

Tuomas Ojanen
12.9.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Arvioinnin lähtökohtia

Esityksen pääasiallisena tarkoituksena on panna täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden torjunnassa. Lisäksi esityksellä pantaisiin osittain täytäntöön Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston 21 päivänä joulukuuta 2017 antama terrorismin torjuntaan ja ns. vierastaistelijoihin liittyvä päätöslauselma, joka muun muassa velvoittaa YK:n jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset keräämään lentoliikenteen matkustajarekisteritietoja.

Kuten esityksen säätämisjärjestysjaksosta ilmenee, esitys on erityisen merkityksellinen yksityiselämän suojan sekä yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoja koskevien perustuslain 10 ja 6 §:n 1 ja 2 momenttien kannalta.

Samalla on kuitenkin korostettava, että käsillä olevassa direktiivin täytäntöönpanotilanteessa ”sovelletaan” EU-oikeutta perusoikeuskirjan 51(1) artiklassa tarkoitetulla tavalla. Näin ollen kotimaista lainsäätäjää sitoo perustuslain ohella Euroopan unionin perusoikeuskirjassa 7 artiklassa turvattu yksityiselämän suoja, 8 artiklassa turvattu henkilötietojen suoja sekä 21 artiklan syrjintäkieltomääräys, sellaisena kuin niiden sisältö on täsmentynyt EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Lisäksi esityksen arvioinnissa on merkityksellinen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla sekä sitä koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, jotka asettavat *vähimmäistason* yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla sekä Suomen oikeudessa että EU-oikeudessa (ks. perusoikeuskirjan 52.3 artikla¹).

Kuten esityksen jaksosta 2.2 ilmenee, matkustajarekisteritietodirektiivin säätämishistoria on ollut verraten pitkä, vaiherikas ja kiistanalainenkin (ks. myös esim. PeVL 11/2008 vp). EU:n komissio julkaisi jo vuonna 2007 ehdotuksen neuvoston puitepäätökseksi lentomatkustajien rekisteritietojen käytöstä lainvalvontatarkoituksiin. Ehdotus oli kuitenkin varsin altis kritiikille juuri yksityiselämän suojan ja syrjintäkieltojen² kannalta,

¹ Perusoikeuskirjan 52(3) artiklan mukaan ”(s)iltä osin kuin tämän perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä yleissopimuksessa (Euroopan ihmisoikeussopimus – TO) taattuja oikeuksia.”

² Ks. myös esim. Euroopan unionin neuvoston pyynnöstä annettu EU:n perusoikeusviraston lausunto puitepäätösehdotuksesta vuodelta 2008 sekä Euroopan parlamentin pyynnöstä annettu viraston lausunto vuodelta 2011 direktiiviehdotuksesta. Osallistuin viraston vuoden 2008 lausunnon laadintaan yhdessä professoreiden Olivier de Schutterin ja Martin Scheininin kanssa. Lausunnossa kritisoitiin puitepäätösehdotusta muun muassa lailla säätämisen vaatimuksen, suhteellisuusperiaatteen ja syrjintäkieltojen kannalta. Esimerkiksi direktiiviin (ks. 6.4 artikla) – ja käsillä olevaan lakiehdotukseen, ks. 7

eikä sitä saatu hyväksyä ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa. Myös Lissabonin sopimuksen voimaantulon 1.12.2009 jälkeen säädösvalmistelu EU:ssa on ollut varsin kiistanalainen.

Tässä yhteydessä on huomautettava, että puitepäättöksen ja myöhemmin direktiivin valmistelun aikana tietyt EU:n ulkopuoliset maat, kuten Yhdysvallat, ovat esittäneet EU:n jäsenvaltioille vaatimuksia lentomatkustajia koskevien PNR-tietojen toimittamisesta. EU on myös neuvotellut - ja neuvottelee parhaillaankin - tietojen luovuttamissopimuksista. Tällä hetkellä EU:lla on voimassa kahdenväliset sopimukset PNR-tietojen luovuttamisesta Australian (VL L 186/14 14.7.2012) ja Amerikan Yhdysvaltojen (VL L 215/5 11.8.2012) kanssa. Sopimukset tulivat voimaan kesällä 2012. Neuvottelut tietojen toimittamisesta ovat parhaillaan käynnissä Kanadan kanssa (U 67/2013 vp).

EU-tuomioistuin antoi heinäkuussa 2017 lausunnon 1/15, jossa se totesi, että Euroopan unionin ja Kanadan välistä sopimusta matkustajarekisteritietojen siirtämisestä ei voida tehdä sen silloisessa muodossa.

Vaikka kaikkien matkustajatietojen järjestelmällinen siirtäminen, säilyttäminen ja käyttäminen ovat tuomioistuimen mukaan pääosin hyväksyttävissä, useat sopimusluonnoksen määräykset eivät täyttäneet EU:n perusoikeuksista, erityisesti yksityiselämän suojasta ja henkilötietojen suojasta sekä syrjintäkielloista johtuvia vaatimuksia.

EU-tuomioistuimen mukaan useat sopimusmääräykset eivät rajoittuneet täysin välttämättömään, eikä niissä määrätty riittävän selvistä ja täsmällisistä säännöistä. Lisäksi sopimusluonnos salli arkaluontoisten tietojen siirtämisen Kanadaan vastoin syrjintäkieltoa. Tuomioistuimen lausunnossa kritisoidaan muun muassa välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta sitä, että sopimusluonnoksen mukaan PNR-tietojen säilyttämisaika voisi olla jopa viisi vuotta, mikä mahdollistaisi siten matkustajien yksityiselämää koskevien, osaksi arkaluontoisten tietojen käsittelyn erityisen pitkän ajan.

EU-tuomioistuimen lausunnolla 1/15 on vaikuttanut jossain määrin direktiivin täytäntöönpanoon jäsenvaltioissa. Ei ole yllättävää, että maaliskuuhun 2018 mennessä vasta kolme unionin jäsenvaltiota oli notifioinut direktiivin täytäntöönpanosta komissiolle.

Käsillä olevalla esityksellä ja sen taustalla olevalla direktiivillä on kiinteä kytkentä Hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi rikoslain, pakkokeinolain 10 luvun ja poliisilain 5 luvun muuttamisesta (HE 30/2018 vp), jossa oli kysymys ns. terrorismidirektiivin täytäntöönpanosta. Perustuslakivaliokunta käsitteli esitystä lausunnossaan PeVL 20/2018 vp, minkä lisäksi valiokunta lausui aikoinaan terrorismidirektiiviehdotuksesta U-asiana (ks. PeVL 56/2016 vp).

Arvio

Nähdäkseni esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on tehty varsin kattavasti ja seikkaperäisesti selkoa ehdotetusta sääntelystä perustuslain kannalta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön sekä eurooppalaisen oikeuskäytännön valossa. Ehdotetun sääntelyn perusoikeusherkkyys erityisesti yksityiselämän suojan ja syrjintäkieltojen kannalta tulee muutoinkin esille esityksestä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa voidaan nähdäkseni olennaisessa määrin yhtyä esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa esitettyihin näkemyksiin.

Lakiehdotus on laadittu olennaisessa määrin direktiiviä mukaillen lopputuloksella, että ehdotettu sääntely jää kohdittain jonkin verran väljemmäksi kuin perusoikeuksia koskevan sääntelyn täsmällisyydeltä ja tarkkarajaisuudelta ehkä vaadittaisiin ”tiukan” kansallisessa sääntely-yhteydessä.

Vaikka matkustajarekisteritietojen käyttö muodostuukin lakiehdotuksen perusteella sinänsä laajaksi, eikä lakiehdotus välttämättä ole kaikilta osiltaan ongelmatonta esimerkiksi välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimusten kannalta, ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on kuitenkin annettava merkitystä sääntelyn tarkoituksella panna täytäntöön matkustajarekisteridirektiivi. Koska käsillä olevassa tilanteessa kotimainen lainsäätäjä on sidottu perusoikeuskirjaan 51.1 artiklan nojalla, sääntelyn edelleen mahdollisesti synnyttämät perusoikeusongelmat palautuvat viime kädessä direktiiviin ja ovat tässä mielessä ensisijaisesti EU-oikeudellinen asia.

Kun otetaan huomioon ehdotettavan sääntelyn mukainen matkustajarekisteritietojen käytön laajuus sekä sääntelyn perusoikeusherkkyys erityisesti yksityisyyden ja henkilötietojen suojan sekä syrjintäkieltojen kannalta, perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä painokkaasti korostaa varsinkin lakissidonnaisuutta, välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta sekä syrjimättömyyttä ja yhdenvertaisuutta koskevien vaatimusten asianmukaista huomioon ottamista myös sovellettaessa yksittäistapauksissa *in casu* lain säännöksiä matkustajarekisteritietojen käsittelystä, toimittamisesta toimivaltaisille viranomaisille ja Europolille, pyytämisestä toisilta jäsenvaltioilta ja tietojen luovuttamisesta näille, ml. tietojen siirtämisestä kolmansiin maihin, sekä tietojen poistamisesta, hävittämisestä ja hävitettyjen tietojen luovuttamisesta.

Helsingissä 12. päivänä syyskuuta 2018

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki