

Asia

EU/OSA/Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi matkustajarekisterin tietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ehkäisemistä, paljastamista, tutkimista ja syytteeseenpanoa varten.

Kokous

U/E/UTP-tunnus

*U 66/2010***Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu**

U- kirjelmän jatkokirje 3.

Puheenjohtaja antaa oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 3-4.12.2015 tilannekatsauksen direktiiviä koskevien kolmikantaneuvottelujen etenemisestä. Neuvosto hyväksyi direktiiviehdotusta koskevan yleisnäkemyksen huhtikuussa 2012. Kolmikantaneuvottelut puheenjohtajan, komission ja Euroopan parlamentin välillä ovat käynnistyneet lokakuussa 2015 ja jatkuvat edelleen. Neuvottelutilannetta on käsitelty syksyn aikana sekä OSA- neuvoksissa että neuvoston GENVAL- työryhmässä, jonka seuraava kokous pidetään 26.11.2015.

Puheenjohtaja on ilmoittanut tavoitteekseen, että neuvottelut yritetään saada päätökseen vuoden 2015 loppuun mennessä

Suomen kanta*Yleiskanta*

Suomi tukee neuvoston huhtikuussa 2012 omaksumaa yhteistä lähestymistapaa neuvotteluissa Euroopan parlamentin kanssa. Suomi toivoo että neuvottelut saataisiin käytyä mahdollisimman nopeasti, huomioiden Eurooppa- neuvostonkin kehoitus saada direktiivi hyväksyttyä vuoden 2015 aikana.

Kanta U- jatkokirjeen 2. jälkeisiin Euroopan parlamentin tekemiin olennaisimpiin uusiin ehdotuksiin

1) Suomi pitää perusteltuna mahdollisuutta käyttää tietoja myös yleistä turvallisuutta uhkaavan välittömän ja vakavan uhkan torjumiseen, huomioiden myös vastaavan tyyppinen säännös OSA- neuvoston hyväksymässä yleisnäkemyksessä EU:n tietosuojadirektiiviehdotukseksi.

2) Suomi ei pidä perusteltuna kaventaa direktiivin soveltamisalaa vakavasta rikollisuudesta vakavaan kansainväliseen rikollisuuteen. Suomi toteaa aiemman näkemyksensä mukaisesti että yksi määritelmä selkeyttää toimintaa eikä ole ilmennyt perusteluja edellyttää vakavalta rikollisuudelta lisäksi kansainvälistä ulottuvuutta, eikä esimerkiksi rikostutkinnan alkuvaiheessa voida edes tietää onko kyseessä vakava rikos vai vakava kansainvälinen rikos. Mikäli kuitenkin jäsenvaltioiden enemmistö on valmis hyväksymään soveltamisalan kaventamisen, Suomi ei tätä vastusta.

3) Suomi suhtautuu varauksellisesti direktiivin soveltamisalan laajentamiseen myös tilauslentoihin, sillä laajentamisen vaikutuksia eri osapuolille ei ole vielä arvioitu tarpeeksi. Suomi esittää harkittavaksi vaihtoehtoa, että komissio myöhemmin esittäessään Euroopan parlamentille ja neuvostolle direktiiviä koskevan tarkastelukertomuksen sisällyttäisi siihen myös tilauslentoja koskevan vaikutusarvioinnin.

4) Suomi pitää perusteltuna sitä että Europol voi perustellun pyynnön seurauksena saada matkustajatietoja oman mandaattinsa puitteissa tehtäviensä suorittamiseksi. Tämä on linjassa sekä Europolin toimivallan että EU:n sisäisen turvallisuuden strategian kanssa. Suomi pitää tarpeettomana menettelynä sitä, että matkustajatietoyksiköstä riippumaton kansallinen tuomioistuin tai hallinnollinen elin tarkastaisi täyttääkö Europolin pyyntö edellytykset. Suomessa lainvalvontaviranomaiset päättävät itsenäisesti tietojen luovuttamisesta henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön mukaisesti.

5) Tietojen säilyttämisaajan osalta Suomi tukee edelleen viiden vuoden kokonaissäilytysaikaa, ja toteaa kuten aiemminkin, että tietojen peittämättä pitämisen osalta 30 päivää on toiminnallisesta näkökulmasta liian lyhyt, ja vastaavasti 2 vuotta saattaa olla tarpeettoman pitkä. Suomi ei pidä perusteltuna vähentää peitettävien tietojen määrää, ja tukee edelleen neuvoston yleisnäkemyksessä olevaa luetteloa peitettävistä tiedonosista, joiden avulla voisi olla mahdollista välittömästi tunnistaa matkustaja, johon PNR-tiedot liittyvät. Suomi voi hyväksyä, että direktiivissä pääsy peitettyihin tietoihin rajoitetaan matkustajatietoyksikössä sellaiseen henkilöstöön, jolla on oikeus tietojen analyysiin sekä kohdevalintatoiminnan kehittämiseen.

Arkaluonteiseksi henkilötiedoiksi tulisi PNR- direktiivissä katsoa samat tiedot kuin valmisteilla olevassa tietosuojadirektiivissä.

Suomi katsoo, että sääntelyn, jotka koskee rekisteröidyn oikeutta tehdä valitus valvontaviranomaiselle, tulisi olla yhdenmukainen tulevan tietosuojadirektiivin sääntelyn kanssa.

Lentoliikenteenharjoittajien sanktiointi direktiivissä siitä, jos he eivät käsittele tietoja direktiivin tietosuojamääräysten mukaisesti, ei Suomen näkemyksen mukaan kuulu direktiivin alaan eikä oikeusperustaan.

Yleistä tietosuoja-asetusta ja tietosuojadirektiiviä koskevien ehdotusten käsittelyssä Suomi ei ole kannattanut pakollisia tietosuojavastaavia. Suomi katsoo, että pakollista tietosuojavastaavaa voidaan kuitenkin pitää perusteltuna Matkustajatietoyksiköissä.

Kansallinen valvontaviranomaisen tulisi valvoa direktiivin noudattamista kyseisen valtion alueella, ei koko EU:n alueella. Kurinpito-oikeutta loukkaustapauksissa ei tule antaa tietosuojan valvontaviranomaiselle.

Suomi näkee olennaiseksi säilyttää direktiivin johdannon maininnan (kohta 28) siitä että tämä direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden mahdollisuuteen säätää kansallisessa laissaan PNR- tietojen keräämistä ja käsittelyä koskevasta järjestelmästä muita kuin tässä direktiivissä mainittuja tarkoituksia varten tai näiden tietojen keräämisestä muilta kuin direktiivissä tarkoitetuilta liikenteenharjoittajilta, kunhan kyseinen kansallinen laki on unionin säännösten mukainen.

Pääasiallinen sisältö

Maaliskuun 2012 U- jatkokirjeen 2. jälkeisestä käsittelystä.

Oikeus- ja sisäasian neuvosto hyväksyi istunnossaan 26- 27.4.2012 direktiiviä koskevan yleisnäkemyksen pohjaksi Euroopan parlamentin kanssa käytäville neuvotteluille (neuvoston asiakirja 8448/12 LIMITE). Parlamentin LIBE- komitea hylkäsi ehdotuksen 24.4.2013. Komiteoiden puheenjohtajisto palautti asian kuitenkin komiteaan joka hyväksyi 15.7.2015 raporttöörin uudistetun raportin sekä mandaatin aloittaa neuvottelut neuvoston kanssa. Trilogia on käyty syyskaudella 2015 ja puheenjohtajavaltio on tuonut joitakin direktiiviä koskevia kysymyksiä neuvoston Genval- työryhmän käsittelyyn. Viimeisin työryhmän kokous on pidetty 23.10.2015.

Puheenjohtaja on ilmoittanut tavoitteekseen neuvottelujen saamisen päätökseen vuoden 2015 loppuun mennessä.

Euroopan parlamentin komission direktiiviehdotukseen tekemät pääasialliset uudet muutosehdotukset

1) Parlamentti ehdottaa soveltamisalan laajennettavaksi myös yleistä turvallisuutta uhkaavan välittömän ja vakavan uhkan torjumiseen.

Vastaavan tyyppinen säännös sisältyy OSA- neuvoston lokakuussa 2015 hyväksymään yleisnäkemykseen EU:n tietosuojadirektiiviksi (neuvoston asiakirja 12555/15), jossa direktiivin kohdetta ja tavoitetta käsittelevässä 1 artiklassa todetaan, että direktiivissä vahvistetaan säännöt yksilöiden suojelulle toimivaltaisten (...) viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten torjumista, tutkimista, selvittämistä ja syytteenpanoa tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten taikka yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelua ja tällaisten uhkien ehkäisyä varten.

2) Neuvoston yleisnäkemyksen mukaan tietoja saisi käyttää määrätyn edellytyksen terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden torjuntaan. Vakavalla rikollisuudella tarkoitettaisiin neuvoston puitepäätöksen 2002/548/YOS 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja kansallisessa laissa rikoksiksi määriteltyjä tekoja, jos niistä voidaan määrätä vapaudenmenetyksen käsittävä rangaistus tai turvaamistoimenpide, jonka enimmäiskesto on jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaan vähintään kolme vuotta.

Parlamentti haluaisi kaventaa tietojen käyttämisen soveltamisalaa neuvoston näkemyksestä siten, että tietoa saa käyttää määrätyn edellytyksen terrorismin ja vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjuntaan. Parlamentti haluaa siten lisätä rikollisuuden kansainvälisen ulottuvuuden soveltamisen edellytyksiin. Tämä ei sisällynyt neuvoston yleisnäkemykseen, sillä useat jäsenvaltiot ml. Suomi näkivät perusteltuna luopua komission ehdokseen sisältyneestä kansainvälisen ulottuvuuden edellytyksestä soveltamisalassa.

3) Parlamentti ehdottaa tietojen toimittamisvelvollisuutta laajennettavaksi myös tilauslentojen järjestäjiin (charter) lentoliikenteen harjoittajien lisäksi.

Komission aihetta koskevat vuoden puitepäättösehdotus 2008 tai vuoden 2011 direktiiviehdotus eivät sisältäneet velvollisuutta tilauslentojen järjestäjille matkustajatietojen toimittamiseen. Ehdotuksia neuvoston puitteissa valmisteltaessa tällaisesta velvollisuudesta ei myöskään keskusteltu, ehdotuksen esitti Euroopan parlamentti heinäkuussa 2015. Myöskään EU:n ja kolmansien valtioiden välisiin PNR-sopimuksiin ei tilauslentojen harjoittajille sisälly velvollisuutta tietojen toimittamiseen, vain lentoyhtiöille.

Komissio ei ole suorittanut vaikutuksenarviointia ehdotuksen vaikutuksista tilauslentoihin soveltamiseen, koska tällaista soveltamista ei sisältynyt komission ehdotukseen. Komissio järjesti lokakuussa 2015 asiantuntijakokouksen jossa käsiteltiin eri osapuolten kesken mm. sitä mitä matkustajatietoja tilauslentojen järjestäjät keräävät ja minkälaiset edellytykset näiden tietojen matkustajatietoyksiköille toimittamiseen heillä on. Komissio totesi alustavina havaintoinaan GENVAL- työryhmässä 23.10.2015 että alalla on monenlaisia toimijoita, matkustajatietoja ei juurikaan kerätä eikä yrityksillä ole sellaista infrastruktuuria jolla tiedot voitaisiin toimittaa.

4) Parlamentti ehdottaa että myös Europol voisi esittää pyynnön matkustajatietoyksikölle tietojen saamiseksi, mandaattinsa puitteissa. Matkustajatietoyksiköstä riippumaton kansallinen tuomioistuin tai hallinnollinen elin tarkastaisi täyttääkö pyyntö edellytykset ja vasta sitten tiedot voi luovuttaa.

5) Parlamentin tietosuojaan liittyvinä ehdotuksia

Parlamentti haluaisi lyhentää peittämättömien tietojen (tiedot joista henkilöllisyys käy ilmi tai jotka voidaan yhdistää henkilöön) aikaa neuvoston yleisnäkemyksen kahdesta vuodesta 30 päivään, lisäksi parlamentti haluaisi vähemmän tietoja peitettäväksi kuin neuvoston yleisnäkemys. Parlamentti haluaisi määritellä direktiivissä pääsyoikeudesta peitettyihin tietoihin, neuvoston yleisnäkemyksessä pääsyoikeus määriteltäisiin kansallisella sääntelyllä.

Parlamentti haluaisi myös että matkustaja voisi tehdä pyynnön omien tietojen tarkastamisesta sille kansalliselle valvontaviranomaiselle jolle haluaa, neuvoston yleisnäkemyksen ohjatessa kyseisen toimen kansalliselle tietosuojaviranomaiselle, lisäksi parlamentti haluaisi että myös matkustajatietoyksikön tulisi tiedottaa matkustajia heitä koskevien tietojensa käsittelystä (lentoliikenteen harjoittajien lisäksi). Parlamentti esittää myös, että mikäli henkilötietodirektiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta), antaa neuvoston ns. tietosuojapuitepäättöstä (Neuvoston puitepäättös 2008/977/YOS rikosasioissa tehtävässä poliisi- ja oikeudellisessa yhteistyössä käsiteltävien henkilötietojen suojaamisesta) laajemmat oikeudet matkustajille, on kyseistä direktiiviä sovellettava.

Parlamentti haluaisi myös lisätä joitain tietoja neuvoston yleisnäkemyksen sisältämään arkaluonteisten tietojen luetteloon. Lisäksi Parlamentti haluaisi lisätä direktiiviin sanktiomainnan siitä jos yhtiöt eivät käsittele tietoja direktiivin tietosuojamääräysten mukaisesti. Matkustajatietoyksikköön tulisi myös nimetä tietosuojavastaava ja kansallinen valvontaviranomainen voisi valvoa direktiivin noudattamista koko EU:n alueella ja saisi kurinpito-oikeuden loukkaustapauksissa.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

SEUT art. 82(1)(d) ja 87(2)(a), tavallinen lainsäätämisyhteistyö (määräenemmistö neuvostossa).

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentin LIBE- komitea hyväksyi esittelijä Timothy Kirkhopen (UK/Euroopan konservatiivit ja reformistit- ryhmä) uudistetun mietintöluonnoksen 15.7.2015.

Kansallinen valmistelu

U- jatkokirjelmä on käsitelty oikeus- ja sisäasiat -jaoston (EU- jaosto 7) kirjallisessa menettelyssä 12.11.-17.11.2015.

Eduskuntakäsittely

HaVL 5/2011 vp, 4/2012 vp. LiVL 3/2011 vp.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön on selostettu U- kirjelmässä 66/2010 vp. Suomessa on 27.1.2015 tullut voimaan henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 13 §:n muutos (29/2015) jolla poliisilla on oikeus saada rikosten estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi sekä etsintäkuulutettujen tavoittamiseksi yhteisöiltä ja yhtymiltä matkustajaa ja kulkuneuvon henkilökuntaa koskevista rekistereistä, myös teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona tarpeellisia tietoja rekistereistä siten kuin asianomaisen rekisterinpitäjän kanssa sovitaan.

Taloudelliset vaikutukset

Taloudellisia vaikutuksia on arvioitu oikeus- ja sisäasiain neuvoston 26-27.4.2012 yhteydessä. Taloudelliset vaikutukset ovat kiinteästi yhteydessä järjestelmän rakenteeseen ja sen tekniseen toteuttamiseen. Nämä jäävät osin myöhempien kansallisten päätösten varaan.

Kustannukset viranomaisille

Viranomaiskustannusten osalta voidaan todeta että tietojen hyödyntäminen ei ole kertaluonteinen tapahtuma vaan osa jatkuvaa lainvalvontaa, joka vaikeuttaa viranomaiskustannusten kertaluonteista analysointia. Matkustajatietojen käsittely tulee joka tapauksessa edellyttämään jäsenvaltioilta kansallisten analyysijärjestelmien rakentamista. Esimerkkinä vastaavan tyyppisestä järjestelmästä voidaan todeta, että tulli on rakentanut (työ jatkuu edelleen) vastaavan järjestelmän rahtitietojen käsittelyyn, järjestelmän toteutuskustannukset ovat olleet 1,8-3.0 miljoonan euron tasolla. Suuruusluokka tulevan PNR- järjestelmän osalta tulee olemaan vastaavaa tasoa, mutta voitaneen arvioida vasta kun kansallisesti on määritelty tavoiteltavat toiminnallisuudet

(tietoturva vaatimusten edellytyksiä noudattava tietojen vastaanotto, käsittely, säilyttäminen, välittäminen jne.).

Selvää on, että analyysitoiminnan resursseja on vahvistettava jonkin verran. Tullin rikostorjunnan nykyisin 10 hengen vahvuinen analyysiryhmä kykenee suorittamaan ns. kohdevalintaa osaan lennoista. Kuluja aiheutuu myös järjestelmän edellyttämien teknisten valmiuksien luomisesta ja hankinnoista.

Kustannukset lentoliikenteen harjoittajille

Ehdotuksesta aiheutuu lentoyhtiöille kustannuksia, joiden on arvioitu sijoittuvan 0,10-0,20 euroa/lippu. Kustannukset ovat kuitenkin riippuvaisia ylempänä mainituista kansallisista päätöksistä (EU:n sisälentojen kohtelu ja kustannuksiin vaikuttavat tekniset ratkaisut) ja näin ollen tarkempaa analyysia ei vielä voi tehdä.

Sisälentojen ottaminen soveltamisalan piiriin tuo soveltamisalan piiriin myös kokonaan uusia lentoyhtiöitä. Esim. USA:an lentäville lentoyhtiöille järjestelmä on jo tuttu, mutta EU:n sisäisiä lentoja lentävät monet pienemmät yhtiöt, joilla ei ole ulkorajojen ylittäviä lentoja ja joille tämä direktiivi toisi uusia kustannuksia.

Yllä oleva arvio ei koske tilauslentojen mahdollisen sisällyttämisen vaikutuksia, sillä tilauslentojen sisällyttämistä soveltamisalaan koskeva ehdotus tuli Euroopan parlamentilta 15.7.2015.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Ehdotusta valmistelleessa neuvoston GNVAL- työryhmässä todettiin neuvoston yleisnäkemyksiä valmisteltaessa, että ehdotukseen voi muodostaa lopullisen näkemyksen vasta kun sen sisältö ja vaikutukset, erityisesti taloudelliset vaikutukset, ovat tarpeeksi selkeät. Neuvoston yleisnäkemyksen sisältävään ehdotukseen oli 19 jäsenvaltiolla yleinen tarkasteluvarauma (ml. Suomi), 2 jäsenvaltiolla oli yleinen varauma sekä 4 jäsenvaltiolla parlamenttivarauksia.

Asiakirjat

Puheenjohtajan asiakirja (11105/2/15 GENVAL 29) joka sisältää vertailutaulukkoon koottuna komission ehdotuksen ja neuvoston yhteinen näkemyksen sekä LIBE-valiokunnan tekemät muutosehdotukset.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

SM/Neuvotteleva virkamies Jouko Huhtamäki, p. 029 548 8556 (laatija)
OM/Neuvotteleva virkamies Leena Rantalankila, p. 029 515 0152
VM/Neuvotteleva virkamies Jere Lumme, p. 029 553 0041
LVM/Neuvotteleva virkamies Jenni Rantio, p. 029 534 2003

EUTORI-tunnus

EU/2011/0648

Liitteet

Viite

Asiasanat	oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa, oikeus- ja sisäasiat, poliisiyhteistyö, terrorismi, järjestäytynyt rikollisuus
Hoitaa	OM, SM, UM
Tiedoksi	EUE, PE, PLM, STM, TEM, TPK, TULLI, VM, VNK
