

LIIKENNE- JA VIESTINTÄVALIOKUNNAN LAUSUNTO 3/2011 vp

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 30 päivänä maaliskuuta 2011 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (matkustajarekisterin käyttö lainvalvontatarkoituksiin) (U 66/2010 vp) ja 8 päivänä kesäkuuta 2011 sitä koskevan jatkokirjelmän 1. SM 06.06.2011 liikenne- ja viestintävaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Leena Rantalankila, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Jouko Huhtamäki, sisäasiainministeriö
- rikostorjuntajohtaja Sami Rakshit, Tulli
- kehityspäällikkö Nina Kamsani, Finnair Oyj.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- liikenne- ja viestintäministeriö
- Suojelupoliisi
- Rajavartiolaitos.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Direktiivissä 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 (artikla 1.1).

Tietoja saa käsitellä vain terrorismirikosten, vakavan rikollisuuden sekä vakavan kansainvä-

lisen rikollisuuden ehkäisemiseen, paljastamiseen, tutkimiseen ja syytteesenpanoon (artikla 1.2).

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 puitepääotosuhteen antamisen jälkeiset sidosryhmien kan-

nanotot siitä ovat vaikuttaneet nyt tehtyyn direktiiviehdotukseen selkeyttävästi ja eri näkökoh-
tia on huomioitu tasapainottavasti. Kuten kaikki
komission kuulemat sidosryhmät, myös valtio-
neuvosto on sitä mieltä, että on parempi antaa ai-
heesta EU:n lainsäädäntöä kuin jättää se monien
erilaisten kansallisten järjestelmien säätelämäk-
si. On huomioitava myös se, että EU on jo teh-
nyt erilliset sopimukset PNR-tietojen toimitta-
misesta eräiden EU:n ulkopuolisten valtioiden
kanssa, ilman että EU:lla olisi omaa lainsäädän-
töä aiheesta.

Komissio ehdottaa hajautetun järjestelmän
luomista jäsenvaltioihin. Valtioneuvoston näke-
myksen mukaan voitaisiin myös keskustella sii-
tä, olisiko syytä luoda keskitetty tai joiltain osin
keskitetty järjestelmä tietojen keräämisen, ana-
lysoinnin ja käsittelyn tai jonkin näiden elemen-
tin osalta.

Eräät jäsenvaltiot ovat ehdottaneet EU:n si-
säisten lentojen sisällyttämistä ehdotuksen so-
veltamisalaan. On ehdotettu joko kaikkien si-
säisten lentojen pakollista sisällyttämistä tai
vain joidenkin sisäisten lentojen vapaaehtoista
sisällyttämistä. Lainvalvonnan ja järjestelmän
tehokkuuden kannalta tietojen kerääminen myös
sisälennoista voisi olla perusteltua. Terrorismi ja
vakava rikollisuus eivät tule EU:hun pelkäämään
EU:n ulkopuolisista valtioista, vaan ilmiöitä ja
niihin liittyvää matkustamista tapahtuu myös
EU:n sisällä jäsenvaltiosta toiseen. On kuiten-
kin tutkittava, johtaisiko kaikkien tai joidenkin
sisäisten lentojen sisällyttäminen kuitenkin suh-
teettomiin kustannuksiin tavoiteltavaan hyö-
tyyn nähden. Sisäisten lentojen mahdollisen va-
paaehtoisen sisällyttämisen osalta voidaan lisäk-
si todeta, että sisäinen turvallisuus on jäsenval-
tioiden itsensä vastuulla oleva asia, joten jäsen-
valtioiden on voitava itse päättää, hyödyn-
tävätkö ne sisäisten lentojen matkustajatietoja.
Tältä osin on vielä arvioitava, olisiko perustel-
tua sisällyttää myös nämä lennot sopimuksen so-
veltamisalan piiriin.

Matkustajatietojen säilytysajan osalta valtio-
neuvosto toteaa, että ehdotettava yhden kuukau-
den säilytysaika ennen tietojen anonymisointia
voi osoittautua liian lyhyeksi. Rikollisten teko-

jen toteuttaminen saattaa sisältää useita pitkäai-
kaisia tekovaiheita, esimerkiksi kohteiden tie-
dustelun, suunnittelun, toteutuksen ja jälkien hä-
vityksen. Lisäksi toiminnan eri vaiheisiin saatta-
vat osallistua eri henkilöt. Tällaisen pitkäjänteis-
en toiminnan paljastaminen edellyttää tietojen
analysointia pitemmältä ajalta. On myös huo-
mattava, että EU:n ulkopuolisten valtioiden
kanssa tehdyissä PNR-sopimuksissa on päädyt-
ty huomattavasti yhtä kuukautta pidempiin, usei-
den vuosien mittaisiin aktiivisiin säilytysaikoi-
hin.

Direktiiviehdotuksessa ehdotetut toimet kuu-
luvat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopi-
muksen oikeudellista yhteistyötä rikosoikeuden
alalla ja poliisiyhteistyötä koskevan V luvun so-
veltamisalaan. Tämän vuoksi direktiivin mukai-
siin toimiin sovellettaisiin tietosuojapuitepä-
ätöstä siltä osin kuin ne koskevat henkilötietojen
siirtämistä jäsenvaltiosta toiseen. Tietosuojapui-
tepäätöstä ei sovelleta pelkäämään kansallisella
tasolla tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn
eikä tällaisesta käsittelystä kansallisella tasolla
ole toistaiseksi annettu EU:n sääntöjä. Komissio
ehdottaakin sopivimpana ratkaisuna sitä, että eh-
dotetut tietosuojatakeet olisivat tietosuojapui-
tepäätöksen mukaiset myös kansallisen henkilö-
tietojen käsittelyn osalta. Valtioneuvosto kan-
nattaa ehdotusta, koska näin voidaan taata yh-
denmukainen henkilötietojen suoja ehdotuksen
mukaisessa PNR-tietojen käsittelyssä. Ratkaisu
sopii Suomelle myös siksi, että Suomi on usean
muun jäsenvaltion tavoin päättänyt panna tieto-
suojapuitepäätöksen täytäntöön myös kansalli-
sella tasolla tapahtuvan käsittelyn osalta.

Eräiltä osin ehdotuksessa säädetään myös tie-
tosuojapuitepäätöstä tiukemmista tietosuoja-
säännöistä. Esimerkiksi arkaluonteisten tietojen
käsittely on kokonaan kielletty, tietojen siirtämi-
selle kolmansiin maihin on asetettu lisäedelly-
tyksiä ja tietojen siirto yksityisille tahoille on
kokonaan kielletty. Valtioneuvosto pitää eh-
dotettua tiukempaa sääntelyä perusteltuna, kos-
ka näin voidaan varmistaa, että ehdotus on kai-
kilta osin suhteellisuusperiaatteen mukainen ja
takaa perusoikeuksien korkeatasoisen suojan.
Arkaluonteisten tietojen osalta valtioneuvosto

toteaa yhdenmukaisesti U-jatkokirjeessä 16.10.2008 esittämänsä kannan kanssa, että ellei arkaluonteisten tietojen käsittelykieltoon päädytä, niiden käsittely voidaan hyväksyä vain yksittäisissä poikkeustapauksissa tiukoin edellytyksin ja rekisteröidyn oikeudet turvaten.

Komiteamenettelyn osalta valtioneuvosto toteaa, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet ovat perussäädösten keskeisiä osia, joita koskevia asioita ei voida siirtää komiteamenettelyssä päätettäväksi. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan PNR-tietojen siirtomenettelyssä käytettävien yhteisten yhteiskäytäntöjen ja tuettujen tietomuotojen määrittäminen eivät ole tällaisia ehdotuksen keskeisiä osia vaan teknisen yhdenmukaisuuden varmistamista, joten komiteamenettelyn käyttö voidaan hyväksyä.

U-kirjelmän U 3/2008 vp käsittelyn yhteydessä todettiin, että tullilla on tullilain perusteella solmittuja tietojenvaihtoa koskevia sopimuksia liikenteenharjoittajien kanssa. Nämä sopimukset ovat osoittautuneet hyödyllisiksi, joten valtioneuvosto pitää välttämättömänä, että jäsenvaltiot voivat edelleen soveltaa toimivaltaisten viranomaisten välisten tietojenvaihtoa koskevien aiempien sopimusten tai järjestelyjen lisäksi myös toimivaltaisten viranomaisten ja liikenteenharjoittajien välisiä aiempia sopimuksia, mikäli nämä eivät ole ristiriidassa direktiivin kanssa.

Taloudelliset vaikutukset ovat kiinteästi yhteydessä järjestelmän rakenteeseen ja sen tekniiseen toteuttamiseen, jotka aiheet ovat vielä osin avoinna. Kansallisesti ehdotus tulee edellyttämään toimivaltaisilta viranomaisilta henkilöresurssien lisäystä tiedon käsittelyyn ja analyysitoimintaan. Tietojärjestelmien rakentaminen ja ylläpito tulevat myös edellyttämään lisäkustan-

nuksia viranomaisille. Liikenteenharjoittajille tulee aiheutumaan kustannuksia tiedonsiirroista matkustajatietoyksikölle. Valtioneuvosto tulee arvioimaan vuonna 2008 tehtyjen kansallisten arvioiden ajantasaisuuden uuden ehdotuksen valossa.

Matkustajatietoyksikön osalta tehtävä soveltuu Suomessa keskusrikospoliisissa sijaitsevalle poliisin, tullin ja rajan yhteiselle valtakunnalliselle PTR-rikostiedusteluyksikölle. Yksikössä ovat edustettuina poliisin ohella Tulli ja Rajavartiolaitos sekä suojelupoliisi, eli yksikölle ehdotuksessa määriteltävien toimivallan ja tehtävien kannalta keskeiset Suomen toimivaltaiset lainvalvontaviranomaiset. Yksiköllä on toimipaikka myös Helsinki-Vantaan lentoasemalla.

Jatkokirjelmä

Suomella on varauma ehdotukseen kansallisen kannanmuodostuksen ollessa kesken. Työryhmässä on yhteinen näkemys siitä, että yksittäisistä asioista voidaan sopia vasta, kun ehdotuksen ja sen vaikutusten arviointi kokonaisuudessaan on mahdollista.

EU:n sisäisten lentojen vapaaehtoisen sisällyttämisen osalta voidaan todeta, 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 perusteltua sisällyttää myös nämä lennot direktiivin soveltamisalan piiriin.

Valtioneuvosto katsoo, että jatkokäsittelyssä lausunnonantajien esiin nostamat oikeasuhteisuuden liittyvät ongelmat on arvioitava tarkkaan läpi ja pyrittävä tarvittaessa poistamaan ne.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valtioneuvoston kirjelmän perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää valtioneuvoston kantaa tarkoi-

tuksenmukaisena ja yhtyy sen vuoksi esitettyyn kantaan.

Valiokunta pitää terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjuntaa erittäin tärkeänä. Ehdotuksessa säädetään lentoliikenteen harjoittajien velvol-

lisuudesta asettaa kansainvälisten lentojen matkustajarekisteritiedot (jäljempänä PNR-tiedot) jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten saataville terrorismirikosten ja järjestäytyneen rikollisuuden estämiseksi ja torjumiseksi. PNR-tiedoilla tarkoitetaan matkustustiedot sisältäviä, varausten käsittelyä ja valvontaa varten tarvittavia tietoja. Ehdotuksessa säädettäisiin mm. PNR-tietojen keräämisestä, käytöstä ja säilyttämisestä jäsenvaltioissa sekä näiden tietojen vaihtamisesta jäsenvaltioiden kesken.

PNR-tietoja säilytettäisiin toimivaltaisten viranomaisten ylläpitämässä matkustajatietoyksikössä 30 päivää, jonka jälkeen ne säilytettäisiin anonymisoituina 5 vuotta. Asiantuntijakuulemisissa on tietoja hyödyntävien lainvalvontaviranomaisten puolelta tuotu esille, että ehdotettu säilytysaika vaikuttaa melko lyhyeltä ja että se saattaa osoittautua liian lyhyeksi suurten tietomäärien analysointia varten. Ehdotus tuleeikin valiokunnan saaman selvityksen mukaan vaatimaan tietoja hyödyntäviltä viranomaisilta henkilöresurssien lisäämistä, erityisesti tietojen analysointia varten.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan komission arviot ehdotuksen kustannusvaikutuksista ovat selkeästi liian matalia. Kustannukset matkalippua kohden näyttäisivät olevan lähempänä 0,20 euroa/lippu kuin komission arvioimaa alle 0,10 euroa/lippu. Valiokunta katsoo, että ehdotuksen kustannus- ym. vaikutuksia on tärkeää arvioida vielä riittävän perusteellisesti.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että esimerkiksi tullilla on jo nykyiseen lainsäädäntöön perustuen oikeus saada eri liikennemuotojen harjoittajilta matkustajia koskevia tietoja. Direktiiviehdotus toisi lentoliikenteen osalta kuitenkin sen olennaisen muutoksen, että PNR-tietoja kerättäisiin ja luovutettaisiin toimivaltaisille viranomaisille systemaattisesti ja ne myös säilytettäisiin direktiivissä määrätyn ajan. Asiantuntijakuulemisissa on tuotu esille, että ehdotus kohtelisi lentoliikennettä eri tavoin muihin liikennemuotoihin verrattuna ja voisi siten vaikuttaa heikentävästi lentoliikenteen kilpailukykyyn. Valiokunta katsoo, että ottaen huomioon myös Suomen varsin pitkät lähialuerajat

tulevaisuudessa saattaisi olla tarkoituksenmukaista arvioida mahdollisuuksia yhtenäistää eri liikennemuotojen matkustajatietoja koskevaa sääntelyä.

Ehdotettu direktiivi on osa EU:n rikosoikeuden alalla tapahtuvaa poliisi- ja oikeudellista yhteistyötä. Henkilötietojen käsittelyä tässä yhteistyössä sääntelee EU:n puitepäätos (2008/977/YOS) rikosasioissa tehtävässä poliisi- ja oikeudellisessa yhteistyössä käsiteltävien henkilötietojen suojaamisesta, ns. tietosuojapuitepäätos. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Suomessa puitepäätoksen kansallinen täytäntöönpano on parhaillaan valmisteluvaiheessa. Eräiltä osin ehdotuksessa säädetään kuitenkin myös tietosuojapuitepäätosta tiukemmista tietosuojasäännöistä. Valiokunta toteaa, että se pitää erittäin tärkeänä, että matkustajien yksityisyyden suojasta ja PNR-tietojen tietosuojasta huolehditaan myös käytännössä ja erityisesti vaihdettaessa tietoja eri jäsenvaltioiden välillä. PNR-tietojen käsittelyn lokitietoja on ehdotuksen mukaan säilytettävä pääsääntöisesti viisi vuotta. Valiokunta pitää näitä ehdotuksia kannattavina mahdollisten väärinkäytösten ehkäisemisen ja selvittämisen sekä viranomaistoimintaa kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Euroopan unionin neuvoston oikeudellinen yksikkö on antanut lausunnon yksityisyyden kunnioittamista ja henkilötietojen suojaa koskevien oikeuksien kannalta. Lausunnossaan oikeudellinen yksikkö katsoo, että ehdotukseen liittyy vakavia oikeasuhteisuusongelmia. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan lausunnossa lienee kuitenkin kyse lähinnä siitä, ettei tarvetta kerätä PNR-tietoja kaikista lentomatkustajista ole ehdotuksessa perusteltu riittävästi. Asiantuntijakuulemisen mukaan etukäteen saatavat PNR-tiedot tekevät lainvalvontaviranomaisille mahdolliseksi sen, että jo aiemmin tunnistettuihin vakavaan rikolliseen toimintaan liittyviin henkilöihin voidaan maahan saapumisen yhteydessä kohdistaa valvontaviranomaisten toimesta operatiivisia toimia. Toiseksi PNR-tiedot ja niiden analysoiminen antavat viranomaiselle mahdollisuuden profiloida ja tunnistaa uusia vakavaan ri-

kolliseen toimintaan liittyviä henkilöitä. Kolmanneksi PNR-tietoja voidaan käyttää valiokunnan saaman selvityksen mukaan erilaisiin ta-pauskohtaisiin tiedontarpeisiin, joita ilmenee yleensä laajempien vakavia rikoksia koskevien rikostutkintojen yhteydessä. Valiokunta pitää tärkeänä, että esille nousseet ehdotuksen oikeasuhtaisuutta koskevat kysymykset arvioidaan asian jatkovalmistelussa riittävän perusteellisesti.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että parhaillaan on vireillä PNR-tietojen hyödyntämistä lainvalvontatarkoituksiin koskevat sopimusneuvottelut Yhdysvaltojen, Kanadan ja

Australian kanssa. Valiokunta pitää tärkeänä, että ehdotetun direktiivin sääntely on riittävän yhtenäistä neuvoteltavien sopimusten kanssa, mm. jotta PNR-tietojen luovuttaminen ei muodostu lentoyhtiöille käytännössä liian monimutkaiseksi ja hankalaksi.

Lausunto

Lausuntonaan liikenne- ja viestintävaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 21 päivänä kesäkuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Arto Satonen /kok	Jukka Kopra /kok
vpj.	Osmo Kokko /ps	Suna Kymäläinen /sd
jäs.	Thomas Blomqvist /r	Markku Rossi /kesk
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Janne Sankelo /kok
	Ari Jalonen /ps	Eila Tiainen /vas
	Kalle Jokinen /kok	Reijo Tossavainen /ps
	Saara Karhu /sd	Oras Tynkkynen /vihr.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Juha Perttula.