



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 12.1.2021
COM(2021) 16 final

2021/0007 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

**kansainvälisessä siviili-ilmailujärjestössä Euroopan unionin puolesta otettavasta
kannasta kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteessä 9 olevan D jakson
muutokseen 28**

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN KOHDE

Tämä ehdotus koskee päätöstä Kansainvälisessä siviili-ilmailujärjestössä (ICAO) Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen, jäljempänä 'Chicagon yleissopimus', liitteen 9 (Maahantulon helpottaminen) muutokseen 28. ICAO:n neuvosto hyväksyi tämän muutoksen 23. kesäkuuta 2020.

Kyseinen muutos liittyy matkustajarekisteritietojen (PNR) käsittelyä koskeviin sääntöihin, joita käsitellään liitteessä 9 olevan 9 luvun D jaksossa.

Matkustajarekisteri- eli PNR-tiedot ovat matkustajien henkilötietoja, joita lentoyhtiöt keräävät liiketoimintaansa varten, toisin kuin muut matkustamiseen liittyvät tiedot, jotka ne keräävät viranomaisten puolesta, kuten matkustajien ennakkotiedot (API). Lainvalvontaviranomaiset eri puolilla maailmaa käyttävät yhä enemmän lentoyhtiöiden niille siirtämiä PNR-tietoja terrorismin ja muiden vakavan rikollisuuden muotojen torjuntaan.

2. EHDOTUKSEN TAUSTA

2.1. Kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimus (Chicagon yleissopimus)

Chicagon yleissopimuksen tavoitteena on säännellä kansainvälistä lentoliikennettä. Se tuli voimaan 4. huhtikuuta 1947, ja sillä perustettiin Kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö (ICAO).

Kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat Chicagon yleissopimuksen sopimuspuolia.

2.2. Kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö

ICAO on Yhdistyneiden kansakuntien erityisjärjestö. Järjestön tavoitteena on kehittää kansainvälisen ilmailun periaatteita ja tekniikoita sekä edistää kansainvälisen lentoliikenteen suunnittelua ja kehittämistä.

ICAO:n neuvosto on ICAO:n pysyvä elin. Sen jäsenistö muodostuu 36 sopimusvaltiosta, jotka ICAO:n yleiskokous valitsee kolmeksi vuodeksi. ICAO:n neuvostossa on kaudella 2019–2022 seitsemän EU:n jäsenvaltiota¹.

Chicagon yleissopimuksen 54 artiklassa lueteltuihin ICAO:n neuvoston pakollisiin tehtäviin kuuluu Chicagon yleissopimuksen liitteiksi otettavien kansainvälisten standardien ja suositeltujen menettelytapojen (SARPs) hyväksyminen. Standardit ovat vaatimuksia, joiden yhdenmukaista soveltamista pidetään välttämättömänä, kun taas suositellut menettelytavat eivät ole pakollisia.

ICAO:n neuvosto myös kutsuu koolle yleiskokouksen, joka on ICAO:n täysivaltainen elin. ICAO:n yleiskokous kokoontuu vähintään kerran kolmessa vuodessa ja vahvistaa järjestön poliittisen suunnan tulevalle kolmivuotiskaudelle. ICAO:n 40. yleiskokous pidettiin 24. syyskuuta – 4. lokakuuta 2019 Montrealissa Kanadassa.

2.3. Menettely PNR-tietojä koskevien ICAO:n standardien ja suositeltujen menettelytapojen päivittämiseksi

Uusien kansainvälisten PNR-tietojä koskevien standardien ja suositeltujen käytäntöjen (SARPs) laatiminen perustuu Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston 21.

¹ Alankomaat, Espanja, Italia, Kreikka, Ranska, Saksa ja Suomi.

joulukuuta 2017 antamaan päätöslauselmaan 2396 (2017)². Päätöslauselmassa edellytetään, että YK:n jäsenvaltiot ”kehittävät ICAO:n standardien ja suositeltujen menettelytapojen edistämiseksi valmiuksia kerätä, käsitellä ja analysoida matkustajarekisteri- eli PNR-tietoja sekä varmistavat, että niiden toimivaltaiset kansalliset viranomaiset käyttävät ja niille toimitetaan PNR-tietoja kunnioittaen kaikilta osin ihmisoikeuksia ja perusvapauksia”. Lisäksi päätöslauselmassa kehoitetaan ICAO:ta ”työskentelemään yhdessä jäsenvaltioidensa kanssa PNR-tietojen keruuta, käyttöä, käsittelyä ja suojaamista koskevan standardin laatimiseksi”.

PNR-tietoja koskevien standardien ja suositeltujen menettelytapojen tarkistamista koskevien ehdotusten laatiminen annettiin ICAO:n ilmakuljetuskomitean maaliskuussa 2019 perustaman asiantuntijaryhmän tehtäväksi. Työryhmä sai työnsä päätökseen joulukuussa 2019, ja maahantulon helpottamista käsittelevä ICAO:n paneeli tarkasteli sitä tammikuussa 2020.

Ilmakuljetuskomitea hyväksyi paneelin ehdotukset 7. helmikuuta 2020. Hyväksynnän jälkeen ICAO:n jäsenvaltioita kuultiin virallisesti ICAO:n valtioille osoittamalla kirjeellä 2020 14E. Valtioiden kuuleminen päättyi 15. toukokuuta 2020.

Sen jälkeen ICAO:n sihteeristö analysoi valtioilta saadut vastaukset ja esitti ilmakuljetuskomitealle ehdotuksen, joka oli käytännöllisesti katsoen sama kuin mihin tammikuussa 2020 pidetyssä paneelin kokouksessa päädyttiin. Myös ilmakuljetuskomitea suosittelee 19. kesäkuuta 2019 pitämässään kokouksessa, että ICAO:n neuvosto hyväksyisi sihteeristön esittämät PNR-tietoja koskevat standardit ja suositeltavat menettelytavat vain vähäisin korjauksin.

ICAO:n neuvosto hyväksyi 23. kesäkuuta 2020 pidetyssä 220. istunnossaan Chicagon yleissopimuksen liitteen 9 muutoksen 28. Kuten edellä on todettu, liitteessä 9 vahvistetaan maahantulon helpottamista koskevat kansainväliset standardit, ja sen 9 luvun D jakso koskee erityisesti PNR-tietoja.

ICAO ilmoitti 17. heinäkuuta 2020 jäsenvaltioille muutoksen 28 hyväksymisestä toisella valtioille osoitetulla kirjeellä (EC 6/3–20/71). Muutos tuli voimaan 30. lokakuuta 2020. Tämän edellytyksenä oli Chicagon yleissopimuksen 90 artiklan mukaisesti, etteivät useimmat sopimusvaltiot ilmoita kyseiseen päivään mennessä, etteivät ne hyväksy sitä. Muutosta sovelletaan 28. helmikuuta 2021 alkaen. ICAO:n jäsenvaltiot voivat kuitenkin ilmoittaa 30. tammikuuta 2020 mennessä eroavuuksista kansallisten määräysten ja menetelmien sekä muutoksessa 28 vahvistettujen standardien välillä, jos ne katsovat, että niiden kansallisten määräysten tai menetelmien ja jonkin standardin välillä on eroja. Ilmoitus on tehtävä Chicagon yleissopimuksen 38 artiklan ja eroavuuksien ilmoittamiseen käytettävän mekanismin mukaisesti.

2.4. Liitteen 9 muutoksen 28 PNR-tietoja koskevat näkökohdat

Muutoksen 28 tultua voimaan nykyiset standardit 9.22–9.22.1 ja suositeltu menettelytapa 9.23 korvataan uusilla standardeilla ja suositelluilla menettelytavoilla 9.23–9.38. Nämä standardit ja suositukset ovat huomattavasti nykyistä kehystä yksityiskohtaisempia, ja ne kattavat muun muassa käyttötarkoituksen rajoittamiseen, valvontaan, rekisteröidyn oikeuksiin, siirtomenetelmään, tietojen säilyttämiseen, arkaluonteisten tietojen käsittelyyn ja PNR-tietojen siirtoa koskevaan Chicagon yleissopimuksen sopimusvaltioiden väliseen suhteeseen liittyvät näkökohdat. Osa ICAO:n asiakirjassa 9944 annetuista ei-sitovista ohjeista, joissa vahvistetaan PNR-tietoja koskevat suuntaviivat³, on päivitetty vastaamaan uusia standardeja.

² Turvallisuusneuvoston päätöslauselma 2396 (2017) palaavien terrorismiin syyllistyneiden vierastaistelijoiden aiheuttamista uhista kansainväliselle rauhalle ja turvallisuudelle, 21. joulukuuta 2017.

³ ICAO, Guidelines on Passenger Name Record (PNR) Data, First Edition — 2010.

Standardi 9.23 edellyttää, että sopimusvaltiot kehittävät valmiuksiaan kerätä, käyttää, käsitellä ja suojata PNR-tietoja ja sisällyttävät näiden valmiuksien käyttöä koskevat säännöt asianmukaiseen sisäiseen oikeudelliseen ja hallinnolliseen kehykseensä standardien ja suositeltujen menettelytapojen mukaisesti. PNR-tietojen käsittelyvalmiuksien kehittämisen pakollisuus on Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselman 2396 (2017) mukaista.

Standardi 9.24 edellyttää, että sopimusvaltiot ihmisoikeuksia ja perusvapauksia kaikilta osin noudattaen yksilöivät selkeästi niiden toiminnassa käytettävät PNR-tiedot ja määrittävät tarkoitukset, joihin viranomaiset voivat käyttää PNR-tietoja. Nämä käyttötarkoitukset eivät saisi olla tarpeettoman laajoja, ja niihin olisi lukeuduttava erityisesti rajaturvallisuuteen liittyvät tarkoitukset terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjumiseksi. Lisäksi PNR-tietojen luovutus vastaanottavassa valtiossa tai muissa valtioissa olisi rajattava niihin toimivaltaisiin viranomaisiin, jotka hoitavat PNR-tietojen käsittelytarkoituksiin liittyviä tehtäviä. Näiden viranomaisten olisi myös varmistettava tiedot luovuttavan viranomaisen suojatasoa vastaava suoja.

Standardissa 9.25 vahvistetaan vaatimukset, jotka koskevat tietoturvaa ja yksilöiden oikeuksia heidän PNR-tietojensa käsittelyssä, mukaan lukien syrjimättömyys, tietojen antaminen, hallinnolliset ja oikeudelliset muutoksenhakekeinot, pääsy tietoihin ja mahdollisuus pyytää tietojen korjaamista, poistamista tai merkintöjen tekemistä tietoihin. Suositeltu menettelytapa 26 kannustaa valtioita ilmoittamaan henkilöille heidän PNR-tietojensa käsittelystä ja heidän oikeuksistaan sekä tarjolla olevista muutoksenhakekeinoista.

Standardi 9.27 edellyttää, että sopimusvaltiot perustavat PNR-tietojen automaattisen käsittelyn objektiivisiin, täsmällisiin ja luotettaviin kriteereihin, jotka tosiasiallisesti osoittavat riskin olemassaolon ja jotka eivät johda laittomaan erotteluun, ja että ne pidättäytyvät tekemästä päätöksiä, joiden tuloksena on merkittäviä henkilöiden oikeudelliseen intressiin kielteisesti vaikuttavia toimia, pelkästään PNR-tietojen automaattisen käsittelyn perusteella.

Standardin 9.28 mukaan valtioiden on nimettävä yksi tai useampi toimivaltainen kansallinen viranomainen, jolla on valtuudet valvoa itsenäisesti PNR-tietojen suojaamista ja todeta, noudatetaanko PNR-tietojen keräämisessä, käytössä, käsittelyssä ja suojaamisessa kaikilta osin ihmisoikeuksia ja perusvapauksia.

Standardi 9.29 estää valtioita vaatimasta lentoyhtiöitä keräämään PNR-tietoja, jotka eivät ole tarpeen niiden tavanomaisen liiketoiminnan yhteydessä, tai suodattamaan tällaisia tietoja ennen niiden siirtämistä. Siinä kielletään myös sellaisten arkaluonteisten tietojen käsittely, jotka koskevat henkilön rotua tai etnistä alkuperää, poliittisia mielipiteitä, uskonnollista tai filosofista vakaumusta, ammattiliiton jäsenyyttä tai hänen terveyttään, seksuaalista käyttäytymistään tai seksuaalista suuntautumistaan, paitsi poikkeuksellisissa tilanteissa rekisteröidyn tai toisen luonnollisen henkilön elintärkeiden etujen välitöntä suojaamista varten. Jos tällaisia tietoja toimitetaan, valtioiden on poistettava ne niin pian kuin se on käytännössä mahdollista.

Standardissa 9.30 asetetaan velvoitteita, jotka koskevat tietojen säilyttämistä sekä PNR-tietojen tekemistä tunnistamattomiksi ja niiden palauttamista tunnistettaviksi. Siinä edellytetään, että valtiot säilyttävät tiedot vain tietyn ajan, joka on määritelty niiden oikeudellisessa ja hallinnollisessa kehyksessä ja joka on tarpeellinen ja oikeasuhteinen niihin tarkoituksiin, joihin PNR-tietoja käytetään, ja häivyttävät ne tietyn määräajan jälkeen. Peittämisen jälkeen tunnistettavaksi palauttamisen olisi oltava mahdollista ainoastaan silloin, kun tietoja on tarkoitus käyttää sellaisen meneillään olevan tapauksen, uhan tai riskin yhteydessä, joka liittyy PNR-tietojen käsittelytarkoituksiin. Suositellussa menettelytavassa 9.32 ehdotetaan viiden vuoden enimmäissäilytysaikaa ja suositellussa menettelytavassa 9.33

ehdotetaan, että PNR-tiedoista olisi poistettava tunnistamisen mahdollistavat tiedot kuuden kuukauden kuluessa ja viimeistään kahden vuoden kuluttua siitä, kun lentoyhtiöt siirtävät ne.

Standardissa 9.33 määrätään, että PNR-tietojen siirrossa olisi pääsääntöisesti käytettävä yksityisyyttä vähemmän loukkaavaa tarjontamenetelmää. Tällä pyritään myös minimoimaan lentoliikenteen harjoittajille aiheutuva rasite rajoittamalla valtioiden mahdollisuutta määrätä sakkoja siirtovirheistä tietyissä olosuhteissa ja vaatimalla niitä rajoittamaan tarjontakertojen määrää.

Standardin 9.34 (a) mukaan sopimusvaltiot eivät saa kieltää tai estää PNR-tietojen siirtämistä toiselle sopimusvaltiolle, joka noudattaa uusia standardeja. Standardin 9.34 (b) mukaan ICAO:n sopimusvaltiot voivat kuitenkin edelleen korottaa tai ylläpitää korkeampaa PNR-tietojen suojan tasoa kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti ja sopia muiden valtioiden kanssa lisäjärjestelyistä erityisesti niiden sisäisten lakisääteisten vaatimusten noudattamiseksi tai tarkempien määräysten vahvistamiseksi PNR-tietojen käsittelyä ja siirtämistä varten edellyttäen, että tämä ei muuten ole ristiriidassa standardien kanssa.

Standardin 9.35 mukaan sopimusvaltioita voidaan toisen valtion pyynnöstä pyytää osoittamaan, että ne noudattavat uusia standardeja. Jos sopimusvaltiot päättävät, että niiden on estettävä PNR-tietojen siirto tai määrättävä lentoyhtiölle sakkoja, standardin 9.36 mukaan niiden on tehtävä tämä avoimesti ja niin, että tavoitteena on tilanteen ratkaiseminen.

Suosittelun menettelytapa 9.37 kannustaa valtioita ilmoittamaan muille valtioille, joiden kanssa niillä on lentoliikenneyhteyksiä, kaikista PNR-järjestelmänsä tehtävistä merkittävistä muutoksista, myös standardien ja suositeltujen menettelytapojen noudattamisen osalta. Suositellussa menettelytavassa 9.38 suositellaan, että valtiot eivät rankaise lentoliikenteen harjoittajia, kun ne yrittävät ratkaista PNR-tietojen siirtoa koskevia kiistoja.

2.5. Sovellettava EU:n oikeudellinen kehys

PNR-tietojen käsittely on keskeinen väline EU:n yhteisessä toiminnassa terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjumiseksi ja turvallisuusunionin luomisessa. Epäilyttävien matkustustapojen tunnistaminen ja jäljittäminen PNR-tietojen käsittelyn avulla todisteiden keräämiseksi ja tarvittaessa rikokseen syyllistyneiden apureiden löytämiseksi sekä rikollisverkostojen paljastamiseksi on osoittautunut olennaisen tärkeäksi terrorismirikosten ja vakavien rikosten ennalta estämisen, paljastamisen ja tutkinnan sekä tällaisiin rikoksiin liittyvien syytetoimien kannalta. Samalla PNR-tietojen käsittely merkitsee puuttumista Euroopan unionin perusoikeuskirjan, jäljempänä 'perusoikeuskirja', 7 ja 8 artiklassa vahvistettuihin yksityisyyttä ja henkilötietojen suojaa koskeviin oikeuksiin. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan siitä on sen vuoksi säädettävä lailla, siinä on kunnioitettava kyseisten oikeuksien keskeistä sisältöä ja se on suhteellisuusperiaatteen mukaisesti sallittua ainoastaan siltä osin kuin se on välttämätöntä ja tosiasiallisesti vastaa unionin yleisen edun mukaista tavoitetta tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Yksi tällaisista yleisen edun mukaisista tavoitteista on kansalaisten suojeleminen vakavilta turvallisuusuhkilta.

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 27. huhtikuuta 2016 direktiivin (EU) 2016/681⁴ PNR-tietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten. Tämän direktiivin nojalla kansalliset viranomaiset voivat vaatia lentoliikenteen harjoittajia siirtämään

⁴ 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. 132–149).

PNR-tietoja ja samalla turvata yksilön oikeuden yksityisyyteen ja tietosuojaan. Määräaika, johon mennessä jäsenvaltioiden oli saatettava direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä, oli 25. toukokuuta 2018. Direktiivin kahden ensimmäisen soveltamisvuoden tarkastelu⁵ vuonna 2020 osoitti, että PNR-tietojen käsittely oli tuottanut konkreettisia tuloksia terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunnassa.

Lisäksi Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät huhtikuussa 2016 uudet EU:n tietosuojasäännöt: asetuksen (EU) 2016/679⁶ (yleinen tietosuoja-asetus) ja direktiivin (EU) 2016/680⁷ (tietosuojasta lainvalvonnan alalla). Yleisessä tietosuoja-asetuksessa vahvistetaan muun muassa henkilötietojen kansainvälisiä siirtoja koskevat säännöt, joita sovelletaan lentoliikenteen harjoittajien tekemiin PNR-tietojen siirtoihin. Direktiivillä (EU) 2016/680 säännellään lainvalvontaviranomaisten suorittamaa henkilötietojen käsittelyä ja täydennetään direktiivissä (EU) 2016/681 säädettyä järjestelmää muun muassa rekisteröityjen oikeuksien ja kolmansien maiden lainvalvontaviranomaisille tehtävien yksittäisten tiedonsiirtojen osalta.

EU:n ja kolmansien maiden välillä on voimassa kaksi kansainvälistä sopimusta PNR-tietojen käsittelystä ja siirtämisestä (Australian⁸ ja Yhdysvaltojen⁹ kanssa). Euroopan unionin tuomioistuin antoi 26. heinäkuuta 2017 lausunnon (jäljempänä 'lausunto 1/15'¹⁰) suunnitellusta sopimuksesta, joka koskee PNR-tietojen siirtämistä ja käsittelyä EU:n ja Kanadan välillä ja joka allekirjoitettiin 25. kesäkuuta 2014. Tuomioistuin katsoi, ettei sopimusta voida suunnitellussa muodossa tehdä, koska osa sen määräyksistä oli ristiriidassa perusoikeuskirjan mukaisten yksityisyyttä ja henkilötietojen suojaa koskevien perusoikeuksien kanssa. Erityisesti tuomioistuin tulkitsi perusoikeuskirjan asiaan liittyvien määräysten edellyttävän erityisiä suojatoimia riippumattoman viranomaisen suorittaman valvonnan, arkaluonteisten tietojen käsittelyn, PNR-tietojen automaattisen käsittelyn ja syrjimättömyyden, PNR-tietojen käsittelyn sallittujen tarkoitusten sekä PNR-tietojen säilyttämisen, käytön, luovuttamisen ja edelleensiirtämisen suhteen. Neuvoston hyväksyttyä neuvotteluohjeet joulukuussa 2017 komissio aloitti uudet PNR-tietoja koskevat neuvottelut Kanadan kanssa kesäkuussa 2018.

Yleisesti ottaen yhä useammat kolmannet maat keräävät PNR-tietoja lentoliikenteen harjoittajilta, ja useat niistä ovat viime vuosina ottaneet yhteyttä komissioon, jotta ne voisivat tehdä EU:n kanssa kansainvälisen PNR-tietoja koskevan sopimuksen. Ilman tietojen

⁵ Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle matkustajarekisteritietojen (PNR) käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten annetun direktiivin 2016/681 uudelleentarkastelusta (COM(2020) 305 final). Lisätietoja kertomukseen liitetystä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa SWD(2020) 128 final.

⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (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 tietosuoja-asetus) (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti), EUVL L 119, 4.5.2016, s. 1.

⁷ 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 puitepäättöksen 2008/977/YOS kumoamisesta (EUVL L 119, 4.5.2016, s. 89).

⁸ Euroopan unionin ja Australian välinen sopimus lentoliikenteen harjoittajien PNR- eli matkustajarekisteritietojen käsittelemisestä ja siirtämisestä Australian tulli- ja rajavartiolaitokselle (EUVL L 186,

14.7.2012, s. 4). Sopimuksen yhteinen uudelleentarkastelu ja arviointi on parhaillaan käynnissä.

⁹ Amerikan yhdysvaltojen ja Euroopan unionin sopimus matkustajarekisteritietojen käytöstä ja siirtämisestä Yhdysvaltojen sisäisen turvallisuuden ministeriölle (EUVL L 215, 11.8.2012, s. 5).

Sopimuksen yhteinen arviointi on parhaillaan käynnissä.

¹⁰ Unionin tuomioistuimen (suuri jaosto) 26. heinäkuuta 2017 antama lausunto 1/15.

siirtämisen sallivaa oikeusperustaa lentoliikenteen harjoittajat joutuvat lainvalintatilanteeseen ja niitä uhkaavat sakot ja muut seuraamukset. Lisäksi EU:n jäsenvaltiot pyytävät direktiivin (EU) 2016/681 täytäntöönpanemiseksi kolmansien maiden lentoliikenteen harjoittajia siirtämään PNR-tietoja omille matkustajätietoyksiköilleen. Useat kolmannet maat ovat kieltäytyneet tällaisista siirroista – ja toiset ovat uhanneet tehdä niin – vastatoimen sille, että PNR-tietoja ei ole mahdollista saada EU:sta, mikä vaarantaa EU:n PNR-mekanismin toimivuuden.

EU:n lähestymistapa PNR-tietojen siirtämiseen kolmansiin maihin on peräisin vuodelta 2010¹¹ eli ajalta ennen direktiivin (EU) 2016/681 antamista, EU:n tietosuojakehyksen uudistamista ja unionin tuomioistuimen lausuntoa 1/15. EU:n turvallisuusunionistrategiassa¹² vuosiksi 2020–2025 esitetään lähestymistavan tarkistamista keskipitkän aikavälin toimenä.

3. UNIONIN PUOLESTA OTETTAVA KANTA

3.1. Tausta

Unioni tukee voimakkaasti uusien kansainvälisten PNR-standardien kehittämistä ja on osallistunut aktiivisesti liitteen 9 muutoksessa 28 vahvistettujen standardien ja suositeltujen menettelytapojen laatimiseen.

Liitteessä 9 olevan 9 luvun D jakso, johon muutos 28 kohdistuu, koskee alaa, jolla unionilla on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 3 artiklan 2 kohdan loppuosan nojalla yksinomainen toimivalta, koska se saattaa vaikuttaa PNR-tietoja ja tietosuoja koskeviin yhteisiin sääntöihin.

Näin ollen EU:n jäsenvaltioiden ja komission (tarkkailijana) lähestymistapaa ICAO:n valmisteluelimissä käydyissä keskusteluissa ovat ohjanneet unionin kannasta 28. marraskuuta 2019 tehdyssä neuvoston päätöksessä (EU) 2019/2107¹³ esitetyt linjaukset. Tämä kanta vastaa PNR-tietoja ja tietosuoja koskevan EU:n oikeudellisen kehyksen vaatimuksia, erityisesti direktiivin (EU) 2016/681, asetuksen (EU) 2016/679 ja direktiivin (EU) 2016/680 sekä perusoikeuskirjan vaatimuksia, sellaisina kuin niitä tulkitaan unionin tuomioistuimen asiaa koskevassa oikeuskäytännössä, erityisesti lausunnossa 1/15.

EU:n neuvosto hyväksyi 25. maaliskuuta 2020 uuden unionin kannan¹⁴ vastaukseen ICAO:n valtioille osoittamaan kirjeeseen 2020 14E, jossa sopimusvaltioita kuultiin standardien ja suositeltujen menettelytapojen luonnoksista. Kannassa suhtauduttiin myönteisesti ICAO:n työhön standardien ja suositeltujen menettelytapojen kehittämiseksi ja korostettiin, että PNR-tietojen käsittelyssä on tärkeää suojella perusoikeuksia ja turvata myös henkilötietojen suoja. Sen vuoksi EU:n neuvosto esitti tekstiehdotuksen, jonka tarkoituksena oli muuttaa (tuolloin luonnosvaiheessa ollut) standardia 9.34. Tarkoituksena oli tiukentaa standardin tekstiä sen varmistamiseksi, että sopimusvaltioiden mahdollisuus asettaa tiukempia vaatimuksia PNR-tietojen siirroille näkyy selvästi standardeissa ja suositelluissa menettelytavoissa.

¹¹ Komission tiedonanto matkustajarekisteritietojen (PNR) siirtoa kolmansiin maihin koskevasta kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta (COM(2010) 492 final).

¹² Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle EU:n turvallisuusunionistrategiasta (COM(2020) 605 final).

¹³ 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 (EUVL L 318, 10.12.2019, s. 117–122).

¹⁴ Unionin kanta vastauksesta kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteen 9 (Helpottaminen) 9 luvun tarkistamisen osalta ICAO:n valtioille osoittamaan PNR-tietoja käsittelevään kirjeeseen PNR-standardeista ja suositelluista käytännöistä – Hyväksyminen, ST 6744 2020 INIT.

On huomattava, että ICAO:n sihteeristö ei ottanut valtioiden kuulemisen jälkeisessä tarkistusprosessissa huomioon EU:n jäsenvaltioiden toimittamia tekstiehdotuksia eikä minkään muunkaan ICAO:n sopimusvaltion ehdottamia muutoksia vaan säilytti tammikuussa 2020 pidetyn maahantulon helpottamista käsittelevän paneelin kokouksen tuloksena syntyneen tekstiluonnoksen. Sen sijaan ICAO:n sihteeristö ehdotti, että valtioita, jotka ovat tehneet ehdotuksia tekstin muuttamiseksi, pyydetäisiin toimittamaan ehdotuksensa 9.34 kohdan muuttamiseksi paneelin seuraavaan kokoukseen (FALP/12), joka on määrä pitää heinäkuussa 2021.

EU:n jäsenvaltiot korostivat jälleen 23. kesäkuuta 2020 pidetyssä ICAO:n neuvoston kokouksessa, jossa muutos 28 hyväksyttiin, että on tärkeää löytää tarvittava tasapaino tietojen saannin ja tietosuojan välillä, ja viittasivat edellä mainittuihin unionin kantoihin, jotka esitettiin valtioiden kuulemisprosessin aikana. Ne korostivat myös, että on tärkeää varmistaa tietosuojan korkea taso, ja viittasivat nimenomaisesti EU:n oikeudellisesta kehyksestä johtuviin velvoitteisiin. EU:n jäsenvaltiot korostivat erityisesti standardien ja suositeltujen menettelytapojen ja erityisesti standardin 9.34 merkitystä. Ne katsoivat, että niitä olisi tulkittava siten, että valtiot voivat edelleen oman lainsäädäntökehyksensä niin edellyttäessä vaatia muilta sopimusvaltioilta, että ne osoittavat noudattavansa standardien ja suositeltujen menettelytapojen mukaista oikeudellista kehystään ja sen lisäksi noudattavat tiukempia tietosuojanormeja erityisesti PNR-tietojen siirron mahdollistamiseksi.

3.2. Ehdotettu kanta

Tämä ehdotus neuvoston päätökseksi on tarpeen, jotta voidaan hyväksyä ICAO:n valtioille osoittamassa kirjeessä EC 6/3–20/71 asetetussa määräajassa unionin puolesta otettava kanta uusien PNR-tietojen koskevien standardien ja suositeltujen menettelytapojen hyväksymiseen ICAO:n neuvostossa.

Liitteessä 9 olevan 9 luvun D jakson muutoksessa 28 esitetyt uudet PNR-tietoja koskevat standardit ja suositellut menettelytavat vastaavat pitkälti neuvoston päätöksessä (EU) 2019/2107 vahvistettua unionin kantaa. Niissä määritetään korkeatasoiset suojatoimet tietosuojan ja erityisesti rekisteröityjen oikeuksien, riippumattoman viranomaisen suorittaman valvonnan, arkaluonteisten tietojen, PNR-tietojen automaattisen käsittelyn ja syrjimättömyyden, PNR-tietojen käsittelyn sallittujen tarkoitusten sekä PNR-tietojen säilyttämisen, käytön, luovuttamisen ja edelleensiirtämisen suhteen

Komissio katsoo, että standardien ja suositeltujen menettelytapojen avulla voidaan kansainvälisellä tasolla saavuttaa merkittävää edistystä PNR-tietojen suojaamisessa ja käytössä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten. Sen vuoksi EU:n jäsenvaltioiden ei pitäisi Chicagon yleissopimuksen 90 artiklan mukaisesti ilmoittaa, etteivät ne hyväksy muutosta, varsinkaan koska tällainen ilmoitus heikentäisi myös pyrkimyksiä vahvistaa maailmanlaajuisesti tiukemmat PNR-tietojen suojaa koskevat standardit verrattuna ICAO:n nykyisiin PNR-sääntöihin.

Standardissa 9.34 (b) otetaan myös huomioon, että sopimusvaltiot – kuten EU:n jäsenvaltiot – voivat edelleen pitää voimassa tai ottaa käyttöön korkeamman suojatason kansallisen oikeudellisen ja hallinnollisen kehyksensä mukaisesti ja sopia muiden valtioiden kanssa lisäjärjestelyistä, joissa PNR-tietojen siirroista määrätään yksityiskohtaisemmin. EU:n lainsäädännön mukaan lentoyhtiöiden suorittamissa, EU:ssa käsiteltävien PNR-tietojen siirroissa kolmannen maan lainvalvontaviranomaiselle on erityisesti täytettävä yleisen tietosuojasetuksen V luvun vaatimukset ja perusoikeuskirjasta johtuvat vaatimukset, kuten etenkin unionin tuomioistuimen lausunnossa 1/15 todetaan. Nämä vaatimukset ovat tiukempia

kuin muutokseen 28 sisältyvien PNR-tietoja koskevien standardien ja suositeltujen menettelytapojen vaatimukset.

Tämän suhteen on huomattava, että standardin 9.34 (a) mukaan sopimusvaltiot eivät saa kieltää tai estää PNR-tietojen siirtämistä toiseen sopimusvaltioon, joka noudattaa standardeja ja suositeltuja menettelytapoja, joten standardin 9.34 nykyinen sanamuoto ei ole Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden näkökulmasta oikeudellisesti riittävän selkeä ilmaisemaan, että se ei estä EU:n jäsenvaltioita asettamasta edellä mainittuja vaatimuksia standardista 9.34 huolimatta.

Tästä syystä komissio katsoo, että jäsenvaltioiden olisi ilmoitettava Chicagon yleissopimuksen 38 artiklan mukaisesti eroavuudesta. Tämä eroavuus, joka kuvataan tämän neuvoston päätösehdotuksen liitteessä, olisi pidettävä tiukasti rajattuna siihen, mikä on tarpeen, jotta EU:n jäsenvaltioiden oikeuteen asettaa tiukempia vaatimuksia PNR-tietojen siirroille kolmansiin maihin ei suhtauduttaisi epäilevästi ja jotta tämä ei estäisi tällaisia siirtoja, jos kyseisiä vaatimuksia ei noudateta.

4. OIKEUSPERUSTA

4.1. Menettelyllinen oikeusperusta

4.1.1. Periaatteet

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 218 artiklan 9 kohdassa määrätään päätöksistä ”*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-sopimuksen 218 artiklan 9 kohtaa sovelletaan riippumatta siitä, onko unioni kyseisen elimen jäsen vai kyseisen sopimuksen osapuoli.¹⁵

Ilmaisu 'säädökset, joilla on oikeusvaikutuksia' kattaa myös säädökset, joilla on oikeusvaikutuksia kyseiseen elimeen sovellettavan kansainvälisen oikeuden nojalla. Se kattaa myös välineet, joilla ei ole sitovaa vaikutusta kansainvälisen oikeuden nojalla mutta jotka ”*voivat vaikuttaa ratkaisevasti sen säännösten sisältöön, jonka unionin lainsäätäjä antaa*”¹⁶.

4.1.2. Soveltaminen tässä asiassa

ICAO on kansainvälisellä sopimuksella (Chicagon yleissopimuksella) perustettu elin.

Chicagon yleissopimuksen liitteen 9 muutos 28 sisältää standardeja, jotka lähtökohtaisesti sitovat ICAO:n jäseniä, muun muassa unionin jäsenvaltioita, ja se on näin ollen säädös, jolla on oikeusvaikutuksia. Tietyt näistä oikeusvaikutuksista riippuvat kuitenkin eroavuuksien ilmoittamisesta ja ilmoituksen sisällöstä. Sen vuoksi tällaisia ilmoituksia koskevan unionin kannan hyväksyminen kuuluu SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan soveltamisalaan.

Standardien ja mahdollisten ilmoitettavien eroavuuksien oikeusvaikutukset kuuluvat unionin sääntöjen, erityisesti direktiivin (EU) 2016/681, sekä EU:n ja kolmansien maiden välisten voimassa olevien ja tulevien PNR-tietoja koskevien kansainvälisten sopimusten

¹⁵ Unionin tuomioistuimen tuomio 7.10.2014, Saksa v. neuvosto, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, 64 kohta: ”[...] unioni on siitä huolimatta, ettei se ole OIV-sopimuksen sopimuspuoli, *toimivaltainen vahvistamaan sen puolesta esitettävän kannan* kyseisiin suosituksiin, kun otetaan huomioon niiden välitön vaikutus unionin säännöstöön tällä alalla.”

¹⁶ Unionin tuomioistuimen tuomio 7.10.2014, Saksa v. neuvosto, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, 61–64 kohta.

soveltamisalaan. Tämä tarkoittaa sitä, että SEUT-sopimuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti unionilla on yksinomainen toimivalta tässä asiassa.

Eroavuuksista ilmoittaminen ei merkitse Chicagon sopimuksen institutionaalisen kehyksen täydentämistä tai muuttamista.

4.2. Aineellinen oikeusperusta

4.2.1. Periaatteet

SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan nojalla annettavan päätöksen aineellinen oikeusperusta määräytyy ensisijaisesti sen asiakirjan tavoitteen ja sisällön perusteella, jota unionin puolesta otettava kanta koskee. Jos asiakirjalla on kaksi tavoitetta tai siihen sisältyy kaksi osatekijää ja jos näistä tavoitteista tai osatekijöistä toinen on mahdollista määritellä pääasialliseksi tavoitteeksi tai osatekijäksi, johon nähden toinen tavoite tai osatekijä on liitännäinen, SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan nojalla hyväksyttävällä päätöksellä on oltava vain yksi aineellinen oikeusperusta eli se, jota pääasiallinen tai ensisijainen tavoite tai osatekijä edellyttää.

Kun säädöksellä on samanaikaisesti useita tavoitteita tai kun siihen sisältyy useita osatekijöitä, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista yksikään ei ole toisiin nähden liitännäinen, SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan nojalla annettavan päätöksen aineellisessa oikeusperustassa on poikkeuksellisesti mainittava kaikki asianmukaiset oikeusperustat.

4.2.2. Soveltaminen tässä asiassa

Chicagon yleissopimuksen liitteen 9 muutoksella 28 on tavoitteita ja siihen sisältyy osatekijöitä, jotka koskevat tietosuojaa ja poliisiyhteistyötä. Kyseiset tekijät liittyvät erottamattomasti toisiinsa ilman, että jokin niistä olisi ainoastaan liitännäinen.

Sen vuoksi ehdotetun päätöksen aineellisena oikeusperustana ovat seuraavat määräykset: SEUT-sopimuksen 16 artiklan 2 kohta ja 87 artiklan 2 kohdan a alakohta.

4.3. Päätelmät

Ehdotetun päätöksen oikeusperustana tulisi olla SEUT-sopimuksen 16 artiklan 2 kohta ja 87 artiklan 2 kohdan a alakohta yhdessä SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan kanssa.

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS**kansainvälisessä siviili-ilmailujärjestössä Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteessä 9 olevan D jakson muutokseen 28**

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) Kansainvälisen siviili-ilmailun 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 sopimusvaltioita ja ICAO:n jäseniä, ja unionilla on tarkkailijan asema tietyissä ICAO:n elimissä, myös yleiskokouksessa ja muissa teknisissä elimissä.
- (3) Chicagon yleissopimuksen 54 artiklan 1 alakohdan mukaan ICAO:n 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 ICAO:n standardien ja suositeltujen menettelytapojen edistämiseksi kehitettävä valmiuksia kerätä, käsitellä ja analysoida matkustajarekisteritietoja (PNR) sekä varmistettava, että niiden toimivaltaiset kansalliset viranomaiset käyttävät ja että ne jakavat PNR-tietoja kunnioittaen täysimääräisesti ihmisoikeuksia ja perusvapauksia terrorismirikosten ja niihin liittyvän matkustamisen estämiseksi, paljastamiseksi ja tutkimiseksi.
- (5) Lisäksi päätöslauselmassa 2396 (2017) kehoitettiin ICAO:ta 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 olevan 9 luvun D jaksoon. Kyseisiä standardeja ja suositeltuja menettelytapoja täydentävät lisäohjeet, erityisesti ICAO:n asiakirja nro 9944, jossa esitetään matkustajarekisteritietoja (PNR) koskevat suuntaviivat.
- (7) ICAO:n neuvosto hyväksyi 23 päivänä kesäkuuta 2020 Chicagon yleissopimuksen liitteen 9 muutoksen 28, jossa liitteen D jaksoon sisällytetään uudet standardit ja suositeltavat menettelytavat, joiden mukaisesti sopimusvaltiot kehittävät valmiudet kerätä, käyttää, käsitellä ja suojata alueelleen saapuvien ja sieltä lähtevien lentojen

PNR-tietoja ja joita tuetaan asianmukaisella oikeudellisella ja hallinnollisella kehityksellä.

- (8) Chicagon yleissopimuksen 90 artiklan mukaisesti muutos 28 tulee voimaan kolmen kuukauden kuluttua hylkäämisestä ilmoittamiselle asetetun määräajan päättymisestä, paitsi jos enemmistö sopimusvaltioista ilmoittaa hylkäävänsä sen.
- (9) Chicagon yleissopimuksen 38 artiklan mukaisesti sopimusvaltion, joka ei joka suhteessa voi noudattaa jotain tällaista kansainvälistä standardia tai menettelytapaa tai saattaa omia määräyksiään tai menetelmiään täysin jonkin kansainvälisen standardin tai menettelytavan mukaisiksi viimeksi mainitun tultua muutetuksi taikka pitää välttämättömänä hyväksyä määräyksiä tai menettelytapoja, jotka eivät joltain osin ole kansainvälisten standardien mukaisia, on velvollinen heti ilmoittamaan ICAO:lle kansainvälisen standardin mukaisen ja oman menettelytapansa eroavuuksista. Tällaisesta eroavuudesta ilmoittaminen vaikuttaa ICAO:n hyväksymien standardien oikeusvaikutuksiin. Unionin kanta asiaan on sen vuoksi määritettävä SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan mukaisesti.
- (10) Muutoksesta 28 ilmoitettiin ICAO:n sopimusvaltioille valtioille osoitetulla kirjeellä EY 6/3–20/71. Kyseisen kirjeen mukaan eroavuuksista ja muutoksen noudattamisesta on ilmoitettava 30 päivään tammikuuta 2021 mennessä.
- (11) Unioni on hyväksynyt PNR-tietoja koskevat yhteiset säännöt Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2016/681¹⁷, jonka soveltamisala on merkittävältä osin päällekkäinen muutokseen 28 sisältyvien standardien ja suositeltujen menettelytapojen soveltamisalan kanssa. Direktiiviin (EU) 2016/681 sisältyy erityisesti kattava sääntökokonaisuus, jolla turvataan yksityisyyttä ja henkilötietojen suojaa koskevat perusoikeudet, kun lentoliikenteen harjoittajat siirtävät PNR-tietoja jäsenvaltioille ja näitä tietoja käsitellään terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten.
- (12) Unioni on myös antanut lainsäädäntöä henkilötietojen suojasta, erityisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679¹⁸ ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2016/680¹⁹, joita sovelletaan lentoliikenteen harjoittajien ja muiden yksityisten toimijoiden sekä rikosten ennalta estämisen, tutkimisen, paljastamisen tai rikoksiin liittyvien syytetoimien ja rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanon alalla toimivaltaisten viranomaisten suorittamaan PNR-tietojen käsittelyyn, mukaan lukien yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelu ja tällaisten uhkien ehkäiseminen.

¹⁷ 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).

¹⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (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).

¹⁹ 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 puitepäättöksen 2008/977/YOS kumoamisesta (EUVL L 119, 4.5.2016, s. 89).

- (13) Lisäksi unionin ja kolmansien maiden välillä on voimassa kaksi kansainvälistä sopimusta PNR-tietojen käsittelystä ja siirtämisestä, Australian²⁰ ja Yhdysvaltojen²¹ kanssa. Euroopan unionin tuomioistuin antoi 26 päivänä heinäkuuta 2017 lausunnon 1/15²² suunnitellusta kansainvälisestä sopimuksesta, joka koskee PNR-tietojen siirtämistä ja käsittelyä unionin ja Kanadan välillä (2014).
- (14) Chicagon yleissopimuksen, sellaisena kuin se on tarkistettuna muutoksella 28, liitteessä 9 olevan 9 luvun D jakson PNR-tietoihin liittyvät näkökohdat koskevat alaa, jolla unionilla on yksinomainen toimivalta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 3 artiklan 2 kohdan nojalla, koska tämä voi vaikuttaa PNR-tietojen suojaa ja käsittelyä koskeviin yhteisiin sääntöihin.
- (15) Sen vuoksi unionin kanta tähän asiaan muutoksen 28 laatimista varten otettiin neuvoston päätöksen (EU) 2019/2107²³ mukaisesti. Tässä kannassa on otettu huomioon henkilötietojen suojaa ja PNR-tietojen siirtoa kolmansiin maihin koskevan unionin lainsäädännön, erityisesti asetuksen (EU) 2016/679, direktiivin (EU) 2016/680 ja direktiivin (EU) 2016/681 sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan vaatimukset, sellaisina kuin Euroopan unionin tuomioistuin on niitä tulkinnut erityisesti lausunnossa 1/15. Kannalla oli merkitystä ICAO:n valmisteluelimissä käydyissä keskusteluissa sekä ICAO:n neuvoston lopullisessa äänestyksessä.
- (16) Muutokseen 28 sisältyvät standardit ja suositellut menettelytavat vastaavat pitkälti neuvoston päätöksessä (EU) 2019/2107 vahvistettua unionin kantaa, ja niissä määritetään korkeatasoiset suojatoimet tietosuojan ja erityisesti rekisteröityjen oikeuksien, riippumattoman viranomaisen suorittaman valvonnan, arkaluonteisten tietojen, PNR-tietojen automaattisen käsittelyn ja syrjimättömyyden, PNR-tietojen käsittelyn sallittujen tarkoitusten sekä PNR-tietojen säilyttämisen, käytön, luovuttamisen ja edelleensiirtämisen suhteen
- (17) Koska muutos 28 mahdollistaisi merkittävän edistyksen kansainvälisellä tasolla PNR-tietojen suojaa koskevissa standardeissa, unionin jäsenvaltioiden ei pitäisi Chicagon yleissopimuksen 90 artiklan mukaisesti ilmoittaa, etteivät ne hyväksy sitä.
- (18) Unionin lainsäädännöstä johtuvat PNR-tietojen siirtämistä ja käsittelyä koskevat vaatimukset ovat kuitenkin tiukempia kuin muutokseen 28 sisältyvät standardit ja suositeltavat menettelytavat.
- (19) Standardin 9.34 (a) mukaan sopimusvaltiot eivät saa kieltää tai estää PNR-tietojen siirtämistä toiselle sopimusvaltiolle, joka noudattaa standardeja ja suositeltavia menettelytapoja. Vaikka standardin 9.34 (b) mukaan sopimusvaltiot voivat edelleen pitää voimassa tai ottaa käyttöön korkeamman suojatason kansallisen oikeudellisen ja hallinnollisen kehyksensä mukaisesti ja sopia muiden sopimusvaltioiden kanssa lisäjärjestelyistä, joissa PNR-tietojen siirroista määrätään yksityiskohtaisemmin,

²⁰ Euroopan unionin ja Australian välinen sopimus lentoliikenteen harjoittajien PNR- eli matkustajarekisteritietojen käsittelemisestä ja siirtämisestä Australian tulli- ja rajavartiolaitokselle (EUVL L 186, 14.7.2012, s. 4).

²¹ Amerikan yhdysvaltojen ja Euroopan unionin välinen sopimus matkustajarekisteritietojen käytöstä ja siirtämisestä Yhdysvaltojen sisäisen turvallisuuden ministeriölle (EUVL L 215, 11.8.2012, s. 5).

²² Unionin tuomioistuimen (suuri jaosto) lausunto 1/15 (EU–Kanada-matkustajarekisteritietosopimus), 26.7.2017, ECLI:EU:C:2017:592.

²³ 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 (EUVL L 318, 10.12.2019, s. 117).

standardin 9.34 nykyinen sanamuoto ei ole Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden näkökulmasta oikeudellisesti riittävän selkeä sen varmistamiseksi, että se ei estä EU:n jäsenvaltioita asettamasta edellä mainitun kaltaisia vaatimuksia standardista 9.34 huolimatta.

- (20) Unionin lainsäädännön sekä standardien ja suositeltujen menettelytapojen noudattamisen varmistamiseksi jäsenvaltioiden olisi näin ollen ilmoitettava virallisesti eroavuudesta Chicagon yleissopimuksen 38 artiklan mukaisesti. Tämä eroavuus olisi rajattava yleissopimuksen liitteessä 9 olevan 9 luvun D jakson standardiin 9.34, sellaisena kuin se on tarkistettuna muutoksella 28.
- (21) Sen vuoksi on aiheellista määrittää unionin kanta sen mukaan.
- (22) Direktiivi (EU) 2016/681 sitoo Irlantia, minkä vuoksi se osallistuu tämän päätöksen hyväksymiseen.
- (23) Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitettyssä, 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.
- (24) Jäsenvaltioiden olisi esitettävä unionin kanta,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Vastauksessa kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) 17 päivänä heinäkuuta 2020 valtioille osoittamaan kirjeeseen EC 6/3-20/71 unionin puolesta otettava kanta esitetään tämän päätöksen liitteessä.

2 artikla

Jäsenvaltiot esittävät 1 artiklassa tarkoitetun kannan.

3 artikla

Tämä päätös on osoitettu jäsenvaltioille.

Tehty Brysselissä

*Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja*