

Valvontaosasto

Analyysi ja tiedustelu

Kohdevalinta

Valvontapäällikkö Jarmo Orola

Eduskunta

Hallintovaliokunta

HaV@eduskunta.fi

Viite: Asiantuntijapyyntöne

Tullin lausunto asiassa HE 55/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunnassa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Tullin Valvontaosasto lausuu hallintovaliokunnalle seuraavaa:

1. Tullin roolista ja matkustajatietojen tiedonsaantitarpeista

Lentoliikenteen API- (advanced passenger information) ja PNR- (passenger name record) tiedot muodostavat oleellisen osan lentoliikenteen matkustajatietoja. Niiden perustana on Maailman tullijärjestön (WCO) sekä lentoliikenteen kansainvälisten järjestöjen mm. kansainvälisen ilmakuljetusliiton (IATA) ja kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) yhteistyö. Nämä yhdessä muodostavat po. tietojen standardit ja sanomamuodot. Siten tullihallinnoilla on merkittävä rooli myöskin PNR-tietojen luomisessa ja päivittämisessä.

Tullilla on nykyisen henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain (639/2015) 13 §:n 1 mom:n 1-kohdan nojalla oikeus saada ja käsitellä myös teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkoina tarpeellisia tietoja yhteisön ja yhtymien henkilö- ja muista rekistereistä, kulkuneuvon henkilökuntaa sekä kulkuneuvoja ja kuljettavia tavaroita koskevat tarvittavat tiedot tullirikostorjuntaa varten. Lisäksi tullilain (304/2016) 102 §:n 1 mom:n mukaan henkilön, jota tullitoimenpide koskee suoraan tai välillisesti, on annettava Tullille sen pyynnöstä kaikki tullitoimenpiteen suorittamiseksi tarvittavat tiedot mm. kulkuneuvoa, matkustajaa ja kulkuneuvon henkilökuntaa koskevat tiedot ja asiakirjat. Nämä tietojensaantioikeudet koskevat EU:n sisäistä ja ulkoista liikennettä.

Siten Tullin tarpeet saada matkustajatietoja koskee rikostorjuntaa, tullivalvontaa sekä tulliverotusta. PNR-tiedot muodostavat vain osan Tullin tietotarpeista ja matkustajatietoja tarvitaan laajemmin kuin vain PNR-direktiivin tarkoittamissa tapauksissa. Tullilla ei ole oikeutta muodostaa matkustajatiedoista henkilörekisteriä, vaan matkustajatiedot tulee hävittää heti käsittelyn jälkeen.

Tullin rooli PTR-rikostiedusteluyksiköissä on kaksijakoinen. Sen tehtävänä on tullirikostorjunnassa tehdä matkustajin kohdistuva kohteellinen haku ja tarvittaessa tämän perusteella "etulinjassa" suoritetaan esim. fyysinen tullitarkastus. Tullin kohdevalintaprosessi käsittää tietopohjaisen riskikohteiden etsimisen ja niiden tarkastamisen. Toisaalta tullin tehtävänä on suorittaa poliisin ja rajavartiolaitoksen tukena erikseen määritellyjä PTR-rikostiedustelutehtäviä. Tullin henkilöstö muodostaa pääosan nykyisistä PTR-erityisyksiköiden henkilöstökokonaisuudesta.

2. Hallituksen esitykseen liittyviä näkökohtia

Sisäministeriölle annetussa lausunnossaan Tulli on aluksi todennut, että Tullin käsityksen mukaan säädettävän lain nimen tulisi täsmällisesti vastata säädettävällä lailla kansallisesti täytäntöön pantavan direktiivin nimeä. Lain nimenä tulisi siis olla *laki matkustajarekisteritietojen (PNR) käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämisestä, paljastamisesta ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten annetun direktiivin täytäntöönpanosta*. Nyt käsillä olevasta lakiehdotuksesta puuttuu direktiivin nimeen sisältyvä maininta PNR –tiedoista ja erityisesti liittyntä PNR-direktiivin täytäntöönpanosta. Lisäys olisi tärkeä selkeyden vuoksi, jotta täytäntöönpanolain ei voitaisi tulkita esim. laajentavan direktiivin alkuperäistä tarkoitusta, vaan direktiivi koskee vain PNR-matkustajatietoja.

Keskeinen säännös on lakiehdotuksen 2 § (suhde muuhun lainsäädäntöön). Nimenomaan sen toinen momentti on olennaisen tärkeä, jottei laajempaa tietojensaantimahdollisuutta rajata PTR-viranomaisilta pois ja nykyistä tietojensaantitilannetta oleellisesti heikennetä. Tullin osalta tämä merkitsisi edelleen sitä, että Tulli voi soveltaa tullin kohdevalintatoiminnassa edellä mainitun henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain 13 §:n 1 mom:n 1 kohtaa ja aikanaan vastaavaa uutta lainkohtaa (HE 259/2018 Laiksi henkilötietojen käsittelystä Tullissa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi, 14 § 1 mom. 1 k.)

Nyt puheena olevan lakiesityksen 2 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että matkustajarekisteritietoja (PNR) tarvitsevien viranomaisten tulee sopia mahdollisuudesta vastaanottaa nämä eri lainsäädäntöihin perustuvat tietoluovutukset yhtä kanavaa pitkin. Tullin tarvitsemat PNR-matkustajatiedot sen omiin kohdevalintatehtäviin tulisi siten toimittaa single window-periaatteella sen lainmukaisten tehtävien suorittamiseen. Tulli pitää tätä järjestelyä perusteltuna erityisesti liikenteenharjoittajille tulevan hallinnollisen taakan vähentämiseksi.

Ehdotetun lain 5 § sääntelisi kansallista matkustajatietoyksikköä. Tulli on lausunnossaan sisäministeriölle todennut, että Tullin käsityksen mukaan ja matkustajatietoyksikön muista viranomaisista riippumattomuuden toteuttamiseksi PNR –direktiivin tarkoittaman matkustajatietoyksikön organisatorinen asema tulisi kuitenkin lain tasolla jättää PTR-rakenteesta erilliseksi. Laissa tulisi siten todeta selkeästi, että kyseisellä säädettävällä lailla perustetaan PNR-direktiivin tarkoittama matkustajatietoyksikkö, joka sijaitsee esimerkiksi keskusrikospoliisissa taikka poliisihallituksessa. Matkustajatietoyksikön tarkempi sijoittuminen PTR-rakenteeseen, esimerkiksi juuri PTR-rikostiedusteluyksikön yhteyteen, tulisi siis jättää käytännön tasolla päätettäväksi.

Tällöin matkustajatietoyksikölle ehdotetut oikeudet ja velvollisuudet kohdistuisivat jo olemassa olevaan juridiseen yksikköön (esim. poliisihallitus tai keskusrikospoliisi), jolloin päätöksentekomekanismit noudattaisivat ko. organisaation normaaleja päätöksentekomalleja. Näin ei luotaisi PTR-matkustajatietoyksiköstä uutta juridista yksikköä, joka direktiivin ja sen täytäntöönpanolain perusteella käyttää toimivaltuuksia ja sille on osoitettuja velvoitteita. PTR-rikostiedusteluyksikkö ei ole itsenäinen juridinen yksikkö, jolle olisi mahdollisuus osoittaa itsenäisiä toimivaltuuksia. Mikäli matkustajatietoyksiköksi lain tasoisesti määritellään jo olemassa oleva juridinen yksikkö (esim. poliisihallitus tai keskusrikospoliisi) lakiesitykseen sisältyvä liitelaki 2. (Laki poliisin, Tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetun lain 5 §:n muuttamisesta) tulee tarpeettomaksi tässä asiayhteydessä.

Lisäksi Tulli toteaa, että PNR-täytäntöönpanolain 7 §:n osalta tulisi vielä erikseen sovittaa yhteen matkustajarekisteritietoihin automatisoidusti verrattavat taustarekisterit. Myöskin nyt uudistettavassa Laissa henkilötietojen käsittelystä Tullissa (HE 259/2018) siirrytään pois rekisterikohtaisesta sääntelystä. Tämä koskee Tullin osalta nyt puheena olevan esityksen lain 7 §:n 2 mom:n 5-kohtaa. (Tullin tietojärjestelmät ja henkilörekisterit). Miten tulisivat selkeyden, tarkkarajaisuuden ja yksityiskohtaisuuden vaatimukset täytetyksi. Nämä voitaneen myös täyttää käsittelytarkoituksiin perustuvalla sääntelyllä.

PNR-direktiivin 4 artiklan 3. kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että matkustajatietoyksiköllä on riittävät resurssit tehtäviensä hoitamiseksi. PIU-yksikkötoiminta eroaa nykyisestä ilmaliikenteen PTR-rikostiedusteluyksikön toiminnasta mm. siten, että sen toiminta-aikavaatimus on nykyistä laajempi, toimintaan liittyy laaja EU-yhteistyövaati-

mus, tehtävien käsittely vie nykyistä enemmän työaikaa ja toiminta vaikuttaa koko kohdevalintaprosessiin työmäärää lisäävästi. Tällä hetkellä käytössä olevat PTR-viranomaisten henkilöresurssit eivät ole riittäviä matkustajatietoyksikön toiminnan tehokkaaseen ylläpitoon.

Hyvänä lakiesityksessä on PNR-tietojen saamisvarmuuden parantuminen lentoliikenteen harjoittajilta ja mahdollisuus turvata niiden saanti seuraamusmaksu-uhkalla. PNR-direktiivin mukainen EU-yhteistoiminta laajentuu kaikkiin EU-maiden matkustajatietoyksiköihin ja yhteistyö aktivoituu näiden välillä. Tällöin on myöskin mahdollisuus vertailla parhaita käytäntöjä. Lisäksi operatiivinen yhteistyö Euroopan lainvalvontaviraston Europolin kanssa tehostuu. Europol kehittää valmiuttaan matkustajatiedustelussa ja EU-alueen ulkorajatarkastuksiin ja matkustusasiakirjoihin liittyvien tietokantojen yhteen toimivuutta. Positiivisena voidaan myös pitää, että direktiivin täytäntöönpanolaki antaa mahdollisuuden törkeän rikollisuuden osalta perustaa kansallinen henkilötietorekisteri, jossa saa käsitellä PNR-matkustajatietoja ja säilyttää niitä lakiesityksessä määritellyn ajan. Lakiesityksessä PNR-direktiivin edellyttämät tietosuoja- ja laillisuusvalvontaedellytykset ovat riittävällä tasolla.

Lopuksi Tulli toteaa, että muutoin lakiesitys vastaa Tullin näkemyksiä ja täyttää Tullin näkemyksen mukaan PNR-direktiivin vaatimukset.