Eduskunta
Hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

HAV:n lausuntopyyntö 19.12.2018, asiassa HE 55/2018 vp

Keskusrikospoliisin lausunto hallituksen esitykseen laiksi lentoliikenteen matkustajarekisterin käytöstä terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunnaksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 55/2018 vp)

Yleistä

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Keskusrikospoliisilta kirjallista asiantuntijalausuntoa 8.1.2019 mennessä ja asiantuntijaa kuultavaksi 9.1.2019, asiaan HE 55/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunnassa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Lakiehdotuksilla pannaan täytäntöön matkustajarekisteritietojen (PNR-tieto) käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU)2016/681. Esityksellä pantaisiin myös osittain täytäntöön Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston antama terrorismin torjuntaan ja niin sanottuihin vierastaistelijoihin liittyvä päätöslauselma 2396 (2017), joka velvoittaa YK:n jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset keräämään lentoliikenteen matkustajarekisteritietoja.

Matkustajarekisteritietojen suunnitelmallisen ja tehokkaan käsittelyn avulla voidaan paljastaa ja tunnistaa sellaisia henkilöitä ja verkostoja, joiden yhteyttä terrorismiin tai vakavaan rikollisuuteen ei muutoin kyetä paljastamaan tai osoittamaan. Tietojen käytössä korostuu lainvalvontaviranomaisten velvollisuus ja tehtävä suojata kansalaisia ja ylläpitää heidän turvallisuuttaan, ehkäistä heihin kohdistuvia rikoksia, väkivaltaisia ja oikeudettomia toimia, joilla uhataan sekä loukataan kansalaisten perusoikeuksia vapautta, koskemattomuutta ja turvallisuutta. Prioriteettina toiminnassa on ennaltaehkäisy.

Lausunto

Keskusrikospoliisi pitää ehdotettua sääntelyä tärkeänä ja hyvin valmisteltuna. Keskusrikospoliisi on aiemmin lausunut asiaan, ja on osallistunut myös lainvalmisteluun. Keskusrikospoliisi haluaa kuitenkin vielä painottaa muutamia matkustajarekisteridirektiivin (PNR-direktiivi) kansalliselle matkustajatietoyksikkö (PIU) toiminnalle asettamia vaatimuksia. Hallituksen esityksessä todetusti poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen henkilöstön muodostama kansallinen matkustajatietoyksikkö aloitti ns. väliaikaismallina toimintansa 1.11.2016,

osana PTR-rikostiedustelu- ja -analyysiyksikkörakennetta. PTR-matkustajatietoyksikkötehtävää (PIU) on koordinoitu EU-komission matkustajatietoyksiköiden valmisteluasiakirjojen mukaisesti Keskusrikospoliisissa sijaitsevassa valtakunnallisessa PTR-rikostiedustelukeskuksessa.

Yleisesti matkustajatietojen käsittelyssä on keskeistä, että matkustajatiedot saadaan liikenteenharjoittajilta kansallisesti keskitettyyn paikkaan, lainvalvontaviranomaisten lainmukaista käyttöä varten.

PNR-direktiivin tarkoittamassa PIU-yksikössä kyseisiä tietoja tulee voida verrata, yhdistää ja analysoida laajasti erilaisiin taustarekistereihin ja tietoihin, direktiivin edellyttämällä tavalla ja tarkoituksessa, huomioiden myös tietosuojavaatimukset (GDPR). Yhteyden löytyessä on tärkeää pyrkiä varmistamaan tiedon oikeudellisuus ja tunnistamaan/yksilöimään kohde, jota tieto koskee. Tämä edellyttää ensivaiheessa laajaa rekistereiden käyttöä, tietojen automaattivertailuja, henkilöä koskevien tietojen varmentamista, kohteen tunnistamista ja manuaalitarkastusta, ennen tietojen edelleen luovutusta PIU-yksikön ulkopuolelle toimivaltaiselle viranomaiselle lisätutkimuksia ja toimenpiteiden suorittamista varten. On tärkeää, että tarpeelliset toimenpiteet suoritetaan mahdollisimman kattavien tietojen perusteella, oikea-aikaisesti ja oikein. Tämä on olennaista sekä kohteiden, asianomistajien että viranomaisten oikeusturvan kannalta.

Viranomaisten ja liikenteenharjoittajien prosessit ovat lentoliikenteessä erittäin aikapaineistettuja, mikä edellyttää prosesseihin ennakoitavuutta, toimintoihin älykästä automatiikkaa ja resursseja. PNR-tietojen suojelua koskeva sääntely edellyttää ns. automaattivertailuosumien varmentamista yksittäistarkastuksina. Direktiivin velvoitteiden asianmukaiseksi hoitamiseksi, vaatimus edellyttää uusia henkilöresursseja. Tästäkin näkökulmasta on perusteltua, että tietojen kansallinen käsittely toteutetaan lainvalvontaviranomaisten yhteistyöyksikössä. Ehdotetussa laissa esitetäänkin, että poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetussa laissa tarkoitettu rikostiedusteluyksikkö toimisi matkustajarekisteritietoja käsittelevänä kansallisena matkustajatietoyksikkönä.

PNR-direktiivi toteaa mm., että direktiivi ei vaikuta rajavalvonnan toteuttamista koskeviin voimassa oleviin unionin sääntöihin tai unionin alueelle tuloa ja sieltä poistumista koskeviin unionin sääntöihin. EU-komissio on aihealueen käsittelyn yhteydessä esiintuonut keskitettyä PNR-tietojen käsittelymallia ja korostanut mm. sitä, että PNR-tietojen rinnakkainen kerääminen, ei ole matkustajarekisteridirektiivi mukaan kansallisesti mahdollista.

API-tiedot sisältyvät osana myös matkustajarekisteridirektiivin (PNR) tarkoittamiin tietoihin, joita lentoliikenteen liikenteenharjoittajien on toimitettava matkustajatietoyksikköön. Liikenteenharjoittaja näkökulmasta on perusteltua, että PNR-tietoja toimitettaisiin lainvalvontaviranomaisille vain yhteen keskitettyyn paikkaan. Vastaanotettuja tietoja käsiteltäisiin kyseisessä paikassa, josta niitä luovutettaisiin edellytysten täyttyessä viranomaisille, laissa säädettyjä tarkoituksia varten. Näin toimimalla lainvalvontaviranomaisille asetetut virkatehtävät tulisi hoidettua,

tehokkaasti, taloudellisesti ja tarkoituksenmukaisesti. Keskitetty malli parantaisi myös tietojen käytön valvontaa.

Keskusrikospoliisi pitää tarkoituksenmukaisena, että lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käsittelystä säädetään erillisellä täytäntöönpanolailla. Keskusrikospoliisi esittää hallituksen esitykseen;

- muutamia säännös täsmennyksiä (5 §) ja määritelmälisäys (3 §)
- mahdollisuutta vertailla matkustajatietoja rahanpesurekisterin tietoihin yhteyksien tunnistamiseksi (7 §)
- täsmennyskirjausta matkustajatietoyksiköstä PTR-rikostiedusteluyksikkönä (5 § ja poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetun lain (687/2009) 5 §).

Keskusrikospoliisi on lausuntoaan laatiessa huomioinut hallituksen esityksestä hallintovaliokunnalle annetun PeVL 29/2018 vp lausunnon.

Keskusrikospoliisi lausuu ehdotetuista säännöksistä seuraavaa:

3 § Määritelmät

– Esitetään lisättäväksi määritelmät-luetteloon;

12) 'matkustajan ennakkotiedoilla' EU-direktiivin 2016/681/EU mukaisia liikenteenharjoittajan varaus- ja lähtöselvitysjärjestelmään sen tavanomaisen liiketoiminnan yhteydessä keräämiä tietoja matkustajista; matkustusasiakirjan tyyppi ja numero, matkustusasiakirjan myöntävä valtio, matkustusasiakirjan voimassaolopäivä, aluksella olevan matkustajan asema (miehistö, saapuva / lähtevä matkustaja), matkustajan kansalaisuus, nimi, sukunimi, syntymäaika ja sukupuoli, rajanylityspaikka tulo / lähtö Suomeen / Suomesta, lennon numero ja lentoyhtiön tunnus, lähtö- ja saapumisajankohta, lähdön ja saapumisen paikkakunta, matkatavaroiden määrä, paino ja tunnistetiedot, istumapaikan numero, lennolla kuljetettujen matkustajien kokonaismäärä.

Määritelmälisäystä esitetään, koska matkustajan ennakkotiedot ovat erittäin tärkeä osa PNR-matkustajatietoa, ne ovat yksittäistietoina laaja tietokokonaisuus ja perusoikeuksien suojan kannalta on nähty tarve tehdä täsmennystä. Ennakkotiedoilla pystytään tekemään kohteen tarkempaa identifiointia. Ennakkotiedon esitetty sisältö perustuu ICAO:n julkaisemaan Guidelines on advance Passenger Information (API) - WCO/IATA/ICAO 2010 -asiakirjan Appendix II to guidelines on advance passenger information WCO/IATA Passenger list message (PAXLST) implementation guide, 15 October 2010, Version 3.0 -liiteasiakirjaan. Lakiehdotuksen tavoitteena on varmistaa, että lainvalvontaviranomaisten käytettävissä on mahdollisimman paljon tietoa henkilöiden matkustamisesta, sekä parantaa edellytyksiä viranomaisten väliseen tiedonvaihtoon lentomatkustajatietojen osalta. Identifioinnin myötä myös oikeusvarmuus ja kansalaisten oikeusturva paranee. Tämä lisäys olisi samalla tarkennus ja lain sisällön täsmennys, ehdotetun lain 4 § 2. mom. kohtaan, 18) matkustajan ennakkotiedot, jos sellaisia on kerätty.

13) 'matkustajarekisteritietojen käsittelyllä' matkustajarekisteritietojen vastaanottamista, tietojen tallentamista, tietojen automaattista vertailua taustarekistereihin ja kriteereihin sekä näiden osumien ja niiden sisältämien yhteyksien yksittäistarkastamista, tietovertailuja, rekisteritarkastuksia henkilöiden ja yhteyksien tunnistamiseksi, arviointi- ja analyysikriteereiden luomista ja ylläpitämistä, toimivaltaisten viranomaisten tietopyyntöihin vastaamista, lain 7-12 §:ssä tarkoitetuissa käsittelytarkoituksissa, matkustajatietoyksikössä.

Määrittelyllä selvennettäisiin ja rajoitettaisiin lainvalvontaviranomaisten osalta PNR direktiivin 6 artiklan PNR-tietojen käsittelyn sisältöä PIU-yksikössä, ehdotetun lain 7-12 §:n tarkoituksessa.

Matkustajatietoyksikön on toimitettava matkustajarekisteritietojen 7 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetun käsittelyn tuloksena tunnistettujen henkilöiden matkustajarekisteritiedot tai tietojen käsittelyn tulokset toimivaltaisille viranomaisille, jotta nämä voivat tehdä selvityksiä kyseisten henkilöiden osallisuudesta terrorismirikoksiin tai vakavaan rikollisuuteen.

5 § Matkustajatietoyksikkö

Hallituksen esityksessä on ehdotettu kirjaus:

5 § Matkustajatietoyksikkö

Tässä laissa tarkoitettuna matkustajatietoyksikkönä toimii poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetun lain (687/2009) 5 §:ssä tarkoitettu valtakunnallinen PTR-rikostiedusteluyksikkö. Matkustajatietoyksikön tehtävänä on matkustajarekisteritietojen vastaanottaminen ja niiden käsittely tämän lain mukaisesti.

Keskusrikospoliisi esittää, että hallituksen esityksessä oleva kirjaus 5 § osalta muutettaisiin seuraavaan muotoon;

5 § Matkustajatietoyksikkö

Tässä laissa tarkoitettuna matkustajatietoyksikkönä toimii poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetun lain (687/2009) 5 §:ssä tarkoitettu PTR-rikostiedusteluyksikkö. Matkustajatietoyksikön tehtävänä on matkustajarekisteritietojen vastaanottaminen ja niiden käsittely tämän lain mukaisesti. Matkustajatietoyksikössä voi työskennellä vain kyseisiin tehtävin erikseen määrättyjä, toimivaltaisten viranomaisten edustajia.

Hallituksen esityksessä on ehdotettu seuraava kirjaus lakiin poliisi, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta:

5 § PTR- rikostiedusteluyksiköt

PTR-viranomaisten rikostiedustelu- ja rikosanalyysitoimintaa varten on valtakunnallinen PTR-rikostiedusteluyksikkö, jonka lisäksi voidaan perustaa alueellisia ja paikallisia PTR-rikostiedusteluyksiköitä. PTR-rikostiedusteluyksiköissä voi toimia PTR-viranomaisten erikseen tehtävään määrättyjä edustajia.

Keskusrikospoliisi esittää, että hallituksen esityksessä oleva kirjaus lakiin poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta 5 § muutetaan seuraavaan muotoon;

5 § PTR- rikostiedusteluyksiköt

PTR-viranomaisten rikostiedustelu- ja rikosanalyysitoimintaa varten voidaan perustaa PTR-rikostiedusteluyksiköitä. Poliisiylijohtaja, Tullihallituksen pääjohtaja ja Rajavartiolaitoksen päällikkö päättävät PTR-rikostiedusteluyksiköiden perustamisesta, yksiköiden tarkemmasta rakenteesta ja lakkauttamisesta valtakunnallisessa PTR-johtoryhmässä. Erityisiä toimivaltuuksia käyttävät yhteistoimintayksiköt perustetaan lailla PTR-rikos-tiedusteluyksiköksi. PTR-rikostiedusteluyksiköissä voi toimia PTR-viranomaisten erikseen tehtävään määräämiä edustajia.

Perustelut muutosehdotuksille. Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annettu lain 12 §:ssä (PTR-laki) säädetään mm. että *valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa lisäksi tarkempia säännöksiä PTR-viranomaisten päätöksentekomenettelystä, joka koskee 5 §:ssä tarkoitetun rikostiedusteluyksikön muodostamista. Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoimintaa koskevassa valtioneuvoston asetuksessa 3 § säädetään seuraavasti; Poliisiylijohtaja, Tullihallituksen pääjohtaja ja Rajavartiolaitoksen päällikkö päättävät valtakunnallisessa PTR-johtoryhmässä PTR-rikostiedusteluyksikköjen perustamisesta ja lakkauttamisesta.*

Poliisiylijohtaja, Tullihallituksen pääjohtaja ja Rajavartiolaitoksen päällikkö muodostavat PTR-johtoryhmän. PTR-johtoryhmän päätöksellä vuodesta 2014 alkaen, PTR-rikostiedusterurakenteessa tehdyn muutoksen jälkeen, kaikki PTR-rikostiedusteluyksiköt ovat toimineet valtakunnallisina rikostiedusteluyksikköinä. Poliisissa alueellisen ja paikallisen rikostiedustelu- ja analyysitoiminnan hoitavat poliisilaitosten rikostiedustelu- ja analyysiyksiköt (RTA-yksiköt). PTR-johtoryhmän päätöksellä on perustettu vuonna 2014 seuraavat PTR-rikostiedusteluyksiköt, jotka toimivat valtakunnallisesti: 1) valtakunnallinen PTR-rikostiedustelukeskus (PTR-rikostiedustelu- ja analyysikeskus), 2) PTR-meri rikostiedusteluyksikkö, 3) PTR-ilma rikostiedusteluyksikkö ja 4) PTR-maa rikostiedusteluyksikkö. PTR-meri-, -ilma- ja -maayksiköt ovat erikoistuneet nimenmukaisiin liikennemuotoihin liittyviin tiedustelutehtäviin.

Tässä yhteydessä uusi PTR-rikostiedusteluyksikkö, matkustajatietoyksikkö perustettaisiin poikkeuksellisesti suoraa erityislailla; PNR-direktiivin täytäntöönpanolailla.

Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan kirjauksella osoitettaisiin PIU-yksikölle selkeämpi konteksti, nimenomaisesti määritelty tehtävä osana poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetussa laissa määriteltyjä tavoitteita. Kirjauksella edistettäisiin poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen matkustajatietotoiminnan yhteisten toimintalinjojen toteuttamista siten, että PTR-viranomaisille matkustajarekisteritiedon käsittelyyn säädetyt rikosten estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen (rikostorjunta), valvontaan sekä niitä koskevaan kansainväliseen

yhteistyöhön liittyvät tehtävät ja yksittäiset toimenpiteet tulevat hoidetuiksi tarkoituksenmukaisesti, tehokkaasti ja taloudellisesti.

Matkustajatietoyksiköiltä vaaditaan matkustajarekisteridirektiivin (EU 2016/681) mukaisesti kyky, osaaminen, välineet ja valmiudet matkustajatiedon taktisten ja operatiivisten analyysien tekemiseen ja käyttämiseen. Tiedon käsittelyn valtavat tietomassat vaativat analyysiosaamisen kehittämistä ja analyysin tavoitteiden tarkennusta nykyisestään, viemään analyysin mahdollisuudet entistä enemmän myös operatiivisen matkustajarekisteritiedon käsittelytoiminnan tueksi ja kiinteäksi osaksi sitä. Matkustajatiedon käsittelyn prosesseista on PNR-direktiivin (EU 2016/681) voimaatulon myötä tehty EU-tasolla runsaasti tutkimusta, jota hyödynnetään laajasti Suomen kansallisen matkustajatietoyksikkötoiminnan suunnittelussa, päätöksenteossa ja toiminnassa.

PNR-tiedon ja kansallisten tietojärjestelmien ja -rekistereiden vertailu, on kirjattu prosessina PNR-direktiiviin ensisijaisena toimenpiteenä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämisen, paljastamisen ja tutkimisen sekä tällaisiin rikoksiin liittyvien syytetoimien kannalta ja siten sisäisen turvallisuuden parantamiseksi, todisteiden hankkimiseksi ja rikollisverkostojen paljastamiseksi. Tietojärjestelmä ja -rekisterivertailun tuloksena saatavat osumat on tarkastettava yksittäin. Tähän yksittäistarkastus prosessiin matkustajatietoyksikkö tarvitsee viranomaisten ja yhteisöjen tietojärjestelmien ja -rekistereiden tietoja.

Toimintaympäristö on muuttunut ja muuttuu. Yhä enemmän on tarvetta suunnata eri viranomaisten yhteistyössä voimavaroja tietojohtoisesti, tilannekuva perusteella rikollisuuden estämiseen ja turvallisuuden ylläpitämiseen. Yhteistyöllä taataan se, että asetetut tehtävät viranomaisten yhteisillä ja heidän omilla tehtäväalueilla tulee suoritettua tehokkaasti, tarkoituksenmukaisesti ja taloudellisesti. Tämä voidaan toteuttaa, kun sellaisten viranomaisten välillä, jotka osallistuvat turvallisuuden ylläpitämiseen, rikollisuuden estämiseen, on mahdollisuus havaita tällaisin asioihin liittyviä tietoja ja yhteyksiä, tietoja voidaan välittää, käsitellä ja analysoida. Tällöin voidaan tunnistaa yhteyksiä, verkostoja, ja toimenpiteitä edellyttäviä kohteita lainsäädännön tukemana, keskitetyssä paikassa. Ennalta estäviä toimenpiteitä ja turvallisuuteen vaikuttavia tietoja voidaan kohdentaa oikea-aikaisesti, mahdollisimman oikeisiin kohteisiin ja päätöksiä voidaan tehdä kattavimmilla viranomaisten hallussa olevilla tiedoilla. Tällä parannetaan sekä kohteiden, asianomistajien että viranomaisten oikeusturvaa. Toimintaympäristön muutoksen vuoksi olisi tarpeen avata PTR-viranomaisten yhteistoimintaa hyvin tukeva PTR-laki laajempaan kokonais-tarkasteluun sen selvittämiseksi, voisiko tällaisessa yhteistyöyksikössä työskennellä Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen lisäksi myös muita rikostorjuntaan, rikollisuuden ennalta ehkäisyyn ja turvallisuuden ylläpitoon liittyviä viranomaisia.

7 § Matkustajarekisteritietojen käsittely

Lakiehdotuksen 7 §:n mukaan matkustajarekisteritietoja esitetään käsittelyn yhteydessä verrattavaksi automatisoidusti 11 tietokantaan.

Lakiehdotuksen 7 §:n 3 momentin perusteluista tarkemmin ilmenevästi osa rekistereistä on poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen perustehtävien hoitamisen tarkoitusta varten perustettuja. Ulkomaalaisrekisteriä käytetään muun muassa ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä, sekä oleskelua koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa varten, valtion turvallisuuden suojaamiseksi ja turvallisuusselvityksistä annetussa laissa tarkoitetun perusmuotoisen turvallisuusselvityksen ja laajan turvallisuusselvityksen tekemiseksi.

Matkustajarekisteridirektiivin 6. artiklan 3 a kohdan mukaan matkustajatietoyksikkö voi arviointia toteuttaessaan verrata matkustajarekisterin tietoja terrorismirikosten tai vakavan rikollisuuden ennalta estämisen, paljastamisen, tutkinnan sekä tällaisiin rikoksiin liittyvien syytetoimien kannalta olennaisiin tietokantoihin, kuten etsittyjä tai kuulutuksen kohteena olevia henkilöitä tai esineitä koskeviin tietokantoihin, tällaisiin tietokantoihin sovellettavien unionin, kansainvälisten ja kansallisten sääntöjen mukaisesti. Direktiivi jättää näin ollen kansalliselle lainsäätäjälle liikkumavaraa siltä osin, mitkä tietokannat katsottaisiin direktiivissä tarkoitetuiksi tietokannoiksi, joihin matkustajarekisteritietoja olisi vertailtava.

Keskusrikospoliisin esittää ehdotetun lain 7 § 3 momentin 12 kohdaksi lisättäväksi vertailutietokantana rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä, paljastamista ja selvittämistä koskeva rekisteriä (Laki rahanpesun selvittelykeskuksesta 3 §, 445/20.17) ns. rahanpesurekisteri.

Ehdotettu lisäys 7 § 3 mom. 12 k:

12) rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain (445/2017) 3 §:ssä tarkoitettu rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä, paljastamista ja selvittämistä koskeva rekisteri.

Rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain (445/2017) 3 §:ään esitetään lisättäväksi uusi 10 momentti;

Rahanpesun selvittelykeskus voi antaa lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden torjunnassa annetun lain (xxx/2019) 5 §:ssä tarkoitetulle matkustajatietoyksikölle oikeuden hakea osumatietoja rahanpesurekisteristä sellaisten henkilöiden tunnistamiseksi, joilla saattaa olla osallisuutta kyseisessä laissa tarkoitettuihin terrorismirikoksiin tai vakavaan rikollisuuteen. Osumatiedot voidaan antaa tietojoukkona tai sähköisesti.

PNR-direktiivin 6 artiklan 3 a kohdan mukaan PNR-tietoja tulee verrata terrorismirikosten tai vakavan rikollisuuden ennalta estämisen, paljastamisen, tutkinnan sekä tällaisiin rikoksiin liittyvien syytetoimien kannalta olennaisiin tietokantoihin. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä, paljastamista ja selvittämistä koskeva rekisteri, on terrorismin rahoittamisen estämisen ja paljastamisen osalta, yhteyksien löytämiseksi yksi olennaisimmista tietokannoista. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä, paljastamista ja selvittämistä koskevaan rekisteriin tallennetaan tietoja rahanpesun ja terrorismin

rahoituksen estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. PNR-direktiivin vakavan rikollisuuden määrittelyn liiteluettelossa mainitaan erikseen vakavana rikoksena: rikoksen tuottaman hyödyn rahanpesu ja rahan, mukaan lukien euron, väärentäminen.

Keskusrikospoliisi toteaa, että rahanpesun torjunnassa on kyse nimenomaan vakavan rikollisuuden torjunnasta. Rahanpesu on kriminalisoitu rikoslain 32 luvun 6 §:ssä. Rahanpesun selvittelykeskus selvittää epäilyttäviä liiketoimia ja sen toimintaan sovelletaan erityisesti poliisilain säännöksiä, ellei esitutkintakynnys ylity.

PNR-direktiivin mukaisesti matkustajatietojen toimittamisen velvoitteen taustalla ei ole mitään tietojen toimittajan, tietoihin liittyvää epäilystä rikoksesta. Tietoja verrataan matkustajatietoyksikössä direktiivin mukaisesti, kriteereihin, automaattisesti sellaisiin olennaisiin tietokantoihin, joilla voidaan estää, paljastaa ja selvittää terrorismia ja vakavia rikoksia, jolloin tavoitteena on tunnistaa sellaisia rikollisyhteyksiä, jotka eivät ole aiemmin olleet lainvalvontaviranomaisten tiedossa.

Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan rahanpesurekisteriä koskevat säännökset, eivät kiellä tai estä rekisterinpitäjää luovuttamasta ja käyttämästä tietoja matkustajatietojen vertaamista koskevaan tarkoitukseen. Rahanpesurekisterin rekisterinpitäjä on Keskusrikospoliisi. Keskusrikospoliisi katsoo, että ehdotettuun lain 7 § 3 momenttiin tulisi tehdä viipymättä lisäys, joka mahdollistaisi rahanpesunrekisterin ja matkustajarekisteritietojen vertaamisen, jotta PNR-direktiivin asettamat tavoitteet voidaan asianmukaisesti täyttää. Lainsäädännöllisiä esteitä tähän ei Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan ole, ja rahanpesunrekisterin rekisterinpitäjän mukaan esitetty lisäys on tarpeellinen.

Olennainen ja välttämätön asia vastaanotettujen tietojen käsittelylle on, että niitä voidaan vertailla ja yhdistellä sellaisiin tietoihin, joiden avulla on mahdollista paljastaa ja tunnistaa yhteyksiä, verkostoja, jotka eivät ole viranomaisten tiedossa tai joita ei ole havaittu. Yhtäältä ainakaan kaikki niistä toimijoista, joita koetetaan tunnistaa ja paljastaa yhteydestä vakavaan rikollisuuteen, eivät ole todennäköisesti koskaan jääneet kiinni rikoksesta siten, että heistä olisi rikosperusteinen merkintä viranomaisrekisterissä. Toisaalta tällaiset henkilöt ovat todennäköisesti voineet asioida viranomaisessa ja saada viranomaiselta esim. jonkun luvan, henkilötodistuksen jne. Matkustajatietodirektiivin yksi nimenomainen tavoite on löytää ja tunnistaa tällaisia tahoja, estää ja paljastaa heidän yhteyksiään vakaviin rikoksiin. Viranomaisen on tunnistettava henkilöt, ennen kuin voidaan kohdentaa oikea-aikaisia toimenpiteitä, oikeisiin henkilöihin. Tietosuojadirektiivin johdanto-osan 27. kappaleessa todetaan mm. rikosten ennalta estäminen, tutkiminen ja niistä syyttäminen edellyttävät, että toimivaltaiset viranomaiset voivat käsitellä tiettyjen rikosten ennalta estämisen, tutkimisen, paljastamisen tai rikoksiin liittyvien syytetoimien yhteydessä kerättyjä henkilötietoja myös muissa yhteyksissä ymmärtääkseen rikollista toimintaa ja havaitakseen yhteyksiä selvitettävien rikosten välillä.

On selvää, että yhteyksien paljastamiseksi, verkostojen ja henkilöiden tunnistamiseksi, PNR-direktiivin tavoitteiden toteuttamiseksi, vakavan

rikollisuuden estämiseksi, on välttämätöntä kyetä vertaamaan rikostorjuntaa varten saatuja tietoja, mahdollisimman laajasti lainvalvontaviranomaisten perusrekistereiden lisäksi sellaisiin rekistereihin, mistä löytyy yhteystietoja, tunnistamistietoja, rajanylitystietoja, omaisuustietoa ja etsintäkuulutustietoja, siitä huolimatta, onko vertailutietoja sisältävä viranomaisrekisteri perustettu rikostorjuntaa tai muuta käyttötarkoitusta varten. Näitä ns. taustarekistereitä tulee kyetä vertailemaan automaattisesti matkustajatietoihin, se on välttämätöntä virkatehtävän asianmukaiseksi hoitamiseksi käsiteltävien tietomassojen ollessa suuria. Automaattisen vertailuosuman löytyessä, PNR-direktiivi edellyttää yksittäin tehtävää manuaalista varmennusta.

7 § 3. mom. 1) - 5) kohtiin sisältyvät toimivaltaisten kansallisten PNR-viranomaisten, poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen perustehtävien hoitamiseksi; rikostorjunta ja turvallisuuden ylläpitämiseksi perustetut tietokannat. Tietokannat ovat luonnollisesti myös terrorismirikosten tai vakavan rikollisuuden ennalta estämisen, paljastamisen, tutkinnan sekä tällaisiin rikoksiin liittyvien syytetoimien kannalta olennaisimmat tietokannat. Ko. rekistereihin ja tietojärjestelmiin sisältyy viranomaisten etsittyjä tai kuulutuksen kohteena olevia henkilöitä tai esineitä, tällaisiin tietokantoihin sovellettavien unionin, kansainvälisten ja kansallisten sääntöjen mukaisesti. Vertailu ko. tietokantoihin tapahtuu sekä PNR-tiedon automaattisessa vertailussa käytettävänä että automaattisen vertailun tulosten, osumatiedon yksittäistarkastusprosessissa henkilöllisyyden varmentamisessa.

Lakiehdotuksen 7 §:n 3 momentin mainituista rekistereistä ajoneuvoliikennerekisteri, vesikulkuneuvorekisteri; ja väestötietojärjestelmä, eivät ole rikostorjunnan tarkoituksessa perustettuja. Kyseisten rekistereiden tietosisällön hyödyntämistä ja tietojen luovuttamista on kuitenkin katsottu tarpeelliseksi laajentaa viranomaisille, näiden muualla laissa tai sen nojalla säädettyjen tai määrättyjen tehtävien hoitamiseksi. Myös näiden rekistereiden matkustajarekisteritietoihin vertailu on olennaista direktiivin tarkoittaman rikollisuuden ehkäisyssä. On huomattava, että PNR eli varaustiedot, ovat vahvistamattomia tietoja, joita edellytetään varmennettavan, mm. väestötietojärjestelmä on kohteiden yksilöinnin kannalta välttämätön matkustajatietojen vertailussa. Esimerkkeinä ja tosiasioina voidaan todeta, että rikoksella hankittua omaisuutta siirretään usein vakavan rikoksen tehneen lähipiirin haltuun ja muutetaan erilaiseen muotoon, esimerkiksi ajoneuvoja, veneitä, kiinteistöjä muuta arvo-omaisuutta. Kun pyritään tavoittamaan vakavista rikoksista etsintäkuulutettuja ja löytämään yhteyksiä ja yhteystietoja henkilöiden ja omaisuuden ja välillä saamaan heitä toimenpiteiden kohteiksi, myös ajoneuvoja ja vesikulkuneuvoja sekä kiinteistöjä sisältävistä rekisteristä löytyvillä virallistiedoilla saattaa olla olennainen merkitys. Rekistereiden vertailuvaiheessa ei ole kyse esitutkinnan aloittamisen harkinnasta, eikä ole etukäteen tiedossa se, mistä rekisteristä ratkaiseva tai olennainen tieto yhteyden paljastamiseksi löytyy. Tietojen vertailussa matkustajatietoyksikkö analysoi saamiaan tietoja, onko perusteita toimittaa tietoja toimivaltaisille viranomaisille lisätutkimuksia varten. Mahdollisen esitutkinnan toimittavat toimivaltaiset viranomaiset, ei matkustajatietoyksikkö. Rikosasioiden tietosuojalain 9 § korostaa mm. siirrettävien tietojen laadun varmistamista.

Toisena esimerkkinä on ulkomaalaisrekisteristä annetun lain (1270/1997) 2 §:ssä tarkoitettu ulkomaalaisrekisteri. Kyseinen ulkomaalaisrekisteri kattaa Maahanmuuttoviraston hakemusasioiden osarekisterin, työnantajaosarekisterin, muukalaispassien ja pakolaisen matkustusasiakirjojen osarekisterin, maahantulon ja maastalähdön valvonnan osarekisterin, tutkinto-osarekisterin sekä kansalaisuusasioiden osarekisterin sekä Ulkoministeriön viisumiasioiden osarekisterin ja maahantuloedellytysten osarekisterin.

Kyseiset rekisterit ja tietojärjestelmät sisältävät sekä matkustajarekisteritiedon automaattisessa vertailussa käytettävää tietoa mm. maahantulokieltoon määrättyjen henkilöiden tiedot ja tietoja, joita käytetään automaattisen vertailun tulosten, osumatiedon yksittäistarkastusprosessissa henkilöllisyyden varmentamiseen. Kyseiset tietojärjestelmät ja -rekisterit sisältävät tietoa Suomeen matkustavista henkilöistä, Suomessa oleskelevista henkilöistä, Suomesta pois matkustavista henkilöistä, mitä tietoja ei ole saatavissa mistään muusta tietojärjestelmästä. Ulkomaalaisrekisteriä pidetään ja käytetään ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua ja työntekoa koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa varten, valtion turvallisuuden suojaamiseksi. Järjestelmässä oleva tieto voi olla tärkeää tarkan kohdevalintaehdon tai kriteerin luomisessa ja ylläpitämisessä.

Turvallisuuden ylläpitämiseksi ja turvallisuuden edistämiseksi on tärkeää, ettei viranomaisille synny tilannetta, jossa päätöksenteko tapahtuisi pelkästään rikosten torjuntaan viranomaisissa perustettujen tietojärjestelmien tietoihin perustuen. Rikosten torjuntaan viranomaisissa perustettujen rekistereiden ja tietojärjestelmien tiedot ovat perustelluista syistä tarkkarajaisesti määriteltyjä, rikollisuus tai rikostorjunta liitännäisesti kirjattuja ja antavat kohteista luonnollisesti varsin yksipuolisen käsityksen. Pelkästään rikostorjuntaa perustettujen rekistereiden vertailulla, ei kyetä paljastamaan sellaisia yhteyksiä, verkostoja, jotka eivät ole viranomaisten tiedossa. Esimerkkinä voidaan mainita, että poliisin kuvia sisältävä tuntomerkkirekisteri sisältää kuvat vain rekisteröidyistä rikoksista epäillyistä. Henkilöistä, jotka ovat jääneet rikoksista kiinni. Tuossa rekisterissä ei ole kuvia niistä henkilöistä, jotka ovat syyllistyneet rikokseen, mutta joita ei ole rekisteröity rikoksesta epäiltynä, tai jotka eivät ole jääneet rikoksistaan lainkaan kiinni. Laajoilla taustatarkastuksilla, toimenpiteet kohdetuvat mahdollisimman oikeisiin kohteisiin ja tällöin minimoidaan viattomien, väärien henkilöiden lisätutkimukset ja tarkastukset.

Lakiin 7 § 3. mom. kirjattavat rekisterit ja tietojärjestelmät ovat työkaluja, joita ilman matkustajatietoyksikkö (PIU) ei suoriudu tehokkaasti matkustajarekisteritieto (PNR) -direktiivin ja säädettävän lain mukaisesta matkustajarekisteritiedon käsittelytehtävästään terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämisessä, paljastamisessa ja tutkinnassa.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan (PeVL 29/2018 vp) lausunnon mukaan hallintovaliokunnan on syytä täsmentää matkustajarekisteritietojen käsittelyn arviointi- ja analyysikriteeriensääntelyä. 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.

Keskusrikospoliisin mukaan PNR-direktiivin mukaisen matkustajarekisteritiedon käsittelyn arviointikriteerit, eivät tule perustumaan syrjintäkiellon vastaiseen perusteeseen. Arviointikriteerien perustelu haasteeseen saadaan suurelta osin jo nyt vastaus PNR-direktiivin 6. artiklan 4. kohdan määrittelyissä ja ko. artiklan implementoinnissa HE 55/2018 vp yksityiskohtaiset perustelut tekstissä liittyen 7 § 1. ja 2. momenttien sisällössä.

Keskusrikospoliisi esittää HE 55/2018 vp tekstissä 7 § 1. ja 2. momentin sisältöön viitaten; Matkustajatietoyksikkö vahvistaisi 1. momentin 3 kohdassa tarkoitetut arviointi- ja analyysikriteerit ja tarkastaisi ne säännöllisesti yhdessä toimivaltaisten viranomaisten kanssa.

Tietosuojavastaava on vastuussa matkustajarekisteritietojen (PNR) käsittelyn valvonnasta ja tietosuojaan liittyvien toimenpiteiden täytäntöönpanosta matkustajatietoyksikössä HE-tekstiin kirjauksen mukaisesti. Tietosuojavastaava osallistuisi arviointi- ja analyysikriteerien laadinta- ja hyväksyntäprosessiin. 6 §:n voidaan tarvittaessa nimenomaisesti lisätä, että Tietosuojavaltuutetulla on oikeus tarkistaa matkustajatietoyksikön tietosuojavastaavan vahvistamat 7 § 1. mom. 3. kohdan arviointi- ja analyysikriteerien lainmukaisuus. Kriteereissä on kyse rikostorjunnan ja turvallisuuden ylläpitämisen näkökulmasta ehdottomasti salassa pidettävistä taktisista ja teknistä tiedoista, joiden avulla on tavoite paljastaa ja löytää rikollisyhteyksiä vakavaan rikollisuuteen. Kriteerit paljastuessaan romuttaisivat rikostorjunnan tehokkuutta, vaarantaisi rikosten ehkäisemistä ja selvittämistä tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä, julkisuuslain 6 luvun 24 § 1 mom. 5 kohdan tarkoittamassa merkityksessä.

Käytännössä joko PNR toimivaltaisten viranomaisten matkustajatietoyksikölle esittämät arviointi- ja analyysikriteerit vastaanotetaan yksikköön tai yksikkö laatii itse kyseisiä kriteerejä. Uudet esitykset/säännöt tarkistetaan määräajoin ja niiden toteumaa seurataan jatkuvasti. Yksikön tietosuojavastaava suorittaa direktiivin mukaisen "suojatoimien" toteutumisen arvioinnin, ennen säännön operatiivista tietojärjestelmä käyttöönottoa. Kiireellisessä tapauksessa säännöt voidaan ottaa operatiiviseen käyttöön PIU-yksikön päällikön päätöksellä, mutta päätös on alistettava viipymättä tämän jälkeen yksikön tietosuojavastaavalle, joka voi kieltää sääntöjen käytön.

Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan kohdevalintasääntöjä tai kriteerejä ei voida saattaa julkisiksi. Julkinen kohdevalinta säännön "ohjelmistokoodin" julkaisu paljastaisi salassa pidettäviä viranomaisten taktisia ja teknisiä menetelmiä. Kohdevalintasääntöjen laadinnassa tehdään kansainvälistä viranomaisyhteistyötä (Europol, Frontex, WCO), joten avoin julkaisu ei kansainvälisen yhteistyön mahdollistamisen puitteissakaan ole mahdollista. Julkaisu olisi myös vastoin viranomaisten toiminnan julkisuus lainsäädäntöä tiedon antaminen arviointikriteereistä,

kohdevalintasäännöistä vaarantaisi rikosten ehkäisemistä ja selvittämistä tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä

Keskusrikospoliisi kannattaa hallituksen esityksen sääntelyä ja tavoitteita edellä kommentoidusti. Tärkeänä pidetään, ettei uudella sääntelyllä heikennetä matkustajatietojen kansallista käsittelyä lainvalvontaviranomaisissa. Keskitetty malli lisää tehokkuutta, taloudellisuutta ja oikeusvarmuutta.

Keskusrikospoliisin päällikkö,
poliisineuvos Tero Kurenmaa

Tilannekeskuslinjan päällikkö,
rikostarkastaja Arto Tuomela

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 08.01.2019 klo 11:16. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Tiedoksi

Apulaispäällikkö Björn Weckström
Rikosylitarkastaja Ari Lahti
Ylitarkastaja Marko Jokela
Keskusrikospoliisin Oikeusyksikkö