

Perustuslakivaliokunnalle

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

Arvioinnin lähtökohdat

Ehdotuksen 1. lakiehdotuksella pantaisiin toimeen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/681 (matkustajarekisteridirektiivi). Sääntelyllä laajennettaisiin lentoliikenteen harjoittajien velvollisuutta massamuotoisesti luovuttaa ns. PNR-tietoja lentomatkustajista. Samankaltaista sääntelyä sisältyy jo lakiin henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa, jolla on pantu täytäntöön neuvoston direktiivi 2004/82/EY liikenteenharjoittajien velvollisuudesta toimittaa tietoja matkustajista (niin sanottu API-direktiivi). Mainitun lain 20 §:n mukaan liikenteenharjoittajan on luovutettava viranomaisille käytetyn matkustusasiakirjan numero ja tyyppi, kansalaisuus tai kansalaisuudettomuus, koko nimi, syntymäaika, rajanylityspaikka, jonka kautta henkilö saapuu jäsenvaltioiden alueelle tai lähtee jäsenvaltioiden alueelta, kuljetuksen koodi, kuljetuksen lähtö- ja saapumisaika, asianomaisella kuljetuksella kuljetettujen henkilöiden kokonaismäärä sekä alkuperäinen lähtöpaikka. Nyt ehdotettava laki laajentaisi luovutusvelvollisuuden kattamaan muun muassa matkareittitiedot, kanta-asiakastiedot ja matkatavaratiedot. PNR-tietoja hyödynnettäisiin pääasiassa rikostiedustelutarkoitukseen ja erityisesti erilaisten uhkarvioiden ja riskiprofiilien luomiseen.

Ehdotuksella on merkitystä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Lisäksi lakiehdotuksella on merkitystä liikkumavapautta koskevan perustuslain 9 §:n kannalta. Perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Matkustustietoihin kohdistuva valvonta voi aiheuttaa kansalaisille tunteen siitä, että heidän yksityiselämänsä on jatkuvan tarkkailun kohteena ja siten rajoittaa heidän vapaata, omaehtoista liikkumistaan (vrt. *Digital Rights Ireland*, yhdistetyt asiat C-293/12 ja C-594/12, kohta 37).

Kerättävät tiedot

1. lakiehdotuksen 4 §:ssä velvoitettaisiin lentoliikenteenharjoittaja toimittamaan matkustajatietoyksikölle 2 momentissa luetellut tiedot siltä osin kuin niitä on tavanomaisen liiketoiminnan yhteydessä kerätty. Tiedot on toimitettava maksutta.

2 momentissa lueteltuja tietoja on pidettävä perustuslain 10 §:n 1 momentissa tarkoitettuina henkilötietoina, koska ne ovat yhdistettävissä matkustajan nimeen ja muihin tunnistetietoihin. Lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin mukaan matkustajarekisteritietojen käsittelyyn sovelletaan henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia. Kyseistä lakia ei ole vielä säädetty, mutta hallituksen esityksen (HE 31/2018 vp)

mukaan laissa säädettäisiin muun muassa henkilötietojen käsittelyä koskevista periaatteista kuten käyttötarkoitussidonnaisuudesta ja tarpeellisuusvaatimuksesta.

2 momentin luettelo vastaa pääpiirteiltään matkustajarekisteridirektiivin liitteen 1 luettelo, mutta siihen on nähdäkseni perusoikeuksien suojan kannalta tarpeen tehdä seuraavat täsmennykset:

- kohta 7: sanamuotoa "tietyn matkustajarekisterin kaikki matkareittitiedot" ei voi pitää onnistuneena, koska tavallisesti rekisterillä viitataan laajempaan tietojoukkoon. Ilmaus periytyy lakiehdotukseen direktiivin suomenkielisestä versiosta. Direktiivin englanninkielisessä versiossa käytetään sanaa 'record', jonka yksi suomenkielinen käännös on 'tietue'. Erityisesti mainitun 7 kohdan ymmärrettävyys paranisi kielellisellä korjauksella.
- kohta 12: koska ilmaus "yleiset huomautukset" on erityisen lakea, tätä kohtaa on tarpeen rajata vastaamaan direktiivin liitteen 1 määritelmää.
- kohta 18: matkustajan ennakotiedot tulee määritellä esimerkiksi sisällyttämällä tätä koskeva kohta 3 §:ään.

Tietojen käsittelyä koskeva sääntely

Luovuttamisvelvoitteen perusoikeusarvioinnin kannalta keskeinen on 1. lakiehdotuksen 7 §, jossa säännellään rekisteritietojen käsittelyperusteita. Käsittely on rajattu sellaisiin tietoihin, joiden avulla voidaan tunnistaa osallisuus terrorismirikoksiin tai vakavaan rikollisuuteen, joka on asianmukaisesti määritelty lain 3 §:ssä. Pidän tätä hyväksyttävänä perusteena perusoikeusrajoitukselle.

Ehdotus mahdollistaisi tietojen automatisoidun analyysin ja profiloinnin. Analyysi perustuisi ennalta määriteltyihin arviointi- ja analyysikriteereihin, joiden olisi oltava kohdennettuja, oikeasuhtaisia ja selkeitä. Nimenomaisesti kielletään sellaiset kriteerit, jotka perustuvat henkilön rotuun tai etniseen alkuperään, poliittisiin mielipiteisiin, uskonnolliseen tai filosofiseen vakaumukseen, ammattiliiton jäsenyyteen eivätkä terveydentilaa, sukupuolielämää tai sukupuolista suuntautuneisuutta koskeviin tietoihin. Säännöksessä annettu luettelo vastaa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2016/680 (poliisin tietosuojadirektiivi) 10 artiklaa sillä poikkeuksella, että siitä on jätetty pois geneettiset ja biometriset tiedot. Sääntely mahdollistaisi siis pelkkään geneettiseen tai biometriseen tietoon perustuvan analyysin. Geneettistä tietoa on esimerkiksi rikospaikalta löydetty dna-näyte ja biometristä tietoa ovat esimerkiksi kasvokuva ja sormenjäljet. Analyysin perustuminen näihin on hyväksyttävää. Sen sijaan esimerkiksi etnistä alkuperää kuvaavan geneettisen tai biometrisen tiedon käyttäminen ei täyttäisi säännökseen sisältyvää oikeasuhtaisuuden edellytystä ja olisi tosiasiallisesti etniseen alkuperään perustuvaa analyysia.

Edellä mainittu kiellettyjen perusteiden luettelon ohella on otettava huomioon perustuslain 6 §:n 2 momentti, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Siten myös analyysin perustuminen muun muassa sukupuoleen, ikään, kieleen, mielipiteeseen tai vammaisuuteen edellyttää hyväksyttävän syyn.

7 §:n 3 momentissa luetellaan tietokannat, joihin kerättyjä tietoja voi verrata. Tietokantojen luettelo on laaja, ja kohtien 7–9 tietokannat on perustettu muuhun kuin rikostoiminnan tarkoitukseen. Käytettävien tietokantojen määrittely kuuluu kansalliseen liikkumavaraan, mutta tällaisen vertailun edellytyksenä kuitenkin on 1 momentissa tarkoitettu kohdehenkilön osallisuus terrorismirikoksiin tai vakavaan rikollisuuteen. Kohtien 7–9 tietokantojen osalta kyseessä olisi henkilötietojen käsittely muussa kuin alkuperäisessä keräämistarkoituksessa. Tällaista ns. toissijaista käyttöä arvioidessaan

perustuslakivaliokunta on korostanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta. Tietojen käyttämiseen varsinaisen keräämis- ja tallettamistarkoituksen ulkopuolelle jääviin tarkoituksiin on perustuslakivaliokunnan mukaan ollut syytä suhtautua kielteisesti esimerkiksi laajojen biometrisiä tunnisteita sisältävien rekisterien yhteydessä (PeVL 14/2009 vp, s. 4/II). Käyttötarkoitussidonnaisuudesta on voitu tällöin tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia. Sääntely ei ole saanut johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (PeVL 15/2018 vp, PeVL 1/2018 vp, PeVL 14/2017 vp).

Esityksen mukainen käyttö ei vaikuta muodostuvan rekisterien pääasialliseksi käyttötavaksi. Lakiehdotuksen mukainen käyttö olisi kuitenkin jatkuvaa, koska mainittuja rekistereitä käytettäisiin ehdotetun lain tarkoituksiin ilmeisesti kaikkien lentomatkustajien kohdalla. Esityksen oikeasuhtaisuutta parantaisi rekisteristä haettavien tietojen tarkempi rajaaminen. Lisäksi kohdissa 7 ja 8 tarkoitettujen rekisterien suhteen jää epäselväksi, mikä yhteys niillä on 7 §:n 1 momentin edellytykseen, jonka mukaan tietoja saa käsitellä sellaisten henkilöiden tunnistamiseksi, joilla saattaa olla osallisuutta terrorismirikoksiin tai vakavaan rikollisuuteen.

Tietojen toimittamisen tarpeellisuus tai välttämättömyys

1. lakiehdotuksen 4 §:n 3 momentissa, 9 §:n 3 momentissa, 11 §:n 1 momentin 2 kohdassa ja 12 §:n 4 momentissa käytetään tietojen toimittamisen edellytyksenä sen tarpeellisuutta terrorismirikoksiin tai vakavaan rikollisuuteen liittyen. Direktiivin englanninkielisessä versiossa on tältä osin käytetty ilmausta 'necessary', joka voidaan myös kääntää suomeksi ilmauksella 'välttämätön'. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 9/2017 vp kiinnittänyt huomiota näiden ilmausten keskinäissuhteeseen. Tarpeellisuuden ja välttämättömyyden erottelu ei perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan ole valtiosääntöoikeudellisesti merkityksetön kysymys. Valiokunta on vakiintuneesti arvioinut esimerkiksi viranomaisen tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 4/2017 vp, s. 2—3). Valiokunta myöskin huomauttaa, että EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan mukaan yksi perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien rajoitusedellytyksistä on suhteellisuusperiaatteen mukainen välttämättömyys ("only if they are necessary"). Myös perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan perusoikeusrajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia, mikä tarkoittaa muun ohella sitä, että rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5/I). Valiokunnan käytäntö viittaa siihen, että "välttämättömyyden" toteutumista arvioidaan ankarammilla kriteereillä kuin "tarpeellisuuden".

Käsillä olevassa ehdotuksessa luovutettavat tiedot on lueteltu laissa tyhjentävästi. Toisaalta mainituissa kohdissa on kyse tilanteista, joissa poiketaan sovellettavasta pääsäännöstä uhan kiireellisyyden vuoksi. Tällöin on pikemminkin kyse tietojen luovuttamisen "välttämättömyydestä" kuin "tarpeellisuudesta", minkä pitäisi näkyä sekä lain sanamuodossa että säännösten tulkinnassa.

Tietojen pyytäminen ja luovuttaminen

1. lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentin mukaan matkustajatietoyksikkö voi pyytää matkustajarekisteritietoja toisen jäsenvaltion matkustajatietoyksiköltä terrorismirikoksen tai vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten. Pyyntö on perusteltava. Ehdotusta on syytä täsmentää sen suhteen, millainen harkintavalta Suomen matkustajatietoyksiköllä on perustelujen arvioinnin suhteen vai onko sen luotettava pyytävän matkustajatietoyksikön arvioon siitä, että tietojen luovuttamisen edellytykset täyttyvät.

Vastaava koskee 10 §:ää liittyen tietojen toimittamiseen Europolille.

Tietojen säilytysaika

Tietojen säilytysaikaa koskeva sääntely vastaisi direktiivissä vahvistettua. 1. lakiehdotuksen 12 §:n 1 momentin mukaan matkustajatietoyksikön on poistettava matkustajarekisteritiedot 6 §:ssä tarkoitetusta rekisteristä viiden vuoden kuluttua siitä, kun ne on toimitettu matkustajatietoyksikölle. Kuuden kuukauden kuluttua tietojen matkustajatietoyksikölle toimittamisesta tiedoista on erotettava häivyttämällä säännöksessä luetellut, henkilön tunnistamisen kannalta relevantit tiedot. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että viranomaistietokantoihin tallennettuja tietoja säilytetään vain sen ajan, mikä on välttämätöntä sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on järjestelmään tallennettu. Enimmäissäilytysaikoja arvioidessaan valiokunta on myös kiinnittänyt huomiota siihen, talletetaanko tietokantaan arkaluonteisina tietoina pidettäviä biometrisiä tunnisteita (PeVL 13/2017 vp). Perustuslakivaliokunta on EES-tietojärjestelmää arvioidessaan katsonut, että olennaisesti yhtä vuotta pidempää säilytysaikaa tulisi arvioida henkilötietojen suojan kannalta erikseen (PeVL 21/2013 vp, s. 4/II) ja että säilytysajan tuli olla olennaisesti lyhyempi kuin tuolloin ehdotettu viisi vuotta (PeVL 28/2016 vp, s. 7). Valiokunta on viitannut lisäksi tarpeeseen ottaa EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö (*Digital Rights Ireland*, *Schrems*, *Tele2*) huomioon arvioitaessa säilyttämisajoja (ks. PeVL 9/2017 vp, s. 5). Valiokunta on myös huomauttanut, että mitä pidemmäksi tietojen säilytysaika muodostuu, sitä olennaisempaa on huolehtia tietoturvasta, tietojen käytön valvonnasta ja rekisteröidyn oikeusturvasta (PeVL 28/2016 vp, s. 7).

Valiokunnan käytäntöön nähden viiden vuoden säilytysaikaa voi pitää hyvin pitkänä. Säilytysajan arvioinnissa on syytä antaa merkitystä sille seikalle, että henkilötietojen suojan kannalta keskeiset tiedot häivyttäisiin piiloon järjestelmän käyttäjiltä. Tämän seikan merkitys on kuitenkin rajallinen, koska tiedot säilyisivät edelleen viranomaisen tietokannassa ja ne saataisiin sieltä esiin 12 §:n 4 momentin mukaisesti matkustajatietoyksikön päällikön tai hänen määräämänsä matkustajatietoyksikön henkilöstöön kuuluvan päätöksellä. Tietojen käyttöön ei ilmeisesti liittyisi muita edellytyksiä kuin 7 §:n yleiset edellytykset jos kyseessä olisi tietojen käyttö matkustajatietoyksikön omiin tarpeisiin. Toisen valtion matkustajatietoyksikön pyynnön kohdalla edellytyksenä olisi lisäksi, että tietojen luovuttamisen voidaan kohtuudella olettaa olevan tarpeen terrorismirikosten tai vakavan rikollisuuden torjumiseksi.

Ottaen huomioon tietojen poikkeuksellisen pitkä säilytysaika, lakiehdotukseen sisältyviä tietoturvaa, tietojen käytön valvontaa ja rekisteröidyn oikeusturvaa koskevia säännöksiä on tarpeen arvioida. 1. lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentissa viitataan henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettuun lakiin, jota ei ole vielä säädetty. Tietojen käsittelyssä nojaututtaisiin siten kyseisen lain yleisiin periaatteisiin muun muassa yleisten käsittelyperusteiden ja tietoturvan osalta. Pitkästä säilytysajasta huolimatta 1. lakiehdotukseen ei sisälly säännöstä korotetuista tietoturvavaatimuksista pitkän säilytysajan vuoksi, vaan siltä osin

nojauduttaisiin muun muassa henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain 15 §:ään. Ehdotukseen ei myöskään sisälly sitä matkustajarekisteridirektiivin 12 artiklan 3 kohdan (b)(ii) alakohdan edellytystä, että tietojen luovuttamisesta on informoitava matkustajatietoyksikön tietosuojavastaavaa ja tämän on toteutettava jälkiarviointi.

Säätelyn selkeydestä

Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen oikeudesta saada lentoliikenteen matkustajia koskevia tietoja säädettäisiin ehdotuksen 2 §:n 2 momentissa mainituissa laeissa. Hallituksen esityksessä ei esitetä muutosta näihin lakeihin, joten ehdotuksen mukaan jatkossa matkustajia koskevien tietojen luovuttamisesta säänneltäisiin useassa eri laissa hieman eri tavoin. Säätelyä selkiyttäisi näiden säännösten yhdistäminen tai vähintään informatiivisen viittauksen lisääminen.

Helsingissä 11.9.2018

Niklas Vainio
OTM, FM