

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 34/2008 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston puitepäätökseksi matkustajarekisterin käytöstä lainvalvontatarkoituksiin (matkustajarekisterin käyttö lainvalvontatarkoituksiin)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 17 päivänä lokakuuta 2008 lähettänyt jatkokirjelmän (1. SM 16.10.2008) ehdotuksesta neuvoston puitepäätökseksi matkustajarekisterin käytöstä lainvalvontatarkoituksiin (U 3/2008 vp) hallintovaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Jouko Huhtamäki, sisäasiainministeriö
- neuvotteleva virkamies Leena Rantalankila, oikeusministeriö.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— liikenne- ja viestintäministeriö.

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta lausunnon HaVL 6/2008 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio on julkaissut 6.11.2007 ehdotuksensa neuvoston puitepäätökseksi matkustajarekisterin (Passenger Name Record, PNR) käytöstä lainvalvontatarkoituksiin (KOM (2007) 654 lopull.). Ehdotuksessa säädetään lentoliikenteen harjoittajien velvollisuudesta asettaa Euroopan unionin ulkopuolelle suuntautuvien lentojen PNR-tiedot jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten saataville terrorismirikosten ja järjestäytyneen rikollisuuden estämiseksi ja torjumiseksi sekä siitä, miten nämä viranomaiset keräävät kyseisiä tietoja ja vaihtavat niitä keskenään.

Matkustajarekisteritiedoilla tarkoitetaan matkustustiedot sisältävää varausten käsittelyä ja valvontaa varten tarvittavien tietojen rekisteriä siinä laajuudessa kuin lentoliikenteen harjoittajat niitä keräävät. Tällaisia tietoja ovat muun muassa henkilön nimi- ja osoitetiedot, lennon varausta koskevat tiedot, matkatavaratiedot sekä kerätyt ennalta annettavat matkustajatiedot.

Annetun ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on nimettävä toimivaltainen viranomainen, matkustajatietoyksikkö (Passenger Information Unit), joka vastaa PNR-tietojen keräämisestä sekä PNR-tietojen analysoinnista ja matkustajia koskevan riskiarvioinnin suorittamisesta sellaisten henkilöiden tunnistamiseksi, joiden lisätar-

kastus on tarpeen. Yksikkö siirtää näin tunnistettujen henkilöiden PNR-tiedot saman jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille tai toisen jäsenvaltion matkustajatietoyksikölle.

Ehdotuksen mukaan liikenteenharjoittajien on siirrettävä tiedot matkustajatietoyksikön saataville pääsääntöisesti 24 tuntia ennen lentoa sekä vielä kerran tämän jälkeen (ns. tarjontamenetelmä). Jos tietokannat eivät sijaitse Euroopan unionissa eikä liikenteenharjoittajalla ole tarvittavia teknisiä rakenteita, viranomaisille annetaan pääsy liikenteenharjoittajan varausjärjestelmään (ns. kysyntämenetelmä).

Matkustajatietoyksikölle toimitettuja PNR-tietoja on ehdotettu säilytettäväksi viiden vuoden ajan. Tämän määräajan jälkeen tietoja olisi säilytettävä vielä kahdeksan vuoden ajan. Tänä ajanjaksona tietoja voi saada, käsitellä ja käyttää ainoastaan poikkeuksellisissa olosuhteissa ja erityisesti määritellyn menettelyn mukaisesti. Tietoja voidaan säilyttää pidempään siinä tapauksessa, että niitä käytetään käynnissä olevassa rikostutkinnassa, joka kohdistuu tai liittyy rekisteröityyn.

Henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin rikosasioissa tehtävässä poliisi- ja oikeudellisessa yhteistyössä käsiteltävien henkilötietojen suojaamisesta tehtyä neuvoston puitepääöstä (III-pilarin tietosuojapuitepääös). Tietoja saa käsitellä yksinomaan päätöksen tavoitteiden mukaisesti, määriteltyihin tarkoituksiin. Täytäntöönpanotoimia ei saa toteuttaa pelkästään tietojen automaattisen käsittelyn perusteella tai henkilön rodun tai etnisen alkuperän, uskonnollisen tai filosofisen vakaumuksen, poliittisen mielipiteen tai sukupuolisen suuntautumisen perusteella.

Valtioneuvoston kanta

1 Ehdotuksen soveltamisala

1.1 Soveltamisalan piiriin kuuluvat liikenne- muodot

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotus tulisi rajata koskemaan vain lentoliikennettä. Valtioneuvosto kannattaa sitä, että jäsenvaltioilla on toissijai-

suusperiaate huomioiden oikeus päättää, hyödyntävätkö ne muiden liikennemuotojen tietoja kansallisesti. On vielä tarkasteltava sitä, onko jäsenvaltioiden liikkumavaraan syytä viitata puitepääöksessä tai sen johdannossa. Liikkumavaran mainitseminen selkeyttäisi oikeudellista tilannetta.

1.2 Maantieteellinen soveltamisala

Ehdotuksen soveltamisalan laajentaminen kaikkiin EU:n sisäisiin lentoihin ei tähän mennessä käytyjen keskustelujen ja saatujen selvitysten perusteella vaikuta perustellulta. Se saattaisi johtaa suhteettomiin toimiin ja kustannuksiin tavoiteltavaan hyötyyn nähden. Voidaan hyväksyä ratkaisu, että sisäisten lentojen tarkasteluun palataan myöhemmin, kun niiden mahdollisesta operatiivisesta lisäarvosta on saatu kokemuksia.

1.3 Kauttakulkulentojen sisältyminen soveltamisalaan

Matkavaraukseen sisältyvien EU:n sisäisten kauttakulkulentojen sisällyttäminen soveltamisalaan on hyväksyttävissä.

2 Matkustajatietojen käyttötarkoitus

2.1 Matkustajatietojen käyttäminen myös vakavan rikollisuuden torjuntaan

Valtioneuvosto voi hyväksyä soveltamisalan laajentamisen koskemaan myös vakavaa rikollisuutta. Tämä vastaa periaatteiltaan Europolin ja Eurojustin toimivaltaa ja lainvalvontaviranomaisten VIS-tietokantaan pääsyn perusteita sekä EU:n ja kolmansien valtioiden kanssa tehtyjen sopimusten periaatetta. Vakavan rikollisuuden määrittelyn lähtökohtana voidaan käyttää eurooppalaista pidätysmääräystä, jonka määritelmällisten mukauttamista on kuitenkin vielä syytä tarkastella.

2.2 Matkustajatietojen käyttäminen muun rikollisuuden tutkintaan, ns. välittävä ehdotus

Valtioneuvosto katsoo, että mikäli puitepääösehdotuksen mukaisessa tietojen käsittelyssä toimivaltaiset viranomaiset havaitsevat todistei-

ta muista kuin puitepäättöksen soveltamisalan piiriin kuuluvista rikoksista, näitä todisteita tulee voida käyttää kansallisen lainsäädännön asettamilla edellytyksillä mainittujen muiden rikosten tutkinnassa. Tätä puheenjohtajan välittävää ehdotusta voidaan pitää kannatettavana sen selkeyttäessä tietojen käyttöedellytyksiä eikä puitepäättöksellä vaikutettaisi kansallisiin toimivaltasäännöksiin.

2.3 Matkustajatietojen käyttäminen integroituun rajavalvontaan

Valtioneuvosto katsoo, että puitepäättöksessä ei tule säätää tietojen käyttämisestä yhdenmennyyn rajavalvontaan.

3 Kerättävät matkustajatiedot

3.1 Mitkä lennot otetaan soveltamisalan piiriin

Valtioneuvosto hyväksyy periaatteessa lopulliseksi tavoitteeksi tietojen keräämisen kaikilta puitepäättösehdotuksen soveltamisalaan kuuluvilta lennoilta. Kantaa on täsmennettävä, kun on tiedossa, mitkä lennot otetaan soveltamisalan piiriin. Valtioneuvosto katsoo, että puheenjohtajan ehdottamaa vaiheittaista etenemistapaa voidaan tarkastella, ottaen huomioon tästä lentoyhtiöille mahdollisesti aiheutuvat ongelmat. Tältä kannalta siirtymäaika näyttää kohtuulliselta ratkaisulta, ja aiheeseen voidaan palata uudelleen myöhemmin hankittujen kokemusten jälkeen.

3.2 Keistä lentomatkustajatietoja kerätään

Valtioneuvosto katsoo, että tietojen kerääminen kaikista lennon matkustajista on ainoa keskusteluissa tähän mennessä esille tullut ja perusteltu lähtökohta toimivan ja tehokkaan järjestelmän luomiseksi. Tämä edellyttää vastaavasti korkeaa tietosuojan tasoa yksityisyyden suojan turvaamiseksi. Valtioneuvosto on kuitenkin valmis harkitsemaan myös muita vaihtoehtoja ja katsoo, että lopullista kantaa tietojen keräämisen suhteellisuuteen ei ole syytä muodostaa ennen

kuin EU:n perusoikeusvirastolla on ollut mahdollisuus lausua ehdotuksesta.

3.3 Mitä matkustajatietoja kerätään

Valtioneuvosto voi hyväksyä sen, että matkustajista kerätään ehdotuksen liitteessä mainitut tietoluokat 1—19, jotka ovat samat tiedot, joiden kerääminen on sallittua EU:n kolmansien maiden kanssa tekemien PNR-sopimusten nojalla. Valmisteluissa on myös osoittautunut, että lentoliikennettä on jo harmonisoitu maailmanlaajuisesti myös PNR-tietojen osalta, ja tämän työn huomioiminen on toimivan ja kustannustehokkaan järjestelmän yksi perusta, jota vasten komission ehdotuksen tietoluokkia voidaan tarkastella.

3.4 Arkaluonteiset henkilötiedot

Arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyn tulisi olla lähtökohtaisesti kielletty. Mikäli kuitenkin enemmistö jäsenvaltioista pitää arkaluonteisten tietojen käsittelyä poikkeustapauksissa välttämättömänä, niiden käsittely voitaisiin hyväksyä vain tiukoin edellytyksin yksittäistapauksissa ja rekisteröidyn oikeudet turvaten.

4 Menettelytapa matkustajatietojen siirtämisessä

Valtioneuvosto kannattaa tarjontamenetelmän (push) käyttöä tietojen siirtämisessä mutta voi hyväksyä kysyntämenetelmän (pull) käytön soveltavan siirtymäajan aikana. Tämä vastaa myös sitä linjaa, joka on omaksuttu EU:n ja kolmansien valtioiden välisissä PNR-sopimuksissa.

5 Matkustajatietojen siirron ajankohta

Valtioneuvosto katsoo, että ensimmäisen säännönmukaisen siirron perustelluin ajankohta olisi 24 tuntia ennen lentoa. Myös aikaisempi tiedon siirtoaika voidaan hyväksyä, sillä siirron ajankohtaa olennaisempaa on säännönmukaisten siirtojen määrä. Jälkimmäisen tiedonsiirron sisällön osalta asiaa on vielä syytä tarkastella. Näyttäisi kuitenkin perustellulta, että se sisältäisi vain päivitetyn tiedon, ei uudestaan kaikkea

PNR:ää. Menettelyjen sopeuttaminen kansainvälisten standardien mukaiseksi on perusteltua järjestelmän toimivuuden ja kustannustehokkuuden näkökulmasta.

6 Matkustajatietojen säilytysaika

Suomi on pitänyt komission alkuperäisen ehdotuksen mukaisia säilytysaikoja (5 v + 8 v) liian pitkinä. Puheenjohtajan ehdottamaa periaatetta vähimmäis- ja enimmäissäilytysajoista säättämisestä puitepäätöksellä on vielä harkittava. Tietosuoja ja matkustajien oikeusturva edellyttävät tarkkaa tietoa miten kauan tietoja säilytetään.

7 Matkustajatietoyksikkö ja toimivaltaiset viranomaiset

Valtioneuvosto katsoo puheenjohtajan tavoin, että matkustajatietoyksikön tulee olla erillinen mahdollista PNR- tutkintaa suorittavista lainvalvontaviranomaisista.

8 Ehdotuksen suhde muihin tietokantoihin ja tutkintatoimiin

Valtioneuvosto katsoo tähänastisen valmistelun perusteella, että puitepäätökseen ei näyttäisi olevan tarpeen ottaa mainintoja pääsystä kansainvälisiin ja kansallisiin tietokantoihin. Niitä koskevat instrumentit itsessään sisältävät kyseisiin tietokantoihin pääsyä ja sen edellytyksiä koskevat määräykset.

Valtioneuvosto katsoo, että lähtökohtaisesti puitepäätöksellä ei ole tarpeen säädellä tiedon analyysistä ja toimittamisesta tutkimuksia varten tai viranomaisten välisestä rikosoikeudellisesta yhteistyöstä, sillä ne määräytyvät jo voimassa olevien säännösten mukaisesti.

Valtioneuvosto katsoo, että toimivaltaisen viranomaisen suoralle pääsulle lentoyhtiöiden matkustajatietoyksikköihin siirtämään analysoimattomaan ns. "raakatietoon" ei ole käydyissä keskusteluissa ilmennyt perusteita.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Puitepäätösehdotuksen tarkoituksena on perustaa matkustajarekisteritietojen (PNR-tietojen) keräämistä, lähettämistä ja analysointia koskeva eurooppalainen järjestelmä. Matkustajatietorekisteriin kerättäisiin Euroopan unioniin kolmasta maista saapuvien ja niihin lähtevien lentojen tiedot. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltiot antavat tai yhdenmukaistavat lentoliikenteen harjoittajille asetettavia lainsäädännöllisiä vaatimuksia, jotka koskevat PNR-tietojen lähettämistä toimivaltaisille viranomaisille terrorismirikosten, järjestäytyneen rikollisuuden ja vakavan rikollisuuden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Ehdotettu puitepäätös ei ainakaan alkuvaiheessa koske EU:n sisäisiä lentoja lukuun ottamatta niitä lentoja, jotka yhdistävät kaksi EU:n sisäistä

lentokenttää ja jotka ovat samalla osa EU:n ulkopuolelle ulottuvaa kansainvälistä lentoreittiä.

Euroopan unionilla on PNR-tietojen vaihtoa koskevat sopimukset voimassa Yhdysvaltojen ja Kanadan kanssa. Unionin jäsenvaltioista Yhdistyneellä kuningaskunnalla on oma kansallinen PNR-järjestelmänsä.

PNR-tietojen vastaanotto tuo viranomaiskäyttöön uuden automatisoidun työkalun, joka mahdollistaa enakkoon tapahtuvan mahdollisten rikollisten profiloinnin ja mahdollisten tarvittavien toimien suunnittelun sekä tehostaa myöhemmin ilmitulleiden tai tapahtuneiden rikosten tutkintaa. Käyttäjäviranomaisia olisivat poliisi-, tulli- ja rajaviranomaiset.

Neuvoston puitepäätöksen mukaisesti PNR-tietojen käyttö ei ole mahdollista rajavalvonnallisiin tarkoituksiin. Rajavalvonnan kannalta näiden tietojen käyttö ei myöskään ole tarpeen. Kun Rajavartiolaitos toimii yhdennetyn rajavalvonnan lisäksi myös lainvalvonta- ja esitutkintavi-

ranomaisena, sillä on tässä ominaisuudessa oikeus pyytää ja saada tietoja matkustajatietoyksiköltä.

Hallintovaliokunta pitää ehdotuksen päämäärää terrorismin, järjestäytyneen rikollisuuden ja vakavan rikollisuuden torjunnan kannalta sinänsä kannatettavina. Ehdotukseen sisältyy kuitenkin edelleen avoimia kysymyksiä mm. taloudellisten vaikutusten, tietosuojan ja ehdotuksen oikeusperustan osalta.

Ehdotuksen oikeusperusta

Ehdotuksen oikeusperustakysymys on edelleen auki. Sitä alettaneen käsitellä, kun asiasisällöstä on ensin päästy alustavaan sopimukseen. Oikeusperustan valinta vaikuttaa myös ehdotukseen soveltuvien tietosuojasäännösten valintaan.

Tietosuojanäkökohdat

Valiokunta edellyttää, että ehdotuksen tietosuojasäännösten on oltava selkeitä ja yksiselitteisiä. Rekisteröidyn yksityisyyden suoja ja oikeusturva on voitava varmistaa kaikissa henkilötietojen käsittelyvaiheissa. On säädettävä riittävän yksityiskohtaiset tietosuojasäännökset siitä vaiheesta lähtien, kun lentoliikenteen harjoittajat siirtävät PNR-tietoja maakohtaisiin matkustajatietoyksikköihin. Näin voidaan tehdä joko erityisillä tietosuojasäännöksillä PNR-puitepäätöksessä tai soveltamalla tietosuojapuitepäätösehdotuksessa olevia ratkaisuja tai niin sanotulla määräävällä viittauksella tietosuojapuitepäätöksen säännöksiin.

Matkustajatietoyksikköjen ja lentoliikenteen harjoittajien PNR-tietojen käsittelyyn sovellettavien tietosuojasäännösten on turvattava rekisteröidyn oikeudet mm. tietojen saantiin, tietojen oikaisuun, korvauksen saantiin ja oikeusturva-keinoihin. Riippumattoman valvontaviranomaisen toiminnasta on niin ikään säädettävä. Rekisteröidyn oikeusturvan kannalta on myös komission alkuperäisen ehdotuksen mukaisia matkustajatietojen säilytysaikoja (5 v + 8 v) pidettävä liian pitkinä. Kolmansiin maihin tapahtuvan tiedon siirron (8 artikla) edellytysten suhde tieto-

suojaan ja rekisteröidyn oikeuksiin on sekin selvitettävä.

Taloudelliset vaikutukset

Matkustajarekisteritietojärjestelmän taloudelliset vaikutukset ovat kiinteästi yhteydessä järjestelmän rakenteeseen ja sen tekniseen toteuttamiseen. Kustannusvaikutukset riippuvat olennaisesti valittavista yhteisistä teknisistä vaihtoehdoista ja siitä, valitaanko keskitetty vai hajautettu järjestelmä. Vuoden 2007 matkustajamäärillä ja arvioiduilla kustannuksilla matkustajaa kohden vuotuiset kustannukset EU:lle olisivat noin 41,5 miljoonaa euroa, mikäli soveltamisalassa olisivat mukana vain EU:n ja kolmansien valtioiden väliset lennot. EU:n sisäisten lentojen osalta arvioidut kustannukset olisivat 51,5 miljoonaa euroa. Sisäisten lentojen mukaan ottaminen tarkoittaisi sitä, että kokonaiskustannukset olisivat noin 93 miljoonaa euroa. Tämäkin arvio perustuu vain yhteen tiedonsiirtoon lentoa kohti. Arvio on siksi kerrottava edellytettyjen tiedonsiirtojen lukumäärällä.

Lentoliikenteen harjoittajien, jotka käyttävät EU:n jäsenvaltioissa sijaitsevia tietokantoja, on toteutettava tarvittavat tekniset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että PNR-tiedot siirretään matkustajatietoyksiköille ns. tarjontamenetelmää käyttäen. Koska komission ehdotus ei sisällä keskitettyä matkustajatietoyksikköä kaikille jäsenvaltioille, lentoyhtiöt joutunevat eri maiden matkustajatietoyksiköiden kanssa asioidessaan tekemisiin standardien kanssa, joita ei ole kaikilta osin harmonisoitu.

Finnairin alustavan arvion mukaan PNR-tietojen vuotuiset lähetyskulut yhtiölle vuoden 2007 matkustajamäärillä olisivat noin 0,5 miljoonaa euroa, mikäli soveltamisalassa olisivat mukana vain EU:n ja kolmansien valtioiden väliset lennot. EU:n sisäisten lentojen osalta arvioidut kustannukset olisivat noin 2,5 miljoonaa euroa. Sisäisten lentojen mukaan ottaminen tarkoittaisi sitä, että kustannukset lentoyhtiölle olisivat noin 2,9 miljoonaa euroa. Arvio perustuu komission ehdotuksen edellyttämään kahteen

tiedonsiirtotapahtumaan lentoa kohden. Arvio ei sisällä järjestelmän kehittämiskustannuksia.

Valiokunta tähdentää, että järjestelmästä aiheutuvat kokonaiskustannukset paitsi jäsenvaltioille myös lentoliikenteen harjoittajille pitää arvioida mahdollisimman kattavasti ja kustannusvaikutukset tulee ottaa huomioon järjestel-

män teknisten ratkaisujen toteuttamistapaa ja järjestelmän laajuutta arvioitaessa.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin painotuksin.

Helsingissä 28 päivänä marraskuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tapani Tölli /kesk
vpj. Tapani Mäkinen /kok
jäs. Thomas Blomqvist /r
Maarit Feldt-Ranta /sd
Juha Hakola /kok
Rakel Hiltunen /sd
Heli Järvinen /vihr
Oiva Kaltiokumpu /kesk
Elsi Katainen /kesk

Timo Korhonen /kesk
Valto Koski /sd
Outi Mäkelä /kok
Petri Pihlajaniemi /kok
Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
Lenita Toivakka /kok
Unto Valpas /vas
Tuula Väättäinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Sivonen.