

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 6/2008 vp

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 15 päivänä helmikuuta 2008 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta neuvoston puitepäätökseksi matkustajarekisterin käytöstä lainvalvontatarkoituksiin (U 3/2008 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Jouko Huhtamäki, sisäasiainministeriö

- rajaturvallisuusasiantuntija, majuri Ilkka Heranen, sisäasiainministeriö, rajavartiolaitoksen esikunta
- neuvotteleva virkamies Leena Rantalankila, oikeusministeriö
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio
- tullilylitarkastaja Jere Lumme, Tullihallitus
- rikoskomisario Jussi Oksanen, keskusrikospoliisi
- ylitarkastaja Tuomas Portaankorva, suojelupoliisi
- johtaja Matti Tupamäki, Ilmailuhallinto
- päällikkö — matkustusasiakirjat ja viranomaisasiat Nina Kamsani, Finnair Oyj.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- liikenne- ja viestintäministeriö
- Ahvenanmaan maakunnan hallitus.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

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 sellaisen henkilöiden tunnistamiseksi, joiden lisätarkastus 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 välittömästi lennon päätyttyä (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 säilytetään viiden vuoden ajan. Tämän määräajan jälkeen tietoja on 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 sovelletaan 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 mielipi-

teen tai sukupuolisen suuntautumisen perusteella.

Ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia ei ole toistaiseksi arvioitu. Ehdotukseen sisältyy säännökset komiteamenettelystä (sääntelykomitea).

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää ehdotuksen päämääriä terrorismin ja rikollisuuden torjunnan kannalta siinänsä kannatettavina, vaikkakin ehdotukseen sisältyy useita avoimia kysymyksiä mm. taloudellisista vaikutuksista, tietosuojasta ja ehdotuksen oikeusperustasta.

Alustavan arvion mukaan taloudelliset kustannukset ovat merkittäviä, jotka riippuvat siitä, miten jäsenvaltiot päättävät täytäntöönpanon osalta tämän vuoksi olennaisena, että ehdotuksen tavoitteena olevan jäsenvaltioiden säännösten yhdenmukaistamisen lisäksi myös ehdotuksen täytäntöönpanon teknisessä toteuttamisessa pyritään mahdollisimman suureen yhdenmukaistamiseen. Valtioneuvosto tukee myös yleisesti ottaen keskitettyjen tietojärjestelmien kehittämistä hajautettujen järjestelmien sijaan, huomioiden sekä unionin että kansallisen tietosuojalainsäädännön vaatimukset.

Tietosuojan osalta valtioneuvosto toteaa, että ehdotuksessa on vielä paljon selkiytettävää. Tietosuojapuitepääötöksen soveltaminen ehdotettavassa laajuudessa näyttäisi johtavan siihen, että tietosuojapuitepääöstä sovellettaisiin myös henkilötietojen kansalliseen käsittelyyn sekä tiedustelutoimintaan, vaikka tämä ei ole tietosuojapuitepääötöksen osalta saavutetun poliittisen yhteisymmärryksen mukaista. Myös kolmansiin maihin tapahtuvan tiedon siirron edellytysten suhde tietosuojapuitepääötöksen asettamiin edellytyksiin on epäselvä. Ehdotuksen 11 artiklan 3 kohdan mukainen kielto toteuttaa täytäntöönpanotoimia pelkästään tietojen automaattisen käsittelyn tai arkaluontoisten tietojen perusteella on kannatettava ja toteuttaa yleisesti hyväksyttyjä tietosuojaperiaatteita. Valtioneuvosto pitää ehdotettua tietojen säilytysaikaa (9 artiklan mukaan 5 + 8 vuotta) pitkänä. Lisäksi ehdotuk-

sen käsittelyssä tulisi varmistaa matkustajan oikeusturva- ja oikaisukeinot.

Matkustajatietoyksikön mahdolliseksi sijoituspaikaksi voisi Suomessa soveltua esimerkiksi keskusrikospoliisissa sijaitseva rikostieduste-

lu- ja analyysikeskus. Keskuksella on toimipaikka myös Helsinki-Vantaan lentokentällä.

Ehdotuksen oikeusperustan analysointi on vielä kesken valtioneuvostossa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Puitepäättösehdotuksen tarkoituksena on perustaa matkustajarekisteritietojen (PNR-tietojen) keräämistä, lähettämistä ja analysointia koskeva eurooppalainen järjestelmä. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltiot antavat tai yhdenmukaistavat lentoliikenteen harjoittajille asetettavia lainsäädännöllisiä vaatimuksia, jotka koskevat PNR-tietojen lähettämistä toimivaltaisille viranomaisille terrorismirikosten ja järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Ehdotettu puitepäättö ei koske EU:n sisäisiä lentoja lukuun ottamatta kuitenkin niitä lentoja, jotka yhdistävät kaksi EU:n sisäistä lentokenttää ja jotka ovat samalla osa EU:n ulkopuolelle ulottuvaa kansainvälistä lentoreittiä.

Euroopan unionin yksi perustavoitteista on luoda unionista vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue, jonka sisällä henkilöt voivat liikkua jäsenvaltiosta toiseen ilman sisärajatarkastuksia. Vapaan liikkuvuuden alue on juuri laajennut kattamaan 22 jäsenvaltiota. Tätä voidaan pitää yhtenä merkittävimmistä saavutuksista, jolla unioni on helpottanut kansalaistensa ja unionin alueella asuvien ja oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten arkea. Vapaan liikkuvuuden alueen toteuttamiseksi tarvitaan tehokasta ulkorajavalvontaa. Valiokunnan näkemyksen mukaan ehdotetun eurooppalaisen PNR-järjestelmän valmistelussa on punnittava huolellisesti järjestelmästä aiheutuvat seuraukset yksilön näkökulmasta. Valiokunta tukee sinänsä ehdotuksen päämääriä torjua terrorismia ja järjestäynyttä rikollisuutta.

Euroopan unionilla on PNR-tietojenvaihtoa koskevat sopimukset voimassa Yhdysvaltojen (EUVL L N:o 204, 4.8.2007, s.16) ja Kanadan (EUVL L N:o 82, 21.3.2006, s.14) kanssa.

Unionin jäsenvaltioista Yhdistyneellä kuningaskunnalla on oma kansallinen PNR-järjestelmä. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että PNR-tietojen käytön hyödyllisyydestä saadaan selvitys jo olemassa olevan kokemuksen perusteella. Viranomaisilla on pääsy PNR-tietoja suppeampiin API-tietoihin (Advance Passenger Information, 2004/82/EY, 15.7.2005/579) ja saadun selvityksen perusteella myös mahdollisuus saada käyttöönsä ehdotuksen mukaiset PNR-tiedot yksittäisen tutkinnan yhteydessä. Valiokunta tähdentää, että jäsenvaltioiden on ensisijaisesti pyrittävä luomaan unionille yhtenäinen, kustannustehokas ja tietosuojasäännösten mukainen järjestelmä erillisten kansallisten järjestelmien sijasta.

Asiantuntijakuulemisessa on käynyt ilmi, että jotkut jäsenvaltiot ovat jo ehdottaneet eurooppalaisen PNR-järjestelmän soveltamisalan laajentamista kattamaan myös EU:n sisäiset lennot sekä muiden rikosten kuin terrorismirikosten ja järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemisen ja torjumisen. Ehdotuksen valmisteluvaiheessa jonkin verran kannatusta on saanut myös soveltamisalan laajentaminen maa- ja meriliikenteeseen. Valiokunta painottaa, että ehdotuksessa tällä hetkellä olevat avoimet kysymykset selvitetään tarkoin ennen kuin ehdotuksen soveltamisalan laajentamista ryhdytään pohtimaan.

Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotuksen tietosuojasäännöksiä on täsmennettävä. Rekisteröidyn yksityisyyden suoja ja oikeusturva on voitava varmistaa kaikissa henkilötietojen käsittelyvaiheissa. Valtioneuvoston tavoin myös valiokunta pitää ehdotettuja PNR-tietojen säilyttämisaikoja pitkinä. Ehdotuksen oikeusperustaan liittyvistä, jäljempänä tarkemmin selostetuista ongelmista aiheutuu myös epäselvyyksiä siihen, mitä tietosuojasääntelyä eurooppalaiseen PNR-

järjestelmään sovellettaisiin. Riittävä tietosuojan taso on varmistettava myös silloin, kun tietoja luovutetaan kolmannen maan viranomaisille. Lisäksi ehdotuksen ja siihen sovellettavaksi ehdotetun tietosuojapuitepäätöksen (KOM (2005) 475 lopull.) soveltamisalojen välillä vaikuttaa olevan ristiriita. Tietosuojapuitepäätöstä ei ole vielä muodollisesti hyväksytty neuvostossa. Hallintovaliokunta on useissa eri yhteyksissä pitänyt tärkeänä, että poliisiyhteistyössä ja rikosasioita koskevassa oikeudellisessa yhteistyössä on voimassa yhteiset tietosuojasäännökset.

Valiokunta peräänkuuluttaa ehdotuksen taloudellisten vaikutusten välitöntä arviointia. Komissio pitää eurooppalaisen PNR-järjestelmän ensisijaisena teknisenä mallina ns. hajautettua mallia, jolloin kustannuksista vastaisivat yksittäiset jäsenvaltiot. Kustannusten jakautumisesta päätettäisiin kansallisesti. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että ehdotettu puitepäätös asettaa ilma-, maa- ja meriliikennemuodot erilaiseen asemaan. Tästä voi aiheutua merkittäviäkin kilpailullisia vaikutuksia. Toisaalta voidaan myös todeta, että koska ehdotus ei kata kaikkia liikennemuotoja, niin se samalla tekee mahdolliseksi luoda aukoton, turvallisuutta vahvistava eurooppalainen PNR-järjestelmä.

Valiokunnan saaman selvityksen perusteella eurooppalaisen PNR-järjestelmän oikeusperustaksi ehdotetut SEU VI osaston oikeusperustat (29 artikla, 30 artiklan 1 kohdan b alakohta sekä 34 artiklan 2 kohdan b alakohta) ovat ongelmallisia. Asiantuntijakuulemisessa on käynyt ilmi, että EY:n perustamissopimus antaa yhteisölle

tarpeellisen toimivallan antaa lentoliikenteenharjoittajia ja välittäjiä koskevat säännökset PNR-tietojen keräämiseksi, säilyttämiseksi ja siirtämiseksi sekä näiden tietojen saattamiseksi toimivaltaisille lainvalvontaviranomaisille. Oikea oikeusperusta tältä osin olisi EY:n perustamissopimuksen lentoliikennettä koskeva 80 artiklan 2 kohta. Sen sijaan unionilla on toimivaltaa (SEU 30 artikla 1 kohta), kun säädetään matkustajätietoyksiköiden perustamisesta, toimivaltaisista viranomaisista, tiedonvaihdesta matkustajätietoyksiköiden välillä, tiedon siirtämisestä kolmansien maiden lainvalvontaviranomaisille sekä matkustajätietoyksiköissä olevien PNR-tietojen säilytysajoista, tietojen saamisesta ja käsittelystä. Oikeusperustan valinta vaikuttaa myös ehdotukseen soveltuvien tietosuojasäännösten valintaan.

Edellä esitetyn johdosta valiokunta toteaa, että ehdotukseen eurooppalaisesta PNR-järjestelmästä sisältyy vielä useita avoimia kysymyksiä koskien muun muassa tietosuojasäännöksiä, kustannuksia ja niiden jakautumista sekä oikeusperustaa. Valiokunta ottaa näihin kysymyksiin yksityiskohtaisemmin kantaa saatuaan valtioneuvostolta lisäselvitystä.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 3 päivänä huhtikuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tapani Tölli /kesk	Elsi Katainen /kesk
vpj.	Tapani Mäkinen /kok	Valto Koski /sd
jäs.	Thomas Blomqvist /r	Petri Pihlajaniemi /kok
	Maarit Feldt-Ranta /sd	Unto Valpas /vas
	Juha Hakola /kok	Tuula Väättäinen /sd
	Rakel Hiltunen /sd	vjäs. Veijo Puhjo /vas.
	Heli Järvinen /vihr	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna Hulkkonen.