

LIIKENNE- JA VIESTINTÄVALIOKUNNAN LAUSUNTO 5/2008 vp

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

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

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- liikenne- ja viestintäministeriö
- Finnair Oyj
- Suomen Liikematkayhdistys ry FBTA
- Suomen matkatoimistoalan liitto ry (SMAL).

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Ehdotuksen tavoitteena on jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentäminen, joten välineeksi on valittu puitepäättös. Ehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa koskevilla artikloilla (erityisesti sopimus Euroopan unionista 29 artikla, 30 artiklan 1 kohdan b alakohta ja 34 artiklan 2 kohdan b alakohta). Neuvoston oikeudellinen yksikkö on antanut joulukuun 18. päivänä 2007 lausunnon, jossa käsitellään ehdotettua oikeusperustaa ja

EY:n ja EU:n toimivaltaa toteuttaa ehdotuksessa esitetyt toimet.

Ehdotuksen tarkoituksena on yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden säännökset, jotka koskevat lentoliikenteen harjoittajien velvollisuutta asettaa matkustajarekisteritiedot toimivaltaisten viranomaisten saataville terrorismirikosten ja järjestäytyneen rikollisuuden estämiseksi ja torjumiseksi.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää ehdotuksen päämääriä terrorismin ja rikollisuuden torjunnan kannalta si-

nänsä kannatettavina. Poliisi-, tulli- ja rajaviranomaisilla on jo voimassa olevan lainsäädännön perusteella oikeus saada liikenteenharjoittajilta tarpeelliset matkustajatiedot rikostorjuntaa varten. PNR-tietoja vastaavien tietojen analysoinnilla on jo nyt olennainen rooli rikostorjunnassa. Ehdotuksen hyödyllisyydestä ja tarpeellisuudesta tulisi kuitenkin vielä keskustella huomioiden muun muassa suhteellisuusperiaatteen toteutuminen. Kuten jäljempänä todetaan, ehdotukseen liittyy myös useita avoimia, muun muassa taloudellisiin vaikutuksiin, tietosuojaan ja oikeusperustaan liittyviä kysymyksiä. Valtioneuvosto toteaaakin, että kanta ehdotukseen ja sen yksityiskohtiin tarkentuu käsittelyn kuluessa. Alustavasti voidaan todeta seuraavaa:

Taloudellisten vaikutusten osalta valtioneuvosto toteaa, että tässä vaiheessa ei ole vielä mahdollista arvioida tarkoin ehdotuksen kustannuksia. Alustavan arvion mukaan kyse on merkittävistä kustannuksista. Ehdotettava hajautettu järjestelmä jättää kunkin jäsenvaltion päätettäväksi järjestelmän täytäntöönpanon eli rakenteen ja teknisen toteuttamisen. Valtioneuvosto pitää täytäntöönpanon osalta tämän vuoksi olennaisena, että ehdotuksen tavoitteena olevan jäsenvaltioiden säännösten yhdenmukaistamisen lisäksi myös ehdotuksen täytäntöönpanon teknisessä toteuttamisessa pyritään mahdollisimman suureen yhdenmukaistamiseen. Jäsenvaltioille ja liikenteenharjoittajille aiheutuva työmäärä ja kustannukset saattavat valtioneuvoston käsityksen mukaan kasvaa huomattavasti, mikäli täytäntöönpanossa ei yhdenmukaisuutta huomioida.

Valtioneuvosto aloittaa kustannusvaikutusten tarkemman selvittämisen mahdollisimman pian. Kustannusvaikutukset riippuvat olennaisesti myös valittavista yhteisistä teknisistä vaihtoehdoista. Tämän vuoksi Suomi asian ensimmäisen käsittelyn yhteydessä pyysi työryhmän puheenjohtajaa huomioimaan erityisesti tekniset seikat valmisteltaessa ehdotusta erilaisissa puheenjohtajan ystävät -asiantuntijakokoonpanoissa.

Tietojärjestelmien toteuttamisessa valtioneuvosto yleisesti ottaen tukee keskitettyjen tieto-

järjestelmien kehittämistä hajautettujen järjestelmien sijaan, huomioiden sekä unionin että kansallisen tietosuojalainsäädännön vaatimukset. Tämän aloitteen yhteydessä voitaisiin myös keskustella keskitetyn järjestelmän luomisesta ehdotettavan hajautetun järjestelmän sijaan.

Tietosuojan osalta valtioneuvosto toteaa, että ehdotuksessa on vielä paljon selkiytettävää. Esimerkiksi ns. tietosuojapuitepäättöksen soveltaminen ehdotettavassa laajuudessa näyttäisi johtavan siihen, että tietosuojapuitepäättöstä sovellettaisiin myös henkilötietojen kansalliseen käsittelyyn. Tietosuojapuitepäättöksen osalta on kuitenkin saavutettu poliittinen yhteisymmärrys siitä, että sitä sovelletaan vain rajat ylittävään tietojen käsittelyyn. Lisäksi näyttää siltä, että tietosuojapuitepäättös tulisi sovellettavaksi myös henkilötietojen käsittelyyn sellaisessa tiedustelutoiminnassa, joka on jätetty tietosuojapuitepäättöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Myös kolmansiin maihin tapahtuvan tiedon siirron edellytysten suhde tietosuojapuitepäättöksen 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 ehdotuksen käsittelyssä tulisi varmistaa matkustajan oikeusturva- ja oikaisukeinot.

Ehdotuksen oikeusperustan analysointi on vielä kesken valtioneuvostossa.

Matkustajatietoyksikön mahdollisesta sijoituspaikasta Suomessa ei ole tehty päätöksiä. Mikäli päätös hyväksytään, tehtävä voisi Suomessa soveltua esimerkiksi keskusrikospoliisissa sijaitsevalle rikostiedustelu- ja analyysikeskukselle, jossa ovat edustettuna keskusrikospoliisin ohella tulli ja rajavartiolaitos sekä suojelupoliisi eli ehdotuksen kannalta keskeiset Suomen toimivaltaiset lainvalvontaviranomaiset. Keskuksella on toimipaikka myös Helsinki-Vantaan lentokentällä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta pitää hyvänä, että valtioneuvosto aloittaa kustannusvaikutusten selvittämisen mahdollisimman pian. Asiantuntijakuulemisessa onkin todettu kustannusvaikutusten saattavan olla suuret.

Valtioneuvoston tavoin valiokunta pitää tärkeänä, että ehdotuksen tietosuojakysymykset selkiytetään ehdotuksen jatkokäsittelyn aikana. Oikeusministeriön mukaan arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyn tulisi komission puitepää-
tösehdotuksen mukaisesti olla kielletty. Oikeusministeriön tavoin valiokunta katsoo, että edellytysten arkaluonteisten tietojen käsittelylle tulisi olla tiukemmat.

Asiantuntijakuulemisessa oikeusministeriö on kiinnittänyt huomiota ehdotuksen oikeusperustaan. Neuvoston oikeudellinen yksikkö on katsonut, että EY:n perustamissopimus antaa yhteisölle tarpeellisen toimivallan antaa lentoliikenteenharjoittajia ja välittäjiä koskevat säännökset (artiklat 5 ja 6 sekä siirrettäviä PNR-tietoja koskeva liite) ja oikea oikeusperusta tältä osin olisi EY:n perustamissopimuksen lentoliik-

kennettä koskeva 80 artiklan 2 kohta. Euroopan unioni ei siis voisi antaa näitä säännöksiä EU:n perustamissopimuksen VI osaston perusteella, kuten komissio on ehdottanut. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että oikeusministeriö on pitänyt oikeudellisen yksikön näkemystä periaatteessa perusteltuna.

Valiokunnan huomiota on asiantuntijakuulemisessa myös kiinnitetty tietojen vastavuoroisen vaatimisen riskiin ja ehdotuksessa mainittuihin sanktioihin, jotka kohdistuvat sellaisiin tietoihin, joiden oikeellisuutta lentoyhtiöt eivät välttämättä voi tarkistaa. Valiokunta katsoo, että nämä kohdat tulee ottaa harkintaan ehdotuksen jatkokäsittelyn aikana.

Lausunto

Lausuntonaan liikenne- ja viestintävaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin vähäisin täydennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 26 päivänä maaliskuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Martti Korhonen /vas
vpj. Saara Karhu /sd
jäs. Marko Asell /sd
Maria Guzenina-Richardson /sd
Leena Harkimo /kok
Mats Nylund /r
Reijo Paajanen /kok

Markku Pakkanen /kesk
Tero Rönni /sd
Janne Seurujärvi /kesk
Johanna Sumuvuori /vihr
Ilkka Viljanen /kok
Anne-Mari Virolainen /kok
vjäs. Sari Palm /kd (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mika Boedeker.