

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (matkustajarekisterin käyttö lainvalvontatarkoituksiin)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (matkustajarekisterin käyttö lainvalvontatarkoituksiin) (U 66/2010 vp): Hallintovaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 19/2015 vp — U 66/2010 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Leena Rantalankila, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Jouko Huhtamäki, sisäministeriö
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto

Viitetiedot

Hallintovaliokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnot HaVL 4/2012 vp ja HaVL 6/2011 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Direktiiviehdotuksessa säädetään lentoliikenteen harjoittajien velvollisuudesta toimittaa jäsenvaltioihin saapuvien ja sieltä lähtevien kansainvälisten lentojen matkustajien matkustajarekistertiedot (PNR) jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille, näiden tietojen käsittelystä ja vaihtamisesta jäsenvaltioiden kesken sekä näiden tietojen toimittamisesta kolmansille valtioille. Komissio antoi ehdotuksen 2.2.2011 (KOM(2011) 32 lopullinen) sen jälkeen, kun aiemmin samasta aiheesta valmisteilla ollut ehdotus neuvoston puitepäättökseksi raukesi Lissabonin sopimuksen voimaantulon yhteydessä.

Valiokunnan lausunto HaVL 18/2015 vp

Komission ehdotuksen mukaan tietoja saisi käsitellä vain terrorismirikosten, vakavan rikollisuuden sekä vakavan kansainvälisen rikollisuuden ehkäisemiseen, paljastamiseen, tutkimiseen ja syytteenpanoon. Lisäksi EU:n sisäiset lennot on sisällytetty ehdotuksen soveltamisalaan vapaaehtoisuuden pohjalta.

Euroopan parlamentin LIBE-valiokunta hyväksyi PNR-direktiiviä koskevan muutetun mietinnön 15.7.2015 ja antoi valtuudet aloittaa ehdotusta koskevat neuvottelut neuvoston kanssa. Asia on käyty trilogia syyskaudella 2015 ja eräitä asiakokonaisuuksia on käsitelty neuvoston työryhmässä. Puheenjohtajan tavoitteena on neuvottelujen saaminen päätökseen vuoden 2015 loppuun mennessä.

Jatkokirjelmässä käsitellään Euroopan parlamentin komission direktiiviehdotukseen tekemiä pääasiallisia uusia muutosehdotuksia.

Valtioneuvoston kanta

Yleiskanta

Suomi tukee neuvoston huhtikuussa 2012 omaksumaa yhteistä lähestymistapaa neuvotteluissa Euroopan parlamentin kanssa. Suomi toivoo, että neuvottelut saataisiin käytyä mahdollisimman nopeasti huomioiden Eurooppa-neuvostonkin kehoitus saada direktiivi hyväksyttyä vuoden 2015 aikana.

Kanta U-jatkokirjelmän 2. jälkeisiin Euroopan parlamentin tekemiin olennaisimpiin uusiin ehdotuksiin

1) Suomi pitää perusteltuna mahdollisuutta käyttää tietoja myös yleistä turvallisuutta uhkaavan välittömän ja vakavan uhkan torjumiseen huomioiden myös vastaavan tyyppinen säännös OSA-neuvoston hyväksymässä yleisnäkemyksessä EU:n tietosuojadirektiiviehdotukseksi.

2) Suomi ei pidä perusteltuna kaventaa direktiivin soveltamisalaa vakavasta rikollisuudesta vakavaan kansainväliseen rikollisuuteen. Suomi toteaa aiemman näkemyksensä mukaisesti, että yksi määritelmä selkeyttää toimintaa eikä ole ilmennyt perusteluja edellyttää vakavalta rikollisuudelta lisäksi kansainvälistä ulottuvuutta, eikä esimerkiksi rikostutkinnan alkuvaiheessa voida edes tietää, onko kyseessä vakava rikos vai vakava kansainvälinen rikos. Mikäli kuitenkin jäsenvaltioiden enemmistö on valmis hyväksymään soveltamisalan kaventamisen, Suomi ei tätä vastusta.

3) Suomi suhtautuu varauksellisesti direktiivin soveltamisalan laajentamiseen myös tilauslentoihin, sillä laajentamisen vaikutuksia eri osapuolille ei ole vielä arvioitu tarpeeksi. Suomi esittää harkittavaksi vaihtoehtoa, että komissio myöhemmin esittäessään Euroopan parlamentille ja neuvostolle direktiiviä koskevan tarkastelukertomuksen sisällyttäisi siihen myös tilauslentoja koskevan vaikutusarvioinnin.

4) Suomi pitää perusteltuna sitä, että Europol voi perustellun pyynnön seurauksena saada matkustajatietoja oman mandaattinsa puitteissa tehtäviensä suorittamiseksi. Tämä on linjassa sekä Euro-

Valiokunnan lausunto HaVL 18/2015 vp

polin toimivallan että EU:n sisäisen turvallisuuden strategian kanssa. Suomi pitää tarpeettomana menettelynä sitä, että matkustajatietoyksiköstä riippumaton kansallinen tuomioistuin tai hallinnollinen elin tarkastaisi, täyttääkö Europolin pyyntö edellytykset. Suomessa lainvalvontaviranomaiset päättävät itsenäisesti tietojen luovuttamisesta henkilötietojen käsittelyä koskevan lain-säädännön mukaisesti.

5) Tietojen säilyttämisaian osalta Suomi tukee edelleen viiden vuoden kokonaissäilytysaika, ja toteaa kuten aiemminkin, että tietojen peittämättä pitämisen osalta 30 päivää on toiminnallisesta näkökulmasta liian lyhyt, ja vastaavasti 2 vuotta saattaa olla tarpeettoman pitkä. Suomi ei pidä perusteltuna vähentää peitettävien tietojen määrää ja tukee edelleen neuvoston yleisnäkemyksessä olevaa luetteloa peitettävistä tiedonosista, joiden avulla voisi olla mahdollista välittömästi tunnistaa matkustaja, johon PNR-tiedot liittyvät. Suomi voi hyväksyä, että direktiivissä pääsy peitettyihin tietoihin rajoitetaan matkustajatietoyksikössä sellaiseen henkilöstöön, jolla on oikeus tietojen analyysiin sekä kohdevalintatoiminnan kehittämiseen.

Arkaluonteisiksi henkilötiedoiksi tulisi PNR-direktiivissä katsoa samat tiedot kuin valmisteilla olevassa tietosuojadirektiivissä.

Suomi katsoo, että sääntelyn, jotka koskee rekisteröidyn oikeutta tehdä valitus valvontaviranomaiselle, tulisi olla yhdenmukainen tulevan tietosuojadirektiivin sääntelyn kanssa.

Lentoliikenteenharjoittajien sanktiointi direktiivissä siitä, jos he eivät käsittele tietoja direktiivin tietosuojamääräysten mukaisesti, ei Suomen näkemyksen mukaan kuulu direktiivin alaan eikä oikeusperustaan.

Yleistä tietosuojasetusta ja tietosuojadirektiiviä koskevien ehdotusten käsittelyssä Suomi ei ole kannattanut pakollisia tietosuojavastaavia. Suomi katsoo, että pakollista tietosuojavastaavaa voidaan kuitenkin pitää perusteltuna Matkustajatietoyksiköissä.

Kansallisen valvontaviranomaisen tulisi valvoa direktiivin noudattamista kyseisen valtion alueella, ei koko EU:n alueella. Kurinpito-oikeutta loukkaustapauksissa ei tule antaa tietosuojan valvontaviranomaiselle.

Suomi näkee olennaiseksi säilyttää direktiivin johdannon maininta (kohta 28) siitä, että tämä direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden mahdollisuuteen säätää kansallisessa laissaan PNR- tietojen keräämistä ja käsittelyä koskevasta järjestelmästä muita kuin tässä direktiivissä mainittuja tarkoituksia varten tai näiden tietojen keräämisestä muilta kuin direktiivissä tarkoitetuilta liikenteenharjoittajilta, kunhan kyseinen kansallinen laki on unionin säännösten mukainen.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Ehdotuksessa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi matkustajarekisterin tietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ehkäisemistä, paljastamista, tutkimista ja syyt-

Valiokunnan lausunto HaVL 18/2015 vp

teeseen panoa varten (PNR-direktiivi) on kysymys siitä, että lentoliikenteen harjoittajia veloitettaisiin toimittamaan jäsenvaltioihin saapuvien ja sieltä lähtevien kansainvälisten lentojen matkustajien PNR-tiedot (Passenger Name Record) jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille. Direktiivi antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden soveltaa direktiiviä myös kaikkiin tai valikoituihin EU:n sisäisiin lentoihin. Direktiivissä säädettäisiin myös näiden tietojen käsittelystä, muun muassa niiden keräämisestä, käytöstä ja säilyttämisestä, jäsenvaltioissa sekä näiden tietojen vaihtamisesta jäsenvaltioiden kesken ja toimittamisesta kolmansille valtioille.

Valiokunta pitää ehdotuksen päämääriä kannatettavina terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunnan kannalta. PNR-tietoja vastaavien tietojen analysoinnilla on jo nykyisin tärkeä rooli rikos-
torjunnassa.

Valiokunta on antanut PNR-direktiivistä aiemmin lausunnot HaVL 6/2011 vp ja HaVL 4/2012 vp. Euroopan parlamentin LIBE-valiokunta hyväksyi PNR-direktiiviä koskevan muutetun mietinnön 15.7.2015 ja antoi valtuudet aloittaa ehdotusta koskevat neuvottelut neuvoston kanssa. Direktiiviehdotusta on käsitelty syyskauden 2015 aikana trilogineuvotteluissa sekä neuvoston työryhmässä. Parlamentin muutosehdotukset liittyvät muun muassa direktiivin soveltamisalaan ja tietosuojaan.

Selvityksen mukaan puheenjohtajavaltion tavoitteena on neuvottelujen saaminen päätökseen vielä vuoden 2015 aikana. Se huomioon ottaen jatkokirjelmässä olisi ollut tarpeellista analysoida parlamentin muutosehdotusten sisältöä ja vaikutuksia laajemmin ja erityisesti Suomen kannalta. Valiokunnalla on käytettävissä olevien tietojen ja ajan puitteissa ollut mahdollista tarkastella ehdotuksia vain rajoitetusti ja hyvin yleisellä tasolla. Tässä yhteydessä valiokunta keskittyy seuraaviin asiakysymyksiin.

Direktiivin soveltamisalaan liittyviä parlamentin ehdotuksia

Euroopan parlamentti on ehdottanut PNR-direktiivin soveltamisalaa laajennettavaksi koskemaan PNR-tietojen käsittelyä myös yleistä turvallisuutta uhkaavan välittömän ja vakavan uhkan torjumiseksi. Valiokunta katsoo, että mahdollisuus käyttää PNR-tietoja myös näihin tarkoituksiin on operatiivisen toiminnan kannalta perusteltua.

Tässä yhteydessä valiokunta kuitenkin toteaa, että samanaikaisesti neuvoteltavana olevan tietosuojadirektiivin soveltamisalaa on laajennettu neuvoston 9.10.2015 hyväksymässä yleisnäkemyksessä koskemaan henkilötietojen käsittelyä yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelua ja tällaisten uhkien ehkäisyä varten. Parlamentin PNR-direktiiviin ehdottama soveltamisalan laajennus on siten rajoitetumpi kuin neuvoston tietosuojadirektiiviin ehdottama, koska parlamentin ehdotus edellyttää uhkalta välittömyyttä ja vakavuutta.

Valiokunta tähdentää valtioneuvoston tavoin ensisijaisesti sitä, että direktiivin soveltamisalaa ei ole operatiivisen toiminnan näkökulmasta perusteltua kaventaa vakavasta rikollisuudesta vakavaan kansainväliseen rikollisuuteen. Rikostutkinnan alkuvaiheessa ei voida välttämättä edes tietää, onko rikoksella kansainvälistä ulottuvuutta.

Valiokunnan lausunto HaVL 18/2015 vp

Valiokunta suhtautuu tilauslentojen sisällyttämiseen direktiivin soveltamisalaan erittäin varauksellisesti. Valiokunnan käytettävissä ei ole ollut minkäänlaisia arvioita ehdotuksen vaikutuksista eri osapuolille. Ilman asianmukaista vaikutusarviointia ei ole mahdollista ottaa ehdotukseen kantaa.

Valiokunta tukee valtioneuvoston linjauksia Europolin mahdollisuudesta saada perustellun pyynnön seurauksena matkustajatietoja oman mandaattinsa puitteissa tehtäviensä suorittamiseksi.

PNR-tietojen säilyttäminen peittämättöminä

PNR-tiedot on direktiiviehdotuksen mukaan toimitettava asianomaisen jäsenvaltion nimeämälle yksikölle (matkustajatietoyksikkö). Neuvoston yleisnäkemyksen mukaan PNR-tiedot tulee peittää sen jälkeen, kun kaksi vuotta on kulunut PNR-tietojen siirtämisestä matkustajatietoyksikölle. Tämän jälkeen PNR-tiedot saa paljastaa vain, jos tietyt edellytykset täyttyvät. Parlamentti on ehdottanut, että tiedot tulisi peittää jo 30 päivän kuluttua.

Valtioneuvoston kannan mukaan tietojen peittämättä pitämisen osalta 30 päivää on toiminnallisesta näkökulmasta liian lyhyt aika ja vastaavasti kaksi vuotta saattaa olla tarpeettoman pitkä. Valiokunta pitää tärkeänä, että säilytysajan pituutta arvioidaan ottaen huomioon operatiivisen toiminnan tarpeet. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta säilytysaika ei kuitenkaan saisi olla pidempi kuin on välttämätöntä direktiivin tavoitteiden toteuttamiseksi.

Tietosuojavastaavan nimittäminen

Parlamentti on ehdottanut, että matkustajatietoyksikön tulisi nimittää tietosuojavastaava, jonka velvollisuutena olisi valvoa PNR-tietojen käsittelyä ja siihen liittyvien suojatakeiden noudattamista.

Valiokunta toteaa, että kysymyksessä on uusi henkilötietojen käsittelyprosessi, jonka lainmukaisuus on varmistettava matkustajatietoyksikön sisällä tapahtuvan ohjauksen ja valvonnan avulla. Vaikka Suomi ei ole yleisen tietosuojasetuksen käsittelyssä kannattanut pakollisia tietosuojavastaavia, valiokunta pitää tietosuojavastaavaa matkustajatietoyksiköissä perusteltuna. Koska PNR-tietoja kerätään erittäin suuresta joukosta ihmisiä, joiden toiminnan ei voida edes epäsuorasti olettaa olevan yhteydessä terrorismiin tai vakavaan rikollisuuteen, on tärkeää, että direktiivin tietosuojamääräyksien noudattamista matkustajatietoyksiköissä valvotaan tehokkaasti.

PNR-tietojen käsittelyyn sovellettavat tietosuojasäännöt

Ehdotettu PNR-direktiivi on osa EU:n rikosoikeuden alalla tehtävää poliisi- ja oikeudellista yhteistyötä. Henkilötietojen käsittelyä siinä yhteistyössä sääntelee nykyisin EU:n puitepätös 2008/977/YOS rikosasioissa tehtävässä poliisi- ja oikeudellisessa yhteistyössä käsiteltävien henkilötietojen suojaamisesta (tietosuojapuitepätös).

Tietosuojapuitepäätöstä sovelletaan ainoastaan jäsenvaltioiden välillä vaihdettuihin henkilötietoihin, ei yhden jäsenvaltion sisällä käsiteltäviin henkilötietoihin. PNR-direktiivi olisi tätä laajempi koskien sekä PNR-tietojen vaihtoa jäsenvaltioiden välillä että PNR-tietojen käsittelyä jä-

Valiokunnan lausunto HaVL 18/2015 vp

senvaltioiden sisällä. Koska tietosuojapuitepäätos kattaa vain osittain direktiiviehdotuksen mukaisen PNR-tietojen käsittelyn, komissio on ehdottanut, että PNR-direktiivissä säädettäisiin tietosuojatakeista, jotka olisivat tietosuojapuitepäätoksen mukaiset myös kansallisen henkilötietojen käsittelyn osalta. Eräiltä osin PNR-direktiivissä säädettäisiin tietosuojapuitepäätosta tiukemmista tietosuojasäännöistä. Esimerkiksi arkaluonteisten tietojen käsittely on kokonaan kielletty, tietojen siirtämiselle kolmansiin maihin on asetettu lisäedellytyksiä eikä PNR-direktiivi mahdollista tietojen siirtoa yksityisille.

Valiokunta toteaa, että samanaikaisesti PNR-direktiiviä koskevien trilogineuvottelujen kanssa käydään trilogineuvotteluja myös EU:n uudesta tietosuojadirektiivistä. Tietosuojadirektiivi tulee korvaamaan nykyisen tietosuojapuitepäätoksen. Saadun tiedon mukaan molemmat direktiivit on tarkoitus hyväksyä vuoden 2015 loppuun mennessä. Keskeinen ero tietosuojapuitepäätoksen ja tulevan tietosuojadirektiivin välillä on, että tietosuojadirektiivi tulee koskemaan myös puhtaasti kansallista henkilötietojen käsittelyä.

Lentoyhtiöiden suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan puolestaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 95/46/EY yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta. Tämän ns. henkilötietodirektiivin tulee korvaamaan EU:n yleinen tietosuoja-asetus, joka on myös tarkoitus hyväksyä vuoden 2015 loppuun mennessä.

Selvityksen mukaan puheenjohtajavaltio katsoo, että on varmistuttava siitä, että uudet tietosuojasäädökset, jotka korvaavat nykyiset säädökset, tulevat sovellettaviksi PNR-tietojen käsittelyyn. Valiokunta pitää tätä erittäin tärkeänä. Lisäksi valiokunta tähdentää sääntelyn selkeyden ja yksiselitteisyyden merkitystä sekä henkilötietojen suojan näkökulmasta että viranomaisten toiminnan sujuvuuden ja tehokkuuden kannalta.

Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Jatkokirjelmän mukaan vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön on selostettu U-kirjelmässä 66/2010 vp. U-kirjelmässä todetaan lähinnä se, että kansallista henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä tulisi tarkistaa siltä osin kuin PNR-tietojen käsittelyssä olisi sovellettava tietosuojapuitepäätoksen täytäntöönpanevia kansallisia säännöksiä tiukempia säännöksiä.

On selvää, että tarkemmin lainsäädännön mahdolliset muutostarpeet tulevat tarkasteluun direktiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä. Valiokunnan mielestä olisi ollut kuitenkin suotavaa, että viimeistään direktiivin käsittelyn tässä vaiheessa olisi mainittu keskeisimmät kansalliset lait, joihin PNR-direktiivillä arvioidaan olevan vaikutuksia.

Jatkokirjelmässä todetaan, että Suomessa on 27.1.2015 tullut voimaan henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 13 §:n muutos (29/2015), jolla poliisilla on oikeus saada rikosten estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi sekä etsintäkuultettujen tavoittamiseksi yhteisöiltä ja yhtymiltä matkustajaa ja kulkuneuvon henkilökuntaa koskevista rekistereistä, myös teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona tarpeellisia tietoja rekistereistä siten kuin asianomaisen rekisterinpitäjän kanssa sovitaan.

Valiokunnan lausunto HaVL 18/2015 vp

Tähän ilmeisesti liittyy valtioneuvoston kanta, että Suomi näkee olennaiseksi säilyttää direktiivin johdannon maininnan (kohta 28) siitä, että tämä direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden mahdollisuuteen säätää kansallisessa laissaan PNR-tietojen keräämistä ja käsittelyä koskevasta järjestelmästä muita kuin tässä direktiivissä mainittuja tarkoituksia varten tai näiden tietojen keräämisestä muilta kuin direktiivissä tarkoitetuilta liikenteenharjoittajilta, kunhan kyseinen kansallinen laki on unionin säännösten mukainen.

Koska puheenjohtajavaltion tarkoituksena on saada PNR-direktiivin neuvottelut päätökseen vielä kuluvan vuoden aikana, olisi valiokunnan mielestä ollut aiheellista, että jatkokirjeessä olisi analysoitu ainakin jollain tasolla direktiivin suhdetta ja vaikutuksia edellä mainittuun vastikään tehtyyn lainmuutokseen.

Valiokunta korostaa, että PNR-direktiivin vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön tulee arvioida yksityiskohtaisesti direktiivin kansallista täytäntöönpanoa valmisteltaessa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan painottaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 26.11.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Pirkko Mattila ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Thomas Blomqvist r
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Mika Kari sd
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

Valiokunnan lausunto HaVL 18/2015 vp

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne