

Poliisitarkastaja Teemu Saukonieni

08.01.2019

POL-2018-56199

Eduskunta
Hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

Lausuntopyyntö 19.12.2018 , asiassa HE 55/2018 vp, kuulemistilaisuus , 9.1.2019 klo 11.00

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunnassa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 55/2018 vp)

Lausuntopyyntö

Eduskunnan hallintovaliokunta on viitekohdan lausuntopyynnössään pyytänyt Poliisihallitukselta asiantuntijalausuntoa koskien hallituksen esitystä 55/2018 vp laiksi lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunnassa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (jäljempänä PNR-laki).

Esitetyllä lailla pantaisiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden torjunnassa. Esityksellä pantaisiin myös osittain täytäntöön Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston antama terrorismin torjuntaan ja ns. vierastaistelijoihin liittyvä päätöslauselma, jonka muun muassa velvoittaa YK:n jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset keräämään lentoliikenteen matkustajarekisteritietoja.

Ehdotetussa laissa säädettäisiin poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen (PTR) yhteistoiminnasta annetussa laissa tarkoitettu valtakunnallinen rikostiedusteluyksikkö toimimaan matkustajarekisteritietoja käsittelevänä kansallisena yksikkönä. Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi myös mainittuun viranomaisten yhteistoimintaa koskevaan lakiin ja sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin vähäiset teknisluonteiset tarkistukset.

Lausunto

Hallituksen esitys on hyvin valmisteltu ja pääpiirteissään onnistunut. On tarkoituksenmukaista säätää lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käsittelystä erillisellä täytäntöönpanolailla. Hallituksen esityksessä todetusti matkustajarekisteridirektiivi ja nyt ehdotettava direktiivin täytäntöönpanolaki eivät rajoita muuhun lainsäädäntöön¹ perustuvaa tiedonsaantioikeutta tai tietojen käsittelyä. Matkustajatiedoilla, niiden tehokkaalla analysoinnilla sekä näiden pohjalta tehtävillä toimenpiteillä on tärkeä rooli terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunnassa ja näiden toimintaedellytyksien heikentämisessä sekä kansallisesti että kansainvälisesti.

¹ Tällaista säätelyä on ainakin laissa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (761/2003), laissa henkilötietojen käsittelystä Tullissa (639/2015) ja laissa henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa (579/2015).

POLIISIHALLITUS

Asemapäälikönkatu 14, PL 22, 00521 HELSINKI

kirjaamo.poliisihallitus@poliisi.fi

Puh. +358 295 480 181, Faksi +358 295 411 780

Lakiesityksessä otetaan hyvin huomioon tietosuoja- ja oikeusturvanäkökohdat. Poliisihallitus nostaa lausunnossaan esiin erityisesti Kansallisen matkustajatietoyksikön (PIU) resursoinnin merkityksen PNR-direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi. Varsin keskeisenä on pidettävä myös jäljempänä esitettyä rahanpesurekisterin lisäämistä automaattisesti vertailtavien rekisterien piiriin.

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta (PeVL 29/2018 vp)

Perustuslakivaliokunta on PNR-lain hallituksen esityksen osalta edellyttänyt hallintovaliokunnan selvittävän ehdotetun 7§:n mukaisen automaattisen vertailun piirissä olevien rekisterien tietojen vertaamisen hyödynnettävyyden välttämättömyyttä.

PNR- direktiivin tavoitteiden toteuttamiseksi sekä vakavan rikollisuuden estämiseksi, on välttämätöntä kyetä vertaamaan rikostorjuntaa varten saatuja tietoja mahdollisimman laajasti matkustajatietoihin. Lainvalvontaviranomaisten perusrekistereiden lisäksi henkilöiden ja verkostojen tunnistaminen ja niiden yhteyksien tunnistaminen edellyttää myös hallituksen esityksessä mainittujen muiden viranomaisten tai muun kuin rikostorjunnan käyttötarkoitukseen perustetun rekisterin automaattiseen vertailuun. Automaattisen vertailuosuman löytyessä, matkustajarekisteridirektiivi edellyttää yksittäin tehtävää manuaalista varmennusta. On huomattava, että terrorismiin tai vakavaan rikollisuuteen liittyy useimmiten suunnitelmallisuutta ja siinä toimivat henkilöt pyrkivät välttämään korostuneesti joutumista lainvalvontaviranomaisten toimenpiteiden kohteeksi. Terrorismin ja vakavan rikollisuuden paljastaminen on aina haasteellista, joten automaattisen vertailun kautta tulevat herätteet asian tarkemmaksi selvittämiseksi ovat lähtökohtaisesti välttämättömiä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan hallintovaliokunnan on syytä täsmentää matkustajarekisteritietojen käsittelyn arviointi- ja analyysikriteeriensäätelyä. Hallintovaliokunnan on perustuslain 12 §:n 2 momentista ja 21 §:stä johtuvista syistä tarkasteltava huolellisesti myös ehdotettujen kriteerien ja niitä mahdollisesti soveltavien automatisoitujen menettelyjen algoritmien suhdetta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin ja tarvittaessa selkeytettävä sääntelyä. Tältä osin Poliisihallitus yhtyy Keskusrikospoliisin asiasta lausumaan ja korostaa julkisuuden osalta tarkkojen arviointikriteerien salassa pidettävyyttä viranomaisten julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 § 1 mom 5 (viranomaisten tekniset ja taktiset menetelmät) perusteella.

Kansallisen matkustajatietoyksikön (PIU) toiminnan organisointi ja resurssit

Hallituksen esityksessä todetusti poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen henkilöstön muodostama matkustajatietoyksikkö aloitti toimintansa marraskuun alussa 2016 osana PTR-rakennetta. Matkustajatietoyksikön toiminta perustuu voimassa oleviin lain säännöksiin eri matkustusmuotojen matkustaja- ja miehistötietojen saantioikeuksista PTR- viranomaisten rikostorjuntatehtäviä varten. Matkustajatietoyksikön tehtävät on lisätty PTR-rakenteen aikaisempien tehtävien päälle ilman lisäresursseja.

Matkustajatietoyksikön päätehtävät on kirjattu hallituksen esityksen 5 §:ssä; Matkustajatietoyksikön tehtävänä on matkustajarekisteritietojen vastaanottaminen sekä kyseisten tietojen säilyttäminen ja käsittely sekä tietojen ja niiden käsittelytulosten toimittaminen ja siirtäminen tässä laissa tarkoitetuissa tapauksissa.

Käytännössä matkustajatietoyksikkö vastaanottaa, hankkii, käsittelee, analysoi ja luovuttaa keskitetysti toimivaltaisena kansallisena matkustajatietoyksikkönä (PIU), matkustajaliikenteen PNR ja API tietoja lainsäädännön mukaisiin toimivaltaiten lainvalvontaviranomaisten käyttötarkoituksiin. Yksikkö vastaa ja huolehtii saamiensa tietojen asianmukaisesta, käyttötarkoituksen mukaisesta käsittelystä ja säilytyksestä sekä siitä, että kyseisiä tietoja luovutetaan toimivaltaisille viranomaisille, vain laissa säädettyihin tarkoituksiin huomioiden niiden käyttörajoitukset.

Matkustajatietoyksikkö huolehtii matkustajaliikenteen tietojen käsittelyyn ja luovuttamiseen liittyvästä yhteistyöstä ja tietojen asianmukaisesta ja lainsäädännön edellyttämästä toimittamisesta sekä kaupallisessa tarkoituksessa matkustajaliikennetietoja käsittelevien yritysten osalta, että toimivaltaiten lainvalvontaviranomaisten suhteen. Yksikkö huolehtii toiminnalle asetetusta ja säännöllisestä matkustajatiedon käsittely-, (tallennus, häivytyks, häivytytetyntiedon palautus ja tiedon poisto) tilastointi- ja raportointivelvollisuuksista.

Matkustajatietojen käsittelytehtävän hoitaminen direktiivin edellyttämällä tavalla edellyttää lisäresursointia sekä matkustajatietoyksikköön että operatiiviseen toimintaan (kenttä- ja tutkinta). Poliisihallitus on tuonut tämän esiin johdonmukaisesti asian valmisteluvaiheessa. Kyseessä on merkittävä uusi tehtävä lainvalvontaviranomaisille ja sen hoitaminen direktiivin edellyttämien velvoitteiden mukaisesti edellyttää tuleville vuosille merkittäviä lisäyksiä sekä PIU-yksikön resursointiin, että operatiivisen toiminnan huomioimiseen paikallispoliisissa. Tämän lisäksi kustannuksia aiheuttaa PIU-yksikön toimitiloista, PNR-tietojärjestelmän ylläpidosta sekä poliisin informaatioteknologiakeskuksen neljän henkilötyövuoden lisäresursoinnista.

Poliisihallituksen 2018 alkusyksystä tekemän arvion mukaan PIU- yksikön henkilöresurssia tulee nostaa hallitusti niin, että sen pysyvä lisäresursointi on poliisin osalta 12 henkilötyövuotta vuonna 2019, 10 henkilötyövuotta vuonna 2020 ja 18 henkilötyövuotta vuonna 2021. Paikallispoliisin osalta pysyvän lisäresursoinnin tarve arvioidaan olevan 15 henkilötyövuotta.

PIU-yksikön resurssien varmistaminen kunkin PTR-viranomaisen osalta on erittäin tärkeää PNR-direktiivin edellyttämien velvoitteiden toteutumisen kannalta. Tätä edellyttää myös PNR-direktiivin 4 artiklan 3 kohta. Nykyisillä resursseilla ne eivät tule toteutumaan vaan matkustajatietojen käsittelyä joudutaan priorisoimaan huomattavasti ja direktiivin tarkoitus toteutuu vain vähäisessä määrin.

Euroopan komissio kerää PNR-direktiivin 20 artiklan mukaisia tilastotietoja jäsenvaltioista säännöllisesti. Tilastotiedoissa on mainittava ainakin niiden

matkustajien kokonaislukumäärä, joista PNR-tiedot on kerätty ja vaihdettu sekä niiden matkustajien lukumäärä, jotka on eritelty lisätutkimuksia varten. Ensimmäinen seurantaraportti tulee toimittaa komissiolle viimeistään 21.1.2019 ja se koskee 1.7 - 31.12.2018 välistä aikaa.

Matkustajatietojen vertaaminen rahanpesurekisteriin

Esitetyn PNR-lain 7 § 3 momentissa on mainittu sellaiset tietokannat ja rekisterit, joiden tietoihin matkustajatietoyksikkö voi saman säännöksen 1 momentissa tarkoitetun käsittelyn yhteydessä automatisoidusti verrata matkustajarekisteritietoja.

Vertailun piirissä ei ole rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain (445/2017) 3 §:ssä mainittua rahanpesurekisteriä. Poliisi on valmistelun aikana tuonut esiin tarpeen lisätä rahanpesurekisteri vertailtaviin rekistereihin.

Rahanpesun torjunta liittyy oleellisesti terrorismin rahoituksen ja vakavan rikollisuuden torjuntaan. Rahanpesun selvittelykeskuksen tehtävänä on selvittää epäilyttäviä liiketoimia ja rahanpesurekisteriin tallennetaan tietoja rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämiseksi. Rahanpesun luonteeseen kuuluu pyrkimys häivyttää rikoksen tuottaman hyödyn rikollinen alkuperä. Asiaa käsitellään yksityiskohtaisemmin Keskusrikospoliisin lausunnossa hallintovaliokunnalle.

Rahanpesurekisterin lisääminen automatisoidusti verrattaviin rekistereihin on keskeistä PNR-lain tavoitteiden saavuttamiseksi. Lainsäädännöllisiä esteitä tähän ei näyttäisi olevan.