusten noudattaminen on varmistettu ja tästä on ilmoitettu asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltaiselle viranomaiselle.

Sitoumusten noudattamista koskevaan vuosittaiseen yhteiseen tarkasteluun osallistuvat sekä Kanada että yhteisö. Sitoumusten noudattamatta jättämiseen voidaan puuttua tapauksen mukaan oikeudellisin, hallinnollisin ja poliittisin keinoin ja asiantilan korjaamatta jättäminen johtaa komission tekemän tietosuojan riittävää tasoa koskevan päätöksen vaikutusten keskeyttämiseen.

Tietojen siirrossa otetaan alusta alkaen käyttöön ns. push-järjestelmä, mikä tarkoittaa sitä, että lentoyhtiöt itse luovuttavat matkustajatiedot CBSA:lle. Yhdysvalloille tiedot on toistaiseksi luovutettu ns. pull-järjestelmällä, mikä on tarkoittanut sitä, että Yhdysvalloilla on ollut käyttöyhteys lentoyhtiöiden tiedostoihin ja se on itse hakenut tiedot. Pull-järjestelmä on ollut käytössä, koska teknisiä valmiuksia push-järjestelmän käyttöön ottoon ei ole ollut. Nyttemmin AMADEUS-

matkanvarausjärjestelmän puitteissa on valmistumassa tekniset valmiudet tietojen luovuttamiselle push-menetelmällä. Finnairilta saatujen tietojen mukaan väliaikainen push-järjestelmä voidaan ottaa käyttöön heinäkuun alussa ja lopullisesti järjestelmän pitäisi olla valmis loka-marraskuussa.

Suomi katsoo, että CBSA takaa sille toimitettavien lentomatrustajia koskevien henkilötietojen käsittelyssä tietosuojan riittävän tason, ja voi näin ollen hyväksyä komission päätösehdotuksen.

7. Asian käsittely EU:ssa

Luovutuksissa taattavaa tietosuojan tasoa on käsitelty jäsenmaiden tietosuojaviranomaisten tietosuojatyöryhmässä, joka on antanut asiasta kaksi lausuntoa 11.2.2004 ja 19.1.2005⁷. Viimeksi mainitussa lausunnossaan työryhmä olettaa, että Kanada takaa tietojen luovutuksissa tietosuojan riittävän tason.

Seuraavaksi komissio vie päätösehdotuksen luovutuksissa taattavasta riittävästä tietosuojan tasosta henkilötiedotdirektiivin 31 artiklan hallintokomiteaan, todennäköisesti 15.3.05. Kyseinen komitea, joka muodostuu jäsenvaltioiden edustajista, avustaa komissiota sen arvioidessa tietosuojan tasoa kolmansissa maissa. Komitea antaa määräenemmistöllä päätösehdotuksesta lausunnon, joka ei sido komissiota. Jos komission toimenpiteet eivät ole komitean lausunnon mukaisia, komission on ilmoitettava niistä viipymättä neuvostolle ja lykättävä päättämiensä toimenpiteiden soveltamista. Neuvosto voi määräenemmistöllä päättää asiasta toisin. Mikäli komitea antaa päätösluonnoksesta positiivisen lausunnon, päätösluonnos menee lausunnolle Euroopan parlamenttiin. Parlamentilla on kolmekymmentä päivää aikaa tarkastaa, onko komissio käyttänyt täytäntöönpanovaltaansa oikein. Parlamentti voi halutessaan antaa asiassa suosituksen. Tämän jälkeen päätös viedään komission kollegion hyväksyttäväksi.

Komission 16.12.04 antaman arvion mukaan pakettiratkaisu tulee voimaan parhaassa tapauksessa ensi kesäkuussa, mutta joka tapauksessa hyvissä ajoin ennen vuoden 2005 loppua.

EY on tehnyt aloitteen, että kansainvälisen siviili-ilmailujärjestö ICAO (International Civil Aviation Organization) kehittäisi yhtenäiset maailmanlaajuisesti sovellettavat puitteet lentomatrustajia koskevien PNR-tietojen toimittamiseksi viranomaisille.

⁷ Opinion 3/2004 on the level of protection ensured in Canada for the transmission of Passenger Name Records and Advanced Passenger Information from airlines, 11.2.2004, 10037/04/EN, WP 88 ja Opinion 1/2005 on the level of protection ensured in Canada for the transmission of Passenger Name Records and Advanced Passenger Information from airlines 19.1.2005, 10072/05/EN, WP 103

ASA-32 Wickström-Noejgaard Anna

16.02.2005

Eduskunnan Suuri valiokunta

Viite

E9/2005

Asia

Lentomatkustajia koskevien tietojen luovuttaminen Kanadan viranomaisille – luovutuksissa taattavan tietosuojan riittävyttä koskevaan komission päätökseen liittyvä kansainvälinen sopimus

U/E-tunnus:

EUTORI-numero:UM2005-00429

Perustuslain 97 §:n mukaisesti lähetetään eduskunnan suurelle valiokunnalle tiedoksi selvitys neuvotteluista, joita Euroopan unioni on käynyt Kanadan kanssa kansainvälisen sopimuksen solmimiseksi EY:n ja Kanadan välillä lentomatkustajia koskevien tietojen luovuttamisesta Kanadan viranomaisille.

Edellä mainittu sopimus liittyy komissiossa valmisteilla olevaan komission päätökseen lentomatkustajia koskevien tietojen luovuttamisesta taattavasta tietosuojan riittävästä tasosta, josta oikeusministeriö laatii erillisen E-kirjelmän.

Yksikönpäällikkö Marja Rislakki

LIITTEET Lentomatkustajia koskevien PNR-tietojen luovuttaminen Kanadan viranomaisille – luovutuksissa taattavan tietosuojan riittävyttä koskevaan komission päätökseen liittyvä kansainvälinen sopimus

Asiasanat	tietosuoja, lentoliikenne , henkilötiedot, Kanada
Hoitaa	LVM,OM,UM,VM
Tiedoksi	ALAND,EUE,KTM,MMM,OPM,PLM,SM,STM,TH,TM, TPK,VNEUS,YM

Lentomat kustajia koskevien PNR-tietojen luovuttaminen Kanadan viranomaisille - luovutuksissa taattavan tietosuojan riittävyyttä koskevaan komission päätökseen liittyvä kansainvälinen sopimus

1. Kanadan vaatimukset

Yhdysvaltojen **vuoden 2001 syyskuun 11. päivän tapahtumien jälkeen** Kanada otti käyttöön lakeja, joiden tarkoitus oli lujittaa maan turvallisuutta terrorismin uhkaa vastaan.

Kanadan senaatti hyväksyi **25.10.2001 muutoksen tullilakiin**, jossa annettiin silloiselle Kanadan tulli- ja verovirastolle (Canada Customs and Revenue Agency), joka nykyisin on osa Kanadan rajapalvelujen virastoa (Canada Border Services Agency, CBSA), laillinen valtuus hankkia ja kerätä matkustajatietoja (API-tiedot, Advanced Passenger Information) ja matkustajarekisteritietoja (PNR-tiedot, Passenger Name Record) kaikista Kanadaan suuntautuvilla lennoilla matkustavista henkilöistä.

Kanadan kansalaisuus- ja maahanmuuttovirasto (Citizenship and Immigration Canada, CIC), joka myös nykyisin kuuluu CBSA:han, puolestaan perustaa **maahanmuuttajien ja pakolaisten suojaa koskevaan lakiin** (Immigration and Refugee Protection Act) laillisen valtuutensa pyytää matkustajaliikennettä harjoittavilta henkilöiltä kaikkia määräystenmukaisia, matkustajia koskevia tietoja.

CBSA alkoi kerätä API-tietoja lokakuussa 2002. Maaliskuun 2003 ja syyskuun 2004 välisenä aikana CBSA alkoi **vaiheittain edellyttää** kaikilta Kanadaan suuntautuvien lentojen matkustajilta myös **PNR-tietojen toimittamista**

Vuoden 2005 helmikuusta alkaen lentoyhtiöille voi tulla **seuraamuksia lainsäädännön noudattamatta jättämisestä** Euroopassa. Komission mielestä tarvitaan näin ollen pikaisesti ratkaisua, joka palauttaa oikeusvarmuuden lentoyhtiöille ja takaa kansalaisten yksityisyydensuojan sekä heidän fyysisen turvallisuutensa. Tämän lisäksi ratkaisua olisi sovellettava yhteisesti koko yhteisön alueella, jotta varmistetaan oikeus yksityisyyteen henkilökohtaisten tietojen käsittelyn yhteydessä ja vältetään sisämarkkinoiden sirpaloitumiselta sekä kilpailun vääristymiseltä lentoyhtiöiden, jotka noudattavat Kanadan viranomaisten vaatimuksia (ja joilla on mandollisuus noudattaa niitä) ja vaatimuksia noudattamattomien lentoyhtiöiden välillä.

2. EY:n tulkinta ja vastatoimet

Komissio on työskennellyt Kanadan kanssa viime vuonna luodakseen vakaan **oikeudellisen kehityksen API/PNR-tietojen siirtämiselle CBSA:han** komission Euroopan parlamentille ja neuvostolle 16. joulukuuta 2003 antamassa tiedonannossa⁸ esitetyn mallin suuntaviivojen mukaisesti. Näitä suuntaviivoja noudatetaan jo Yhdysvalloissa.

⁸ KOM (2003) 826 lopullinen, Transfer of Air Passenger Name Record (PNR) Data: a Global EU Approach

Kanadan kanssa neuvoteltavan sopimusratkaisun **oikeudelliseen kehykseen kuuluu kolme osaa**. Se perustuu CBSA:n tekemiin API/PNR-tietojen lisäturvaa koskeviin sitoumuksiin. Sitoumukset mahdollistaisivat sen, että komissio voisi henkilötietodirektiivin (95/46/EY) 25. artiklan 6 kohdan mukaisesti todeta tietosuojan riittävän tason (adequacy finding) henkilötietodirektiivin 31 artiklalla ja neuvoston päätöksellä (99/46/EY) säädettyjen menettelyjen mukaisesti. Komissio päätökseen liittyisi EY:n ja Kanadan kahdenvälinen sopimus niiden oikeudellisten ongelmien ratkaisemiseksi, joita tietosuojan riittävän tason toteamisessa ei käsitellä.

Tärkein oikeudellinen ongelma, joka on ratkaistava kansainvälisen sopimuksen avulla, liittyy tarpeeseen varmistaa API/PNR-tietojen lainmukainen käsittely eli se, että **lentoyhtiöllä on laillinen perusta siirtää tietoja Kanadaan** täysin henkilötietodirektiivin (95/46/EY) 7 artiklan mukaisesti. Kyseisessä direktiivissä luetellaan tapaukset, joissa henkilötietoja voidaan käsitellä. Yksi direktiivin mukaisista (7 artiklan c kohta) tilanteista on se, että käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän laillisen velvoitteen noudattamiseksi. Kyseisten laillisten velvoitteiden katsotaan kuitenkin johtuvan EY:n tai jäsenvaltioiden lainsäädännöstä eikä kolmannen valtion lainsäädännöstä. Näin ollen kansainvälinen sopimus, joka velvoittaisi lentoyhtiöt käsittelemään CBSA:n edellyttämiä API/PNR-tietoja, olisi komission mielestä sopiva keino antaa lentoyhtiöille lainsäädännöllinen perusta käsitellä henkilötietodirektiivin (95/46/EY) mukaisesti tietoa.

Tämän velvoitteen soveltaminen riippuisi siitä, että CBSA:n tietosuojan taso on soveltamisajankohtana todettu riittäväksi. Jos Kanada kuitenkin jatkuvasti jättää sitoumuksensa noudattamatta, mikä johtaa komission tekemän tietosuojan riittävää tasoa koskevan päätöksen voimassaolon keskeyttämiseen, se johtaisi automaattisesti myös sopimuksen soveltamisen keskeyttämiseen.

Konkreettisten oikeudellisten seikkojen lisäksi kansainvälisellä sopimuksella suojeltaisiin myös yleisiä periaatteita kuten **syRJimättömyyttä ja vastavuoroisuutta** sekä luotaisiin pohja Kanadan tekemien sitoumusten täytäntöönpanon yhteiselle uudelleentarkastelulle.

Kaikki tämä huomioon ottaen olisi komission mielestä nyt aloitettava neuvottelut Kanadan kanssa kahdenvälisestä sopimuksesta, joka koskee API/PNR-tietojen käsittelyä ja siirtoa lentoyhtiöiltä CBSA:lle siten, että perusoikeuksien ja -vapauksien noudattaminen varmistetaan samalla kun lentoyhtiöt velvoitetaan käsittelemään CBSA:n tarvitsemia API/PNR -tietoja.

3. Neuvottelumandaatti

Komission laatiman neuvotteluohjeen (MD 5202/05) mukaan

- Lentoyhtiöiden velvoitetta toimittaa CBSA:lle sen pyytämät tiedot on sovellettava ainoastaan sellaisiin tiedonsiirtoihin, joihin sovelletaan komission päätöstä CBSA:n API/PNR-tiedoille takaaman tietosuojan tason riittävydestä henkilötietodirektiivin 95/46/EY mukaisesti ("tietosuojan riittävän tason toteaminen").
- Sopimuksella olisi oikeudellisesti vahvistettava CBSA:n tekemät sitoumukset, joita Kanadan voimassaoleva lainsäädäntö tai CBSA:n uudet oikeudellisesti sitovat toimintasäännöt eivät suojaa ja jotka ovat välttämättömiä riittävän suojatason takaamiseksi.
- Tapa, jolla CBSA käsittelee API/PNR-tietoja, ei saa olla EU:sta kotoisin olevia matkustajia syrjivä.
- Olisi perustettava mekanismi kaikkien sopimukseen kuuluvien asioiden täytäntöönpanon yhteistä uudelleentarkastelua varten.

- Sopimuksen olisi taattava Kanadan vastavuoroinen tuki kaikille Euroopan unionin tulevaisuudessa mahdollisesti käyttöön ottamille eurooppalaisille matkustajien tunnistusjärjestelmille.

Mandaatin hyväksymisen jälkeen voidaan aloittaa kansainvälistä sopimusta koskevat neuvottelut, jotka on tarkoitus saattaa päätöksen muutamassa kuukaudessa. **Komission tavoitteena on saada koko sopimusratkaisu päätökseen** jo kesäkuussa, mutta joka tapauksessa **hyvissä ajoin ennen vuoden loppua**.

Transatlanttisten suhteiden työryhmä käsittelee neuvottelumandaattia seuraavan kerran **23.2.** , jolloin on myös **tarkoitus hyväksyä mandaatti**. Tämän jälkeen asia viedään Coreperin kautta Neuvostoon hyväksyttäväksi.

4. EU:n ja Yhdysvaltain välinen PNR -sopimusratkaisu

EU ja Yhdysvallat ovat sopineet vastaavanlaisesta PNR -sopimusratkaisusta vuonna 2004. Sovittu järjestely on kuitenkin Euroopan parlamentin (EP) mielestä EU -oikeuden vastainen. EP on nostanut kanteen komissiota ja neuvostoa vastaan ja vaatii sekä adequacy findingin että kansainvälisen sopimuksen kumoamista Yhdysvaltain kanssa. Asian tuomioistuinkäsittely kestää vielä useita vuosia, jonka aikana sovelletaan Yhdysvaltain kanssa sovittua PNR-ratkaisua.