

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 6/2011 vp

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 28 päivänä maaliskuuta 2011 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (matkustajarekisterin käyttö lainvalvontatarkoituksiin) (U 66/2010 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
- neuvotteleva virkamies Leena Rantalankila, oikeusministeriö.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— liikenne- ja viestintäministeriö.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan yhteisöjen komissio antoi 6. päivänä joulukuuta 2007 ehdotuksen neuvoston puitepäätökseksi matkustajarekisteritietojen käytöstä lainvalvontatarkoituksiin. Valtioneuvosto lähetti eduskunnalle ehdotuksesta kirjelmän 14.2.2008. Syksyllä 2008 kävi kuitenkin ilmeiseksi, että ehdotusta ei ehditä hyväksyä ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa, minkä jälkeen puitepäätösehdotus raukesi. Komissio julkaisi uuden direktiiviehdotuksen aiheesta 2.2.2011, asiakirja KOM (2011) 32 lopullinen.

Tässä direktiiviehdotuksessa säädetään lento- liikenteen 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 (artikla 1.1).

Tietoja saa käsitellä vain terrorismirikosten, vakavan rikollisuuden sekä vakavan kansainvälisen rikollisuuden ehkäisemiseen, paljastamiseen, tutkimiseen ja syytteeseenpanoon. (artikla 1.2).

Puheenjohtaja on työryhmässä käytyjen keskustelujen perusteella valmistellut komission ehdotuksesta uuden version. Sen olennainen muutos aikaisempaan nähden on EU:n sisäisten

lentojen sisällyttäminen ehdotuksen soveltamisalaan vapaaehtoisuuden pohjalta.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää ehdotuksen päämääriä kannatettavina terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunnan kannalta. PNR-tietoja vastaavien tietojen analysoinnilla on jo nykyisin olennainen rooli rikostorjunnassa, kuten valtioneuvoston aiempaa ehdotusta koskevassa kirjelmässä todettiin. Komission aiemman puitepäättösehdotuksen antamisen jälkeiset sidosryhmien kannanotot siitä ovat vaikuttaneet nyt tehtyyn direktiiviehdotukseen selkeyttävästi, ja eri näkökohdista on huomioitu tasapainottavasti. Kuten kaikki komission kuulemat sidosryhmät, myös valtioneuvosto on sitä mieltä, että on parempi antaa

aiheesta EU:n lainsäädäntöä kuin jättää se monien erilaisten kansallisten järjestelmien säätelmäksi. On huomioitava myös se, että EU on jo tehnyt erilliset sopimukset PNR-tietojen toimittamisesta eräiden EU:n ulkopuolisten valtioiden kanssa, ilman että EU:lla olisi omaa lainsäädäntöä aiheesta.

EU:n sisäisten lentojen sisällyttämistä ehdotuksen soveltamisalan piiriin vapaaehtoisuuden pohjalta koskevan ehdotuksen osalta valtioneuvosto toteaa, että sisäinen turvallisuus on jäsenvaltioiden itsensä vastuulla oleva asia, joten jäsenvaltioiden on voitava itse päättää, hyödyntävätkö ne sisäisten lentojen matkustajatietoja. Tältä osin on vielä arvioitava, olisiko nämä lennot perusteltua sisällyttää direktiivin soveltamisalan piiriin.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Direktiiviehdotuksella pyritään yhdenmukaistamaan jäsenvaltioiden säännökset, jotka koskevat vähintään yhden jäsenvaltion ja jonkin kolmannen maan välistä lentoliikennettä hoitavien lentoliikenteen harjoittajien velvollisuutta toimittaa PNR-tietoja (passenger name record) toimivaltaisille viranomaisille terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ehkäisemistä, paljastamista, tutkimista ja syytteenpanoa varten.

Matkustajatietoyksikkö

PNR-tiedot on direktiivin mukaan toimitettava asianomaisen jäsenvaltion tietyille yksikölle (matkustajatietoyksikkö), jotta voidaan varmistaa selkeä toimintatapa ja vähentää lentoliikenteen harjoittajille aiheutuvia kustannuksia. Suomessa Matkustajatietoyksikön tehtävä soveltuu saadun selvityksen mukaan keskusrikospoliisissa sijaitsevalle poliisin, tullin ja rajan yhteiselle valtakunnalliselle PTR-rikostiedusteluyksikölle.

Arvioidut kustannusvaikutukset

Matkustajarekisterin käyttöönotosta aiheutuvat taloudelliset vaikutukset ovat kiinteästi yhteydessä järjestelmän rakenteeseen ja sen tekniseen toteuttamiseen, jotka ovat vielä osin avoimia asioita. Kansallisesti ehdotus tulee edellyttämään toimivaltaisilta viranomaisilta, erityisesti tulliviranomaisilta, henkilöresurssien lisäystä tiedon käsittelyyn ja analyysitoimintaan. Tietojärjestelmien rakentaminen ja ylläpito tulevat myös edellyttämään lisäkustannuksia viranomaisille.

Hallintovaliokunta edellyttää, että lisäresurssien tarpeesta huolehditaan asianmukaisesti.

Lentoyhtiöille aiheutuvien kustannusten osalta vaikuttaa saadun selvityksen perusteella siltä, että komission arvio liikenteenharjoittajille aiheutuvista kustannuksista (alle 0,10 euroa/lippu) on alimitoitettu. Suomalaisten yhtiöiden alustavan arvion mukaan kustannukset matkalippua kohden näyttäisivät olevan lähes 0,20 euroa. Komission arviossa ei myöskään ole otettu huomioon mahdollista sisälentojen kustannusvaikutusta. Mikäli EU:n sisäiset lennot sisällytetään lainsäädäntöinstrumenttiin, tulee direk-

tiivin soveltamisalan piiriin kokonaan uusia lentoyhtiöitä.

Hallintovaliokunta katsoo, että direktiivin jatkokäsittelyssä on kiinnitettävä huomiota lentoliikenteelle aiheutuvien lisäkustannusten määrään ja lentoliikenteen kilpailukykyyn suhteessa muihin liikennemuotoihin.

PNR-tietojen käsittelyyn sovellettavat tietosuojasäännökset

Ehdotettu PNR-direktiivi on osa EU:n rikosoikeuden alalla tapahtuvaa poliisi- ja oikeudellista yhteistyötä. Henkilötietojen käsittelyä tässä yhteistyössä sääntelee EU:n puitepäättös 2008/977/YOS rikosasioissa tehtävässä poliisi- ja oikeudellisessa yhteistyössä käsiteltävien henkilötietojen suojaamisesta, ns. tietosuojapuitepäättös. Eräiltä osin PNR-ehdotuksessa säädetään tätäkin tiukemmista tietosuojasäännöksistä. Esimerkiksi arkaluonteisten tietojen, kuten uskonnollista vakaumusta tai terveydentilaa koskevien tietojen, käsittely on kokonaan kielletty.

Tietojen siirtäminen kolmansille maille (8 artikla) sallittaisiin vain tapauskohtaisesti ja puitepäättöksen 2008/977/YOS mukaisesti. Lisäksi

tietojen siirtämiselle on asetettu lisäedellytyksiä, jotka koskevat siirron tarkoitusta, vastaanottavan viranomaisen valintaa ja kolmanteen maahan siirrettäviin henkilötietoihin sovellettavia takeita.

U-kirjelmän antamisen jälkeen EU:n oikeudellinen yksikkö on kuitenkin katsonut, että direktiiviin sisältyvät yksityisyyden kunnioittamista ja henkilötietojen suojaa koskeviin oikeuksiin kohdistuvat rajoitukset on perusteltava ehdotettua paremmin. Myös Euroopan tietosuojavaltuutettu ja Euroopan kansallisista tietosuojaviranomaisista koostuva työryhmä WP 29 ovat kiinnittäneet huomiota ehdotuksen suhteellisuuteen ja perusteluihin.

Hallintovaliokunta katsoo, että ehdotuksen jatkokäsittelyssä lausunnonantajien esiin nostamat oikeasuhteisuuteen liittyvät ongelmat on arvioitava tarkkaan ja ne on pyrittävä poistamaan.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin täsmennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 17 päivänä kesäkuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jussi Halla-aho /ps
vpj. Maarit Feldt-Ranta /sd
jäs. Heikki Autto /kok
Rakel Hiltunen /sd
Reijo Hongisto /ps
Risto Kalliorinne /vas
Mika Kari /sd

Markus Lohi /kesk
Eeva Maria Maijala /kesk
Pirkko Mattila /ps
Outi Mäkelä /kok
Markku Mäntymaa /kok
Aila Paloniemi /kesk
Raimo Piirainen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Sivonen.