

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 15/2003 rd

Statsrådets utredning med anledning av förhandlingar mellan Europeiska unionen och Förenta staterna om Förenta staternas krav på överlämnande av uppgifter om flygpassagerare från EU till USA

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Stora utskottet sände den 14 november 2003 statsrådets utredning med anledning av förhandlingar mellan Europeiska unionen och Förenta staterna om Förenta staternas krav på överlämnande av uppgifter om flygpassagerare från EU till USA (E 58/2003 rd) till förvaltningsutskottet för eventuella åtgärder.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Leena Vettenranta och överinspektör Leena Rantalankila, justitieministeriet
- polisöverinspektör Eero Laine, inrikesministeriet
- dataombudsman Reijo Aarnio.

STATSRÅDETS UTREDNING

Förslaget

Utlämnning av APIS- och PNR-uppgifter

Förenta staternas lagstiftning har sedan 2001 föreskrivit att uppgifter om passagerare ska lämnas ut till de amerikanska myndigheterna. Kraven gäller s.k. APIS- (eller API-)uppgifter (Advanced passenger information system) och PNR-uppgifter (Passenger name record). Insamlingen av uppgifter om passagerare med destination till USA, från USA eller via USA motiveras med bekämpning av terrorism och annan allvarlig brottslighet.

APIS-uppgifter samlas av flygbolag vid incheckningen. Uppgifterna gäller flyg och flyg-

datum, flygets avgångs- och destinationsort och passinformation.

Med hänvisning till kampen mot terrorism har de amerikanska myndigheterna sedan april 2002 krävt att flygbolagen ska lämna ut också PNR-uppgifter som resebyråer och flygbolag registrerar i sina system för hantering av bokningar och avgångar. PNR-uppgifterna är utförligare och mera omfattande än APIS-uppgifterna och gäller personer som redan bokat en resa, alltså inte nödvändigtvis med destination i USA.

Om bolagen inte lämnar ut uppgifter drabbas de av kännbara finansiella sanktioner, en klart långsammare behandling vid inresan jämfört med sådana bolags kunder som lämnat ut uppgifter och i sista hand flygförbud till USA.

Överföring av personuppgifter till tredje land

Enligt EG:s personuppgiftsdirektiv (95/46/EG) och vår nationella personuppgiftslag (523/1999) får personuppgifter överföras till tredje land i regel bara om en adekvat skyddsnivå kan säkerställas. Uppgifter får överföras också när kommissionen har funnit att skyddsnivån är adekvat i ett visst tredje land eller vid vissa överlåtelse till tredje land. Uppgifter får också överföras med den behöriga passagerarens otvetydiga samtycke. Samtycket är otvetydigt bara när det är fråga om en frivillig, särskild och informerad viljeyttring.

Kommissionen och medlemsstaternas dataskyddsexperter hävdar att USA inte har en adekvat skyddsnivå. Därför har kommissionen sedan hösten 2002 fört högnivåförhandlingar med USA om dataskyddsprinciperna vid överlåtelse med målet att kunna garantera en adekvat skyddsnivå vid överlåtelse.

Förhandlingar pågår fortfarande. De fyra största problemen är uppgifternas diffusa ändamål (alltså utöver bekämpning av terrorism också bekämpning av annan allvarlig brottslighet), uppgifternas volym och art, uppgifternas långa förvaringstid och avsaknaden av en oberoende besvärsmekanism. Finland har också tagit fram dessa frågor i sina preliminära överväganden.

EU-parlamentet har ställt sig ytterst kritiskt till uppgiftsöverlåtelse och uppmanat kommissionen att inleda förhandlingar med USA i syfte att ingå ett internationellt avtal om saken. Avtalet bör i största möjliga utsträckning tillgodose också dataskyddet. Parlamentet har tidigare krävt att kommissionen fattar sitt avgörande i saken före den 9 december 2003. Men förhandlingar mellan kommissionen och USA pågår fortfarande.

Regeringens hållning

Utrikesministeriet arrangerade ett samordningsmöte kring frågan den 2 oktober 2003. I mötet deltog utrikesministeriet, justitieministeriet, kommunikationsministeriet, Finnair, Luftfartsverket, Gränsbevakningsväsendet, Tullstyrelsen och dataombudsmannen och där formulerades Finlands preliminära ståndpunkt till utlämning av uppgifter:

— Finland anser att det behövs ett internationellt avtal mellan EU och Förenta staterna för att det ska kunna upprättas en juridisk ram för förfarandet och för att Förenta staternas åtaganden ska vara förpliktande. Bestämmelserna i personuppgiftsdirektivet bör så långt som möjligt vägas in i avtalet.

— Det är ett viktigt villkor för Finland att ändamålet för de uppgifter som lämnas ut är exakt angivet och klart avgränsat (t.ex. bekämpning av terrorism).

— Uppgifternas omfattning och förvaringstiden ska avvägas enligt ändamålet.

— Ett annat villkor är att det ska finnas en oberoende besvärsmekanism och en förpliktelse om klar och tydlig information om mekanismen.

— Finland tillstyrker den österrikiska dataombudsmannens förslag om att inrätta en central myndighetsdatabas i EU som ska utgöra ett led i övergången från pull-förfarandet till push-förfarandet när uppgifter lämnas ut.

— Mötet konstaterade att internationella civila luftfartsorganisationen ICAO är det rätta forumet för att behandla frågan multilateralt.

— Det måste ses till att flygtrafiken fungerar smidigt och störningsfritt och att flygbolagen i gemenskapen kan fungera på lika villkor.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Enligt EG:s personuppgiftsdirektiv (95/46/EG) och vår nationella personuppgiftslag (523/1999) får personuppgifter överföras till tredje land i re-

gel bara om en adekvat skyddsnivå kan säkerställas. Uppgifter får överföras också när kommissionen har funnit att skyddsnivån är adekvat i ett visst tredje land eller vid vissa överlåtelse till tredje land. Uppgifter får också överföras

med den behöriga passagerarens otvetydiga samtycke. Samtycket är otvetydigt bara när det är fråga om en frivillig, särskild och informerad viljeyttring. Enligt utredning till utskottet kan det ifrågasättas om dessa villkor uppfylls i alla delar i det aktuella ärendet som gäller överlåtelse av uppgifter om flygpassagerare från EU till de amerikanska säkerhetsmyndigheterna.

Kommissionen och medlemsstaternas dataskyddsexperter delar synen att skyddsnivån i USA inte är adekvat. Därför har kommissionen förhandlat med USA om dataskyddsprinciperna vid överlåtelser med målet att kunna garantera en adekvat skyddsnivå vid överlåtelser. De fyra största problemen är uppgifternas diffusa ändamål, uppgifternas omfattning och art, uppgifternas långa förvaringstid och avsaknaden av en oberoende besvärsmekanism. Finland har också tagit fram dessa frågor i sina preliminära överväganden.

Finlands preliminära hållning är att det viktigaste villkoret för oss är att de begärda uppgifternas ändamål anges exakt och avgränsas noga. Enligt tillgänglig information har tillräckliga framsteg än så länge inte gjorts i saken. Det måste också utredas vilka instanser inom de amerikanska säkerhetsmyndigheterna som ska ha rätt att få uppgifter och till vilka instanser de i sin tur lämnar över uppgifter. Enligt utredning ska den-

na typ av överlåtelse bara komma i fråga i enskilda fall. Uppgifter lämnas inte ut som massutlämnanden.

Ett annat villkor för Finland är att det finns en oberoende besvärsmekanism och förpliktelse att gå ut med klar information om mekanismen. På denna punkt har det uppenbarligen inte skett några framsteg i förhandlingarna. Däremot har det skett framsteg när det gäller förvaringstiden för personuppgifter.

Utskottet understryker i linje med Finlands preliminära hållning att det behövs ett internationellt avtal mellan Europeiska unionen och USA för att riktiga juridiska förutsättningar för utlämning av passageraruppgifter ska kunna slås fast och för att USA:s åtaganden ska bli förpliktande. Bestämmelserna i personuppgiftsdirektivet bör så långt som möjligt vägas in i avtalet. Det kan bli aktuellt med en bredare internationell ram för utlämning av uppgifter för att också en del andra stater har ställt krav beträffande utlämning av passagerarinformation.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet meddelar

att utskottet omfattar regeringens hållning i saken.

Helsingfors den 15 december 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Veijo Puhjo /vänst
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Nils-Anders Granvik /sv
Hannu Hoskonen /cent
Esko Kurvinen /saml
Lauri Kähkönen /sd

Kari Kärkkäinen /kd
Heli Paasio /sd
Satu Taiveaho /sd
Tapani Tölli /cent
Ahti Vielma /saml
Tuula Väättäinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.