



Ylitarkastaja Heikki Huhtiniemi

Eduskunta
Hallintovaliokunta

HE 55/2018 VP

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunnassa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki, jolla pantaisiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/681 matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden torjunnassa (jäljempänä direktiivi). Tavoitteena on tunnistaa henkilöt, joiden osalta kansallisten lainvalvontaviranomaisten tai Europolin on tehtävä lisätutkimuksia, koska he saattavat olla osallisina direktiivissä määritellyissä terrorismirikoksissa tai vakavassa rikollisuudessa.

Arviointikriteerit

Esityksen 7 §:n mukaan matkustajatietoyksikkö saisi käsitellä matkustajarekisteritietoja sellaisten henkilöiden tunnistamiseksi joilla saattaa olla osallisuutta terrorismirikoksiin tai vakavaan rikollisuuteen. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin matkustajatietoyksikön oikeudesta 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetun käsittelyn yhteydessä verrata matkustajarekisteritietoja automatisoidusti terrorismirikosten tai vakavan rikollisuuden ennalta estämisen, paljastamisen, tutkinnan sekä tällaisiin rikoksiin liittyvien syytetoimien kannalta olennaisiin tietokantoihin.

Perustettavaan rekisteriin tallennettavia henkilötietoja käsiteltäisiin automaattisen päätöksentekojärjestelmän ja sen perustana olevien algoritmien avulla. Kysymyksessä olisi siten tekoälytyyppinen toiminta, jossa PNR- tietoja olisi verrattaisiin ennalta määriteltuihin arviointikriteereihin, jotta voitaisiin esimerkiksi tunnistaa siihen asti tuntemattomat epäillyt. Arviointikriteerien olisi oltava kohdennettuja, oikeasuhtaisia ja selkeitä, siten etteivät rekisteröidyt tarpeettomasti joutuisi poliisin henkilötietojen käsittelyn kohteeksi.

Esityksen perustelujen mukaan tietojen arviointikriteereiksi luotaisiin matkustusmalleja, joiden avulla analysoitaisiin tavanomaisesta poikkeavia toimintoja. Esimerkkeinä poikkeavasta toiminnasta kerrotaan käteismaksu viime hetken varauksessa tai se, että matkustajalla ei ole matkatarjoa.

Direktiivin johdantokappaleen 7 mukaan PNR-tietojen arvioinnin avulla on mahdollista yksilöidä henkilöitä, joita ei ole epäilty osallisuudesta terrorismirikoksiin tai vakavaan rikollisuuteen ennen sellaista arviointia, ja joiden suhteen toimivaltaisten viranomaisten olisi tehtävä lisätutkimuksia. Jotta voidaan varmistaa, että PNR-tietoja käsitellään vain siinä määrin kuin on tarpeen, arviointiperusteiden laatiminen ja soveltaminen olisi rajoitettava kattamaan terrorismirikokset ja vakavat rikokset, joiden kohdalla kyseisten perusteiden käyttö on asianmukaista. Lisäksi arviointiperusteet olisi määritettävä niin, että järjestelmä yksilöi mahdollisimman vähän viattomia henkilöitä.

Arviointikriteerien toteuttaminen ja myös toiminnan valvonta tulee vaatimaan paljon kehittämistä. Esityksen perusteluissa ei ole enemmälti selostettu tai arvioitu arviointikriteerien käyttöä. Esityksessä ei ole selostettu riskejä sen osalta, missä määrin täysin viattomat henkilöt voisivat joutua henkilötietojen käsittelyn kohteeksi. Esimerkiksi arviointikriteereistä mainittu matkatavarojen puute johtaisi todennäköisesti suuressa määrin viattomiakin henkilöitä koskevaan henkilötietojen käsittelyyn.

Henkilötietojen käyttötarkoituksen muuttaminen

Matkustajarekisteridirektiivin 6 artiklan 3 a kohdan mukaan matkustajatietoyksikkö voi 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

Esityksen 7 § sisältää luettelon tietokannoista ja rekistereistä, joihin matkustajatietoyksikkö voisi automaattisesti verrata matkustajatietoja. Luettelossa on mainittu 11 rekisteriä tai tietokantaa, joista kolme on hallinnollisia rekistereitä. Ne on mainittu kohdissa 7-9 (ajoneuvorekisteri, vesikulkuneuvorekisteri ja väestötietojärjestelmä). Lisäksi luettelon 1 kohta sisältää myös poliisin hallintoasiain tietojärjestelmän.

Kohtien 7—9 rekisterit eivät ole rikostorjunnan tarkoituksessa perustettuja, esityksen perusteella henkilötietojen käyttötarkoitus muuttuisi alkuperäisestä. Esityksen perusteluissa mm. todetaan, että 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 rekistereistä löytyvillä virallistiedoilla saattaa olla olennainen merkitys. Jos henkilötietojen käyttötarkoitusta halutaan muuttaa alkuperäisestä olisi perusteluissa tullut selvittää miten esimerkiksi ajoneuvoja ja vesikulkuneuvoja koskevat tiedot voisivat olla merkityksellisiä ja olennaisia PNR-tietojen käsittelyn kannalta.

Luovuttaminen häivyttämisen jälkeen

Direktiivin 12 artiklan 3 kohdan mukaan, kun kuuden kuukauden määräaika on umpeutunut (tietojen häivyttämisen määräaika), matkustajarekisteritiedot saa luovuttaa kokonaisuudessaan vain, kun voidaan a) kohtuudella olettaa, että se on tarpeen 6 artiklan 2 kohdan b alakohdan soveltamiseksi, eli terrorismirikosten tai vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista, tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten ja b) luovuttamisen on hyväksynyt: i) oikeusviranomainen tai ii) muu kansallinen viranomainen, jolla on kansallisen oikeuden mukainen toimivalta arvioida tietojen luovuttamista koskevien edellytysten täyttymistä, edellyttäen, että matkustajatietoyksikön tietosuojavastaavaa on informoitu asiasta ja että tämä on toteuttanut jälkiarvioinnin.

Esityksen 12 § 4 momentin mukaan matkustajarekisteritiedot, joista on erotettu häivyttämällä 1 momentissa tarkoitetut tiedot, voidaan luovuttaa häivytytetyt tiedot mukaan lukien vain matkustajatietoyksikön päällikön tai hänen määräämänsä matkustajatietoyksikön henkilöstöön kuuluvan päätöksellä.

Esityksen perusteluissa viitataan Poliisilain (872/2011) 4 luvun 3 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan poliisilla on päälystöön kuuluvan poliisimiehen pyynnöstä oikeus saada rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi tarvittavia tietoja yhteisön jäsentä, tilintarkastajaa, toimitusjohtajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittavan yritys-, pankki- tai vakuutussalaisuuden estämättä. Huomioiden voimassa olevan lain mukainen päälystöön kuuluvalla poliisimiehelle kuuluva laaja oikeus luottamuksellisten tietojen saamiseen, olisi tarkoituksenmukaista asettaa sama kynnys myös matkustajatietojen luovutukseen.

Poliisilain 4 luvun 3 §:n 1 momentti ei ole soveltuva vertailukohta tietojen luovuttamiselle. Edellä mainittu säännös koskee oikeutta saada tietoja tavanomaisessa poliisitoiminnassa. On kysymyksenalaista, voidaanko matkustajatietoyksikön päällikköä pitää direktiivin tarkoittama oikeusviranomaisena tai muuna kansallisena viranomaisena, jolla on kansallisen oikeuden mukainen toimivalta arvioida tietojen luovuttamista koskevien edellytysten täyttymistä.

Tarkastusoikeuden rajoittaminen

Esityksen 13 §:n mukaan rekisteröidyn tarkastusoikeutta ei olisi matkustajarekisteritietojen käsittelyn tuloksia koskeviin tietoihin. Esityksen perustelujen mukaan siltä osin, kuin kyse olisi esimerkiksi rikostiedustelua varten luovutetuista henkilötiedoista, tarkastusoikeuden rajoittaminen määräytyisi PTR-viranomaisten henkilötietolakien säännösten mukaisesti. Tietosuojavaltuutettu voisi tarkastaa henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuden vertailutietojen osalta. Esityksen mukaan rekisteröidyn tarkastusoikeuden rajoittaminen ei menisi pidemmälle kuin on välttämättömyyden rikoksen ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi.

Tarkastusoikeuden rajoittamisen osalta esitystä tulisi verrata henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 45 pykälään sisältyvään luetteloon. Matkustajatietoja tulisi esityksen mukaan vertaamaan myös lukuisiin muihin rekistereihin, kuin niihin, jotka ovat edellä mainitun säännöksen perusteella tarkastusoikeuden ulkopuolella. Esityksen mukainen kategorinen tarkastusoikeuden rajoittaminen ei ole perusteltua. Henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain 24 §:n mukaiset perusteet tarkastusoikeuden rajoittamiseen olisivat riittävät, eikä erityinen säännös tarkastusoikeuden rajoittamiseksi ole tarpeellinen.

Lain soveltamisen valvonta

Rekisterinpitäjän tekemän valvonnan lisäksi esitetyn lain valvonta ja sen soveltamiseen liittyvä neuvonta tulee edellyttämään toimenpiteitä myös tietosuojavaltuutetun toimistolta. Valvonta edellyttää myös riittävien resurssien takaamista tietosuojavaltuutetun toimistolle.