

NEUVOSTON PÄÄTÖS (EU) 2019/2107,**annettu 28 päivänä marraskuuta 2019,**

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

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, JOKA

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 16 artiklan 2 kohdan ja 87 artiklan 2 kohdan a alakohdan yhdessä sen 218 artiklan 9 kohdan kanssa,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Kansainvälistä siviili-ilmailua koskeva yleissopimus, jäljempänä 'Chicagon yleissopimus', joka sääntelee kansainvälistä lentoliikennettä, tuli voimaan 4 päivänä huhtikuuta 1947. Sillä perustettiin kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö (ICAO).
- (2) Unionin jäsenvaltiot ovat Chicagon yleissopimuksen sopimuspuolia ja ICAOn jäsenvaltioita, kun taas unionilla on tarkkailijan asema tietyissä ICAOn elimissä, myös yleiskokouksessa ja muissa teknisissä elimissä.
- (3) Chicagon yleissopimuksen 54 artiklan 1 alakohdan mukaan ICAOn neuvosto hyväksyy kansainvälisiä standardeja ja suositeltuja menettelytapoja (SARPs).
- (4) Yhdistyneiden kansakuntien (YK) turvallisuusneuvosto päätti 21 päivänä joulukuuta 2017 antamassaan päätöslauselmassa 2396 (2017), jäljempänä 'YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 2396 (2017)', että YK:n jäsenvaltioiden on ICAOn standardien ja suositeltujen menettelytapojen edistämiseksi kehitettävä valmiuksia kerätä, käsitellä ja analysoida matkustajarekisteritietoja (PNR) sekä varmistettava, että niiden toimivaltaiset kansalliset viranomaiset käyttävät ja niille toimitetaan PNR-tietoja kunnioittaen täysimääräisesti ihmisoikeuksia ja perusvapauksia terrorismirikosten ja niihin liittyvän matkustamisen estämiseksi, paljastamiseksi ja tutkimiseksi.
- (5) Lisäksi YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmassa 2396 (2017) kehoitettiin ICAOta työskentelemään yhdessä YK:n jäsenvaltioiden kanssa PNR-tietojen keruuta, käyttöä, käsittelyä ja suojaamista koskevan standardin laatimiseksi.
- (6) PNR-tietoja koskevat standardit ja suositellut menettelytavat sisältyvät Chicagon yleissopimuksen liitteessä 9 (Maahantulon helpottaminen) olevan 9 luvun A ja D osaan. Kyseisiä standardeja ja suositeltuja menettelytapoja täydentävät lisäohjeet, erityisesti ICAOn asiakirja nro 9944, jossa esitetään matkustajarekisteritietoja (PNR) koskevat suuntaviivat.
- (7) ICAOn lentoliikennekomitea (ATC) perusti maaliskuussa 2019 työryhmän, joka koostuu ICAOn maahantulon helpottamista käsittelevään paneeliin osallistuvien jäsenvaltioiden asiantuntijoista, jäljempänä 'työryhmä', tarkastelemaan YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 2396 (2017) mukaisesti ehdotuksia uusiksi standardeiksi ja suositelluiksi menettelytapoiksi, jotka koskevat PNR-tietojen keruuta, käyttöä, käsittelyä ja suojaamista. Useat unionin jäsenvaltiot ovat edustettuina työryhmässä. Komissio osallistuu työryhmään tarkkailijana.
- (8) ICAOn 40. yleiskokous pidettiin 24 päivän syyskuuta ja 4 päivän lokakuuta 2019 välisenä aikana. ICAOn yleiskokouksen tulosten pohjalta määrittyvät ICAOn poliittiset suuntaviivat tuleville vuosille, myös PNR-tietoja koskevien uusien standardien ja suositeltujen menettelytapojen hyväksymisen osalta.
- (9) Neuvosto hyväksyi 16 päivänä syyskuuta 2019 tiedonannon matkustajarekisteritietojen (PNR) keruuta, käyttöä, käsittelyä ja suojaamista koskevista standardeista ja periaatteista, jäljempänä 'tiedonanto', esitettäväksi ICAOn 40. yleiskokouksessa. Suomi toimitti tiedonannon ICAOn yleiskokoukselle unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä muiden Euroopan siviili-ilmailukonferenssin (ECAC) jäsenvaltioiden puolesta.

- (10) Tiedonannossa esitetään unionin kanta keskeisiin periaatteisiin, joiden avulla voitaisiin varmistaa, että yksityisyyteen ja tietosujaan liittyviä perusoikeuksia koskevia perustuslaillisia ja sääntelyllisiä vaatimuksia kunnioitetaan käsiteltäessä PNR-tietoja terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjumiseksi. ICAOta kehoitettiin sisällyttämään tällaiset periaatteet mahdollisiin tuleviin PNR-standardeihin sekä PNR-tietoja koskeviin ICAOn tarkistettuihin suuntaviivoihin (asiakirja 9944).
- (11) Unioni on hyväksynyt PNR-tietoja koskevat yhteiset säännöt Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2016/681 ⁽¹⁾, jonka soveltamisala on merkittävältä osin päällekkäinen suunniteltujen uusien standardien ja suositeltujen menettelytapojen soveltamisalan kanssa. Direktiivin (EU) 2016/681 sisältyy erityisesti kattava sääntökokonaisuus, jolla turvataan yksityisyyttä ja henkilötietojen suojaa koskevat perusoikeudet, kun lentoliikenteen harjoittajat siirtävät PNR-tietoja jäsenvaltioille terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten.
- (12) Unionin ja kolmansien maiden välillä on voimassa kaksi kansainvälistä sopimusta PNR-tietojen käsittelystä ja siirtämisestä; kyseiset sopimukset on tehty Australian ⁽²⁾ ja Yhdysvaltojen ⁽³⁾ kanssa. Euroopan unionin tuomioistuimien antoi 26 päivänä heinäkuuta 2017 lausunnon suunnitellusta unionin ja Kanadan välisestä sopimuksesta, joka allekirjoitettiin 25 päivänä kesäkuuta 2014 ⁽⁴⁾, jäljempänä 'lausunto 1/15'.
- (13) On aiheellista vahvistaa ICAOn neuvostossa unionin puolesta otettava kanta, koska kaikki uudet PNR-tietoja koskevat standardit ja suositellut menettelytavat, erityisesti Chicagon yleissopimuksen liitteessä 9 (Maahantulon helpottaminen) olevaan 9 lukuun tehdyt muutokset, vaikuttavat ratkaisevasti unionin oikeuden sisältöön, eli direktiiviin (EU) 2016/681 sekä voimassa oleviin kansainvälisiin PNR-sopimuksiin. Vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti unionin jäsenvaltioiden on puolustettava tätä kantaa kaikissa ICAOn toimissa, jotka liittyvät standardien ja suositeltujen menettelytapojen muokkaamiseen.
- (14) Liitteessä esitetty unionin kanta määritetään tietosuojaa ja PNR-tietoja koskevan sovellettavan unionin oikeudellisen kehyksen eli Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 ⁽⁵⁾, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2016/680 ⁽⁶⁾ ja direktiivin (EU) 2016/681 sekä perussopimuksen ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan mukaisesti, sellaisina kuin niitä tulkitaan Euroopan unionin tuomioistuimen asiaa koskevassa oikeuskäytännössä ja erityisesti lausunnossa 1/15.
- (15) Niiden unionin jäsenvaltioiden, jotka ovat jäseninä ICAOn neuvostossa, olisi yhdessä toimien esitettävä unionin kanta.
- (16) Direktiivi (EU) 2016/681 sitoo Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja Irlantia, ja ne osallistuvat näin ollen tämän päätöksen hyväksymiseen.
- (17) Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyssä, Tanskan asemasta tehdyssä pöytäkirjassa N:o 22 olevien 1 ja 2 artiklan mukaisesti Tanska ei osallistu tämän päätöksen hyväksymiseen, päätös ei sido Tanskaa eikä sitä sovelleta Tanskaan,

⁽¹⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/681, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, matkustajarekisteritietojen (PNR) käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten (EUVL L 119, 4.5.2016, s. 132).

⁽²⁾ EUVL L 186, 14.7.2012, s. 4.

⁽³⁾ EUVL L 215, 11.8.2012, s. 5.

⁽⁴⁾ Unionin tuomioistuimen (suuri jaosto) 26 päivänä heinäkuuta 2017 antama lausunto 1/15, ECLI:EU:C:2017:592.

⁽⁵⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus) (EUVL L 119, 4.5.2016, s. 1).

⁽⁶⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/680, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäätöksen 2008/977/YOS kumoamisesta (EUVL L 119, 4.5.2016, s. 89).

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) neuvostossa unionin puolesta otettava kanta Chicagon yleissopimuksen liitteessä 9 (Maahantulon helpottaminen) olevan 9 luvun tarkistamiseen matkustajarekisteritietoja koskevien standardien ja suositeltujen menettelytapojen osalta esitetään tämän päätöksen liitteessä.

2 artikla

Edellä 1 artiklassa tarkoitetun kannan esittävät yhdessä ne unionin jäsenvaltiot, jotka ovat jäseninä ICAOn neuvostossa.

3 artikla

Tämä päätös tulee voimaan päivänä, jona se hyväksytään.

Tehty Brysselissä 28 päivänä marraskuuta 2019.

Neuvoston puolesta

Puheenjohtaja

T. HARAKKA

LIITE

KANSAINVÄLISEN SIVIILI-ILMAILUJÄRJESTÖN NEUVOSTOSSA EUROOPAN UNIONIN PUOLESTA OTETTAVA KANTA
KANSAINVÄLISEN SIVIILI-ILMAILUN YLEISSOPIMUKSEN LIITTEESSÄ 9 (MAAHANTULON HELPOTTAMINEN)
OLEVAN 9 LUVUN TARKISTAMISEEN MATKUSTAJAREKISTERITietoJA KOSKEVIEN STANDARDIEN JA
SUOSITELTUIJEN MENETTELYTAPOJEN OSALTA

Yleiset periaatteet

Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) toiminnan puitteissa tehtävän, Chicagon yleissopimuksen liitteessä 9 (Maahantulon helpottaminen) olevan 9 luvun tarkistuksen osalta, joka koskee matkustajarekisteritietoihin (PNR) sovellettavien standardien ja suositeltujen menettelytapojen (SARPs) kehittämistä, unionin jäsenvaltiot, jotka toimivat yhdessä unionin edun mukaisesti,

- a) toimivat unionin PNR-politiikan tavoitteiden mukaisesti erityisesti turvallisuuden varmistamiseksi, ihmisten hengen ja turvallisuuden suojelemiseksi ja perusoikeuksien, erityisesti yksityisyyttä ja henkilötietojen suojaa koskevien oikeuksien, täysimääräisen kunnioittamisen varmistamiseksi;
- b) lisäävät kaikkien ICAOn jäsenvaltioiden tietoisuutta PNR-tietojen siirtoon liittyvistä unionin normeista ja periaatteista, jotka perustuvat asiaa koskevaan unionin lainsäädäntöön ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön;
- c) edistävät sellaisten monenvälisten ratkaisujen kehittämistä, jotka ovat perusoikeuksien mukaisia ja jotka koskevat PNR-tietojen siirtämistä lentoyhtiöiden toimesta lainvalvontaviranomaisille, oikeusvarmuuden takaamiseksi ja perusoikeuksien kunnioittamiseksi sekä lentoliikenteen harjoittajille asetettujen velvoitteiden virtaviivaistamiseksi;
- d) edistävät PNR-tietojen ja niiden käsittelyn tulosten vaihtoa ICAOn jäsenvaltioiden 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;
- e) tukevat edelleen ICAOta sen kehittäessä PNR-tietojen keruuta, käyttöä, käsittelyä ja suojaamista koskevia standardeja YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 2396 (2017) mukaisesti;
- f) tukevat edelleen kaikkien ICAOn jäsenvaltioiden valmiuksien kehittämistä, jotta ne voivat kerätä, käsitellä ja analysoida PNR-tietoja ICAOn standardien ja suositeltujen menettelytapojen mukaisesti sekä varmistaa, että kaikki ICAOn jäsenvaltioiden toimivaltaiset kansalliset viranomaiset käyttävät PNR-tietoja – ja että niitä toimitetaan niille – ihmisoikeuksia ja perusvapauksia täysimääräisesti kunnioittaen estääkseen, paljastaakseen ja tutkiakseen terrorismirikoksia ja niihin liittyvää matkustamista, kuten YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmassa 2396 (2017) edellytetään;
- g) käyttävät taustatietona matkustajarekisteritietojen (PNR) keruuta, käyttöä, käsittelyä ja suojaamista koskevista standardeista ja periaatteista laadittua tiedonantoa (asiak. A40-WP/530), jonka Suomi toimitti ICAOn 40. yleiskokoukselle Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä muiden Euroopan siviili-ilmailukonferenssin jäsenvaltioiden puolesta;
- h) edistävät sellaisten olosuhteiden syntymistä, joissa kansainvälinen lentoliikenne voi kehittyä avoimilla ja vapautetuilla maailmanmarkkinoilla ja kasvaa ilman, että turvallisuus heikkenee, varmistaen samalla asianmukaisten suojatoimien käyttöönoton.

Suuntaviivat

Unionin jäsenvaltioiden on, toimien yhdessä unionin etujen mukaisesti, tuettava seuraavien standardien ja periaatteiden sisällyttämistä ICAOn tuleviin, PNR-tietoja koskeviin standardeihin ja suositeltuihin menettelytapoihin:

1. PNR-tietojen siirtämistä koskevat säännöt:

- a) Siirtotapa: Lentoliikenteenharjoittajien järjestelmiin sisältyvien henkilötietojen suojaamiseksi ja sen varmistamiseksi, että ne pysyvät näiden järjestelmien valvonnassa, tiedot olisi siirrettävä ainoastaan työntöjärjestelmää (push system) käyttäen.

- b) Yhteyskäytännöt: PNR-tietojen siirrossa olisi kannustettava käyttämään soveltuvia, suojattuja ja avoimen standardin yhteyskäytäntöjä, jotka ovat osa kansainvälisesti hyväksyttyjä viiteyhteyskäytäntöjä, tarkoituksena lisätä vähitellen niiden käyttöä ja lopulta korvata kaupalliset standardit.
- c) Tietojen siirtotiheys: PNR-tietojen siirtotiheys ja siirron ajankohta eivät saisi aiheuttaa lentoliikenteenharjoittajille kohtuutonta rasitetta, ja siirrot olisi rajoitettava siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä lainvalvonnan ja rajaturvallisuuden kannalta, jotta voidaan torjua terrorismia ja vakavaa rikollisuutta.
- d) Ei lisätietojen keräämisvelvoitetta lentoliikenteenharjoittajille: Lentoliikenteenharjoittajia ei saisi vaatia keräämään lisää PNR-tietoja verrattuna siihen, mitä ne jo keräävät, tai keräämään tietyn tyyppisiä tietoja, vaan ainoastaan siirtämään tiedot, joita ne keräävät jo nyt osana liiketoimintaansa.

2. PNR-tietojen käsittelyä koskevat säännöt:

- a) Tietojen siirron ja käsittelyn aikataulu: Kyseessä olevien henkilöiden yksityisyyden suojaa koskevat asianmukaiset takeet huomioon ottaen PNR-tiedot voidaan asettaa saataville hyvissä ajoin ennen lennon saapumista tai lähtemistä ja näin ollen antaa viranomaisille enemmän aikaa käsitellä ja analysoida tietoja sekä mahdollisesti ryhtyä toimiin.
- b) Vertailu ennalta määritettyihin kriteereihin ja tietokantoihin: Viranomaisten olisi käsiteltävä PNR-tietoja käyttäen näyttöön perustuvia kriteerejä ja tietokantoja, jotka ovat merkityksellisiä terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunnan kannalta.

3. Henkilötietojen suoja:

- a) Käsittelyn lainmukaisuus, oikeudenmukaisuus ja avoimuus: Henkilötietojen käsittelylle on oltava lainmukainen perusta, jotta henkilöt ovat tietoisia henkilötietojensa käsittelyyn liittyvistä riskeistä, suojatoimista ja oikeuksista sekä siitä, miten he voivat käyttää henkilötietojen käsittelyyn liittyviä oikeuksiaan.
- b) Käyttötarkoituksen rajoittaminen: Tarkoitukset, joita varten viranomaiset voivat käyttää PNR-tietoja, olisi määritettävä selkeästi, eivätkä ne saisi olla laajempia kuin mikä on tarpeen tavoitteiden saavuttamiseksi, erityisesti lainvalvonta- ja rajaturvallisuustarkoituksissa terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjumiseksi.
- c) PNR-tietojen laajuus: Lentoyhtiöiden siirtämät PNR-tietojen osat olisi yksilöitävä selkeästi ja lueteltava tyhjentävästi. Tämä luettelo olisi standardoitava sen varmistamiseksi, että tällaiset tiedot pidetään mahdollisimman vähäisinä, samalla kun estetään arkaluonteisten tietojen, kuten henkilön rotua tai etnistä alkuperää, poliittisia mielipiteitä tai uskonnollista tai filosofista vakaumusta, ammattiliiton jäsenyyttä, terveydentilaa, seksuaalielämää tai seksuaalista suuntautumista koskevien tietojen käsittelyä.
- d) PNR-tietojen käyttö: PNR-tietojen jatkokäsittely olisi rajoitettava alkuperäisen siirron tarkoituksiin, sen olisi perustuttava objektiivisiin kriteereihin ja siinä olisi otettava huomioon aineelliset ja menettelylliset edellytykset henkilötietojen siirtoa koskevien vaatimusten mukaisesti.
- e) PNR-tietojen automaattinen käsittely: Automaattisen käsittelyn olisi perustuttava objektiivisiin, syrjimättömiin ja luotettaviin, ennalta määritettyihin kriteereihin, eikä sitä saisi käyttää yksinomaisten perusteena päätöksille, joilla on kielteisiä oikeusvaikutuksia tai jotka vaikuttavat vakavasti henkilöön.
- f) Tietojen säilyttäminen: PNR-tietojen säilytysajan olisi oltava rajoitettu, eikä se saisi olla pidempi kuin on tarpeen alkuperäisen tavoitteen saavuttamiseksi. Tietojen poistaminen olisi varmistettava alkuperämaan oikeudellisten vaatimusten mukaisesti. Säilytysajan päätyttyä PNR-tiedot olisi poistettava tai anonymisoitava.
- g) PNR-tietojen luovuttaminen valtuutetuille viranomaisille: PNR-tietoja voidaan luovuttaa tapauskohtaisesti edelleen saman valtion muille viranomaisille tai muille ICAOn jäsenvaltioille vain, jos vastaanottava viranomainen suorittaa terrorismin tai vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjuntaan liittyviä tehtäviä ja varmistaa saman suojan kuin tiedot antava viranomainen.

- h) Tietoturva: PNR-tietojen turvallisuuden, luottamuksellisuuden ja eheyden suojelemiseksi on toteutettava asianmukaisia toimenpiteitä.
 - i) Läpinäkyvyys ja ilmoittaminen: Henkilöille olisi ilmoitettava heidän PNR-tietojensa käsittelystä ja tiedotettava heidän käytettävissään olevista oikeuksista ja muutoksenhakukeinoista, jollei välttämättömistä ja oikeasuhteisista rajoituksista muuta johdu.
 - j) Pääsy tietoihin sekä tietojen oikaiseminen ja poistaminen: Henkilöillä olisi oltava oikeus tutustua itseään koskeviin PNR-tietoihin ja oikeus niiden oikaisuun, jollei välttämättömistä ja oikeasuhteisista rajoituksista muuta johdu.
 - k) Muutoksenhaku: Henkilöillä olisi oltava oikeus tehokkaaseen hallinnolliseen ja oikeudelliseen muutoksenhakuun, jos he katsovat, että heidän oikeuttaan yksityisyyteen ja tietosuojaan on loukattu.
 - l) Valvonta ja vastuuvollisuus: PNR-tietoja käyttävien viranomaisten olisi oltava vastuussa riippumattomalle julkiselle viranomaiselle, joka valvoo niitä ja jolla on tehokkaat tutkinta- ja täytäntöönpanovaltuudet ja jonka olisi voitava suorittaa tehtävänsä ilman, että siihen vaikutettaisiin, erityisesti lainvalvonnasta vastaavien viranomaisten taholta.
4. PNR-tietojen vaihto lainvalvontaviranomaisten kesken:
- a) Tietojen vaihdon edistäminen: PNR-tietojen tapauskohtaista vaihtoa ICAOn eri jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välillä olisi edistettävä, jotta voidaan parantaa terrorismin ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista, tutkintaa ja syytteenpanoa koskevaa kansainvälistä yhteistyötä.
 - b) Tietojen vaihdon turvallisuus: Tietojen vaihto olisi toteutettava asianmukaisten kanavien kautta, joilla varmistetaan riittävä tietoturva, ja sen olisi oltava täysin henkilötietojen suojaa koskevien kansainvälisten ja kansallisten oikeudellisten kehysten mukaista.
-