

8.1.2019

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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

Sisäministeriön rajavartio-osasto (Rajavartiolaitoksen esikunta) lausuu hallintovaliokunnalle kunnioittavasti seuraavaa.

Rajavartio-osasto on osallistunut hallituksen esityksen valmisteluun ja lausunut asiaan jo ennen hallituksen esityksen antamista. Rajavartio-osaston lausunto ja valmistelun yhteydessä esiin tuodut näkemykset on pääosin huomioitu hallituksen esityksessä. Esityksen toimeenpanoon liittyy muutama keskeinen asiakokonaisuus, joista tärkeimmät ovat matkustajatietoyksikön henkilöresurssien varmistaminen sekä matkustajarekisteritietojen (PNR-tiedot) käsittely.

Matkustajarekisteridirektiivin toimeenpanolain voimaansaattaminen tuo yhden merkittävän lisätyökalun lainvalvontaviranomaisille vakavan rikollisuuden ja terrorismin torjumiseksi. Tuloksellinen toiminta edellyttää kuitenkin lisäystä henkilöresursseihin, koska PNR-tietojen käsittely on merkittävä lisätehtävä PTR-viranomaisille. Direktiivi edellyttää rekisterikyselyiden tuloksena saatujen osuimien käsittelyä yksittäin. Nykyiset resurssit eivät mahdollista tietojen asianmukaista ja kattavaa käsittelyä. Rajavartiolaitoksen osalta arvio henkilöstön lisätarpeesta on 12 henkilötyövuotta.

Rajavartiolaitos vastaanottaa jo nykyisin voimassaolevan henkilötietolainsäädännön perusteella merkittävän määrän lentoliikenteen matkustajatietoa rajatarkastuksiin liittyen ja vastaa kansallisesti matkustajien ennakkotietojen (API-tiedot) käsittelystä. PNR-tietojen käsittelyn osalta on erittäin tärkeää varmistaa, ettei uusilla säädöksillä heikennetä nykytilaa matkustajatietojen käsittelyssä. Rajavartiolaitoksen kannalta olisi tarkoituksenmukaista, että samaa osaavaa ja matkustajatietojen käsittelykokemusta omaavaa henkilöstöä voitaisiin käyttää sekä PNR- että API-tietojen käsittelyyn.

PNR-tietojen käytön osalta on valmisteluvaiheessa esiintynyt erilaisia näkemyksiä tietojen käytettävyyden laajuudesta. Tältä osin vahvistettavan lainsäädännön toivotaan selkeyttävän tilannetta. Eriävät näkemykset liittyvät PNR-tietojen käytettävyyteen suhteessa voimassaolevaan kansalliseen lainsäädäntöön. Konkreettisesti kyse on siitä voidaanko PNR-tietoja käyttää ainoastaan direktiivin mukaiseen vakavan rikollisuuden ja terrorismin torjuntaan vai voidaanko niitä käyttää myös muihin käyttötarkoituksiin?

Rajavartiolaitoksen toiminnan kannalta hyvin merkityksellinen on ratkaisu siitä, mitä tietoja matkustajatietoyksikkö voi toimittaa tietojen käsittelyn jälkeen eteenpäin toimivaltaisille viranomaisille. Parhaassa tapauksessa laitton toiminta voidaan PNR-tietojen avulla estää jo lähtömaassa. Rajatarkastuksen yhteydessä voidaan tehokkaasti kohdistaa tarvittavia toimenpiteitä matkustajatietoyksikössä tunnistettuihin henkilöihin. Matkustajan PNR-tiedoissa havaittava poikkeama edellyttää useimmiten toimivaltaisen viranomaisen jatkokäsittelyä, joten tarpeellisten selvityksien mahdollistamiseksi tietojen toimittamisen kynnys matkustajatietoyksiköstä toimivaltaiselle viranomaiselle tulee olla direktiivin käyttötarkoitus huomioiden riittävän matala. Esimerkiksi poikkeava matkustajaprofiili tai viime hetken varaus voi liittyä vakavaan rikollisuuteen mutta sille voi myös löytyä jatkokäsittelyssä luonnollinen selitys.

Rajavartiolaitoksen näkemys on lisäksi, että PNR-tietojen käytössä tulisi erottaa toisistaan reaaliaikainen tietojen käyttö ennen matkustajan maahan saapumista tai maasta lähtöä ja rekisteriin talletettujen tietojen käyttö jälkikäteen. Reaaliaikaisen käytön tulisi mahdollistaa tietojen laajempi hyödynnettävyys havaittaessa esimerkiksi etsintäkuulutettu tai maahantulokiellossa oleva henkilö ja toimittaa asiaa koskeva tieto toimivaltaiselle viranomaiselle tarvittavien toimenpiteiden arvioimiseksi.

Esitykseen liittyvä PTR-lain 5 §:n muutos ei ole nykymuodossaan onnistunut. PTR-viranomaiset ovat perustaneet neljä yhteistä valtakunnallista rikostiedusteluyksikköä. Rajavartio-osasto esittää PTR-lain 5 §:n tarkistamista seuraavalla tavalla:

PTR- viranomaisten rikostiedustelu- ja rikosanalyysitoimintaa varten voidaan perustaa yhteisiä PTR- rikostiedusteluyksiköitä. Matkustajatietojen käsittelyä varten on erityinen PTR-rikostiedusteluyksikkö. PTR- rikostiedusteluyksiköissä voi toimia PTR- viranomaisten erikseen tehtävään määräämiä edustajia.

PNR-lain 5 §:n osalta on samalla tarve tehdä pieni muutos poistamalla 1 momentista sana "valtakunnallinen". Uusi muoto olisi seuraavanlainen:

Tässä laissa tarkoitettuna matkustajatietoyksikkönä toimii poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetun lain (687/2009) 5 §:ssä tarkoitettu ~~valtakunnallinen~~ PTR- rikostiedusteluyksikkö.

PNR-lain 7 §:n osalta tulee vielä erikseen yhteen sovittaa matkustajarekisteritietoihin automatisoidusti verrattavat taustarekisterit. Rajavartiolaitoksen osalta uudistettavana olevassa henkilötietolaissa (HE 241/2018 vp) siirrytään pois rekisterikohtaisesta säätelystä. PNR-lain 7 §:n kohdan 4 osalta vertailtavat tiedot tulevat siten muuttumaan.

Matkustajatietojen osalta PTR-viranomaiset ovat määrittäneet pidemmän aikavälin tavoitetilaksi tietojen keskitettyä käsittelyä liikennemuodosta riippumatta. Viranomaisresurssien tehokkaan ja tuloksellisen toiminnan mahdollistamisen kannalta on tärkeää, että matkustajatietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö mahdollistaa kansallisesti tarkoituksenmukaiset ratkaisut tietojen käsittelemiseksi ja edelleen jakamiseksi lainvalvontaviranomaisten käyttöön.