

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 4/2012 vp

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 7 päivänä maaliskuuta 2012 lähettänyt jatkokirjelmän asiassa U 66/2010 vp, SM 05.03.2012 hallintovaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Jouko Huhtamäki, sisäasiainministeriö

- neuvotteleva virkamies Leena Rantalankila, oikeusministeriö.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- liikenne- ja viestintäministeriö
- keskusrikospoliisi.

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta lausunnon HaVL 6/2011 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Direktiiviehdotuksessa säädetään lentoliikenteen harjoittajien velvollisuudesta toimittaa jäsenvaltioihin saapuvien ja sieltä lähtevien kansainvälisten lentojen matkustajien PNR-tiedot jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille sekä näiden tietojen käsittelystä, muun muassa niiden keräämisestä, käytöstä ja säilyttämisestä jäsenvaltioissa, sekä niiden vaihtamisesta jäsenvaltioiden kesken ja toimittamisesta kolmansille valtioille.

Tietoja saa 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.

Direktiiviehdotukseen on tehty muutoksia muun muassa ehdotuksen soveltamisalan, tietojen säilytysajan ja tietoihin pääsyoikeuden osalta. Muutosten tarkemman sisällön osalta viitataan valtioneuvoston jatkokirjelmään.

Valtioneuvoston kanta

Yleistä

Suomella on tarkasteluvarauma koko ehdotukseen kansallisen kannanmuodostuksen ollessa kesken. Ehdotukseen tehtyjä muutoksia koskien

muun muassa ehdotuksen soveltamisalaa, tietoihin pääsyoikeutta, tietojen käsittelyä sekä tietojen vaihtoa jäsenvaltioiden kesken on vielä arvioitava tarkemmin ehdotuksen oikeasuhteisuuden sekä erityisesti taloudellisten vaikutusten kannalta.

EU:n sisäiset lennot

Valtioneuvosto toteaa (U-jatkokirje 1:ssä todetun tavoin), että sisäinen turvallisuus on jäsenvaltioiden itsensä vastuulla oleva asia, joten jäsenvaltioiden on voitava itse päättää hyödyntävätkö ne sisäisten lentojen matkustajatietoja. Puheenjohtajan ehdotusta poistaa direktiivistä säännös, jonka mukaan jäsenvaltio, joka haluaa soveltaa direktiiviä EU:n sisäisiin lentoihin, päättää, mitä EU:n sisäisiä lentoja koskevat PNR-tiedot se haluaa toimitettavan kansalliselle matkustajatietoyksikölleen, on vielä arvioitava.

Ehdotuksen soveltamisala

Vakavan rikollisuuden määrittelyn osalta valtioneuvosto pitää perusteltuna luopumista soveltamisalan määrittelemisestä erikseen vakavaan rikollisuuteen ja vakavaan kansainväliseen rikollisuuteen. Yksi määritelmä selkeyttää toimintaa, eikä ole ilmennyt perusteluja määritellä vakavalle rikollisuudelle erikseen kansainvälistä ulottuvuutta.

Valtioneuvosto voi tavoiteltavan harmonisoinnin lisäämiseksi hyväksyä poistettavaksi ehdotuksesta maininnan, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat perustelluissa tapauksissa sulkea pois ne rikokset, joiden yhteydessä direktiivin mukainen PNR-tietojen käsittely ei olisi suhteellisuusperiaatteen mukaista, kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden rikosoikeudelliset järjestelmät.

Rikoslistaan sisältyvien rikosten osalta huumausaineiden ja räjähteiden lisäksi myös näiden lähtöaineet on todettu kasavavaksi ongelmaksi, myös EU:ssa. Näin ollen valtioneuvosto pitäisi perusteltuna rajoittaa lähtöaineiden saatavuutta sisällyttämällä myös näiden laitton kauppa direktiivin soveltamisalaan. Rikoslistaan sisältyvistä mutta ehdotuksen soveltamisalan ulkopuolelle

ehdotetuksi jäävistä rikoksista tahallinen henkirikos (murha) olisi sen vakavan luonteen vuoksi myös perusteltua sisällyttää soveltamisalaan.

Tietojen säilytysaika

Valtioneuvosto arvioi U-kirjeessä, että ehdotettu yhden kuukauden säilytysaika ennen tietojen peittämistä (anonymisointia) voi osoittautua liian lyhyeksi operatiivisen tarpeen näkökulmasta. Näin ollen ehdotus tämän säilytysajan pidentämiseksi on perusteltu, mutta puheenjohtajan ehdotusta säilytysajan pidentämiseksi kuukaudesta kahteen vuoteen asti on kuitenkin vielä tarkasteltava operatiivisten tarpeiden ja oikeasuhteisuuden näkökulmasta.

Pääsyoikeuden myöntäminen peitettyihin tietoihin

Valtioneuvosto pitää toiminnallisesta näkökulmasta parhaana vaihtoehtona komission ehdotusta, jonka mukaan pyynnön päästä peitettyihin tietoihin hyväksyisi matkustajatietoyksikön päällikkö. Valtioneuvosto totesi jo komission aiempaa ehdotusta käsittelevässä U-kirjeessään (U 2/2008 vp), että poliisi-, tulli- ja rajaviranomaisilla on jo voimassa olevan lainsäädännön perusteella oikeus saada liikenteenharjoittajilta tarpeelliset matkustajatiedot rikostorjuntaa varten. Yksittäiseen tutkintaan liittyvistä tiedonhankintaan liittyvistä asioista (myös matkustaja- ja henkilötietojen osalta) päättää Suomessa tutkinnanjohtaja. Lukuun ottamatta tapauksia, joissa syyttäjä toimii tutkinnanjohtajana, oikeusviranomaiset eivät Suomessa päättäneiden tietojen hyödyntämisestä rikostutkinnassa. Oikeus tietojen saantiin ei myöskään ole sidottu tietojen säilytysajan pituuteen. Näin ollen komission ehdotus vastaa viranomaisten nykyisiä tiedonsaantioikeuksia koskevia periaatteita.

Valtioneuvosto voi hyväksyä myös puheenjohtajan ehdotuksen, jonka mukaan pyynnön hyväksyisi oikeusviranomainen tai muu kansallinen viranomainen, joka on oikeutettu todentamaan, että tietoihin pääsyn edellytykset täyttyvät, mikäli jäsenvaltioiden enemmistö on valmis hyväksymään ehdotuksen.

Komiteamenettely

Komissiota direktiivin täytäntöönpanotoimenpiteissä avustavan komitean osalta valtioneuvosto

pitää ehdotettavaa tarkastelumenettelyä perusteltuna, komitean käsitellessä luonteeltaan yleisiä täytäntöönpanosäädöksiä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

*Perustelut**EU:n sisäiset lennot*

Käsittelyssä olevasta jatkokirjelmästä ilmenee puheenjohtajavaltion ehdottaneen direktiivistä poistettavaksi säännöksen, jonka nojalla jäsenvaltio, joka haluaa soveltaa direktiiviä myös EU:n sisäisiin lentoihin, voi päättää, mitä EU:n sisäisiä lentoja koskevat PNR-tiedot kyseinen valtio haluaa toimitettavan kansalliselle matkustajatietoyksikölleen.

Nyttemmin neuvottelujen edetessä puheenjohtajavaltio on luopunut ehdotuksestaan. Valiokunta toteaa, ettei direktiiviehdotus velvoita jäsenvaltioita yleensäkkään hankkimaan EU:n sisäisiä lentoja koskevia matkustajarekisteritietoja. Sen vuoksi on loogista voida valita ne jäsenmaiden väliset lennot, joilta jäsenmaa hankkii kyseisiä tietoja.

Henkilötietojen käsittelyn peruseriaatteisiin kuuluu muun muassa se, että käsittely on tarpeellista ja oikeasuhtaista. Neuvoston oikeudellinen yksikkö, Euroopan tietosuojavaltuutettu ja Euroopan kansallisista tietosuojaviranomaisista koostuva työryhmä WP 29 ja Euroopan perusoikeusvirasto ovat katsoneet, ettei tarvetta kerätä PNR-tietoja kaikista lentomatkustajista ole riittävästi osoitettu. Tältä osin valiokunta katsoo tilanteen sikäli parantuneen, että sisäisiä lentoja koskevien tietojen hankkiminen ja muu käsitteleminen perustuu jäsenvaltioiden vapaaehtoisuuteen.

Ehdotuksen soveltamisala

Valtioneuvoston kantaan yhtyen valiokunta pitää perusteltuna luopumista direktiivin soveltamisalan määrittelemisestä toisaalta vakavaan rikollisuuteen ja toisaalta vakavaan kansainväliseen rikollisuuteen. Asiassa ei ole ilmennyt pe-

rusteita vaatia vakavalta rikollisuudelta vielä erikseen kansainvälistä ulottuvuutta.

Tietojen säilytysaika

Puheenjohtaja on ehdottanut tietojen säilytysajan pidentämistä kahteen vuoteen ennen niiden anonymisointia. Aiempaa ehdotusta yhden kuukauden säilytysajasta on pidettävä operatiivisten tarpeiden näkökulmasta liian lyhyenä.

PNR-tietojen käsittelyyn sovellettavat tietosuojasäännöt

PNR-direktiivissä ehdotetaan säädettäväksi tietosuojatakeista, jotka olisivat EU:n tietosuojapuitepäätöksen mukaisia. Eräiltä osin direktiivissä säädettäisiin myös tietosuojapuitepäätöstä tiukemmista tietosuojasäännöistä. Arkaluonteisten tietojen käsittely olisi kokonaan kielletty, tietojen siirtämiselle kolmansiin maihin olisi asetettu lisäedellytyksiä ja tietojen siirto yksityisille tahoille olisi kokonaan kielletty. Näiltä osin ehdotettu sääntely on pääosin ennallaan, mutta puheenjohtaja on poistanut säännöksen, jonka mukaan tietojen siirto yksityisille tahoille on kielletty. Komissio on todennut, että tietojen siirto yksityisille tahoille on kielletty ilman nimenomaista mainintaakin, koska vain sellainen PNR-tietojen käsittely on sallittu, josta direktiivissä säädetään. Valiokunta katsoo, että kielto siirtää tietoja yksityisille olisi kuitenkin selvyiden vuoksi perusteltua palauttaa sääntelyyn.

Yhteenveto

Valiokunta toteaa, että vakavan rikollisuuden torjuntatyö perustuu ajantasaiseen tilannekuvaan rikollisuudesta ja käynnissä olevista torjuntatoimista, sekä kohdennettuun rikostutkintaan. PNR-tietojen käyttö tulisi olemaan saadun selvityksen perusteella käytännössä tiedustelul-

lista, ennaltaestävää sekä rikostutkintaa tukevaa vakavan rikollisuuden torjunnassa. Direktiiviehdotuksella luodaan lainvalvontaviranomaisten hyödynnettäväksi uusi työkalu. Direktiivi auttaa suuntaamaan viranomaisten resursseja tarkoituksenmukaisesti ja kohdennetusti.

Asian käsittelyn yhteydessä direktiiviehdotus on selkeytynyt ja siinä on myös otettu huomioon erilaisia näkökohtia tasapainottavasti. Osa direktiiviehdotukseen liittyvistä seikoista jää myöhemmin kansallisten päätösten varaan. Va-

liokunnan käsityksen mukaan edellä lausuttu ja käsillä oleva neuvottelutilanne huomioon ottaen voidaan direktiiviehdotus hyväksyä neuvoston yhteiseksi lähestymistavaksi neuvotteluihin Euroopan parlamentin kanssa.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin täydennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 19 päivänä huhtikuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jussi Halla-aho /ps
jäs. Reijo Hongisto /ps
Elsi Katainen /kesk
Timo V. Korhonen /kesk
Antti Lindtman /sd
Pirkko Mattila /ps

Outi Mäkelä /kok
Tapani Mäkinen /kok
Markku Mäntymaa /kok
Osmo Soininvaara /vihr
Ulla-Maj Wideroos /r
vjäs. Johanna Ojala-Niemelä /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.