

Lainvalmisteluosasto
Julkisoikeuden yksikkö

LAUSUNTO

7.1.2019

Virpi Koivu, erityisasiantuntija

Hallintovaliokunta 8.1.2019 klo 12:15; Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunnassa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 55/2018 VP)

Hallintolakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunnassa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Lakiehdotuksilla pannaan täytäntöön matkustajarekisteritietojen (PNR) 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 (jäljempänä matkustajarekisteridirektiivi). Esityksellä on myös yhteys ns. terrorismidirektiivin täytäntöönpanoon, jonka yhteydessä on muutettu rikoslakia, pakkokeinolain 10 lukua ja poliisilain 5 lukua (HE 20/2018 vp).

Oikeusministeriö on antanut hallituksen esitystä koskevasta luonnoksesta lausunnon sisäministeriölle 16.2.2018. Lausunnossaan ministeriö kiinnitti huomiota erityisesti henkilötietojen luovuttamista koskeviin säännöksiin. Oikeusministeriön esittämät huomiot vaikuttaisivat tulleen pääosin huomioiduiksi esityksen jatkovalmistelun aikana. Jatkovalmistelun aikana esityksen 1. lakiehdotukseen on kuitenkin tehty eräitä sellaisia tarkistuksia, jotka ovat puuttuneet lausuntokierroksella olleesta hallituksen esityksen luonnoksesta. Nämä muutokset liittyvät erityisesti ehdotettuun 7 §:n 3 momenttiin. Vuoden 2018 aikana perustuslakivaliokunta on myös antanut useita lausuntoja (erityisesti PeVL 14/2018 vp ja PeVL 26/2018 vp sekä PeVL 29/2018 vp), joissa on arvioitu henkilötietojen käsittelylle perustuslaista seuraavia vaatimuksia uudessa EU-oikeuteen perustuvassa sääntelykehyksessä. Esitystä on arvioitu tässä lausunnossa näiden perustuslakivaliokunnan lausuntojen sekä EU:n tietosuojalainsäädännön täytäntöönpanoa koskevien edellytysten valossa.

Henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet

Perustuslakivaliokunta on antanut hallituksen esityksestä lausunnon (PeVL 29/2018 vp). Esityksessä tarkoitettu matkustajarekisteritietojen käsittely kuuluisi direktiivin (EU) 2016/680 (ns. poliisidirektiivi) ja sen täytäntöönpa-

C:\Users\03012574\Work Folders\Mukautetut Office-mallit\Hallintovaliokunta\HaV_8-1-2019_HE 55 2018
vp_asiantuntijalausunto_OM.docx

Käyntiosoite
Eteläesplanadi 10
HELSINKI

Postiosoite
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin
02951 6001

Faksi
09 1606 7730

Sähköpostiosoite
oikeusministerio@om.fi

nolain soveltamisalaan. Perustuslakivaliokunta katsoi aiemmin henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia koskevassa lausunnossa (PeVL 26/2018 vp), että vaikka valiokunta on EU:n tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla tarkistanut kantaansa henkilötietojen suojasta erityisesti lailla säättämisen vaatimuksen osalta, merkityksellistä on, että toisin kuin suoraan sovellettava tietosuoja-asetus poliisidirektiivi ei sisällä sellaista yksityiskohtaista sääntelyä, joka muodostaisi riittävän säännöspohjan perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (ks. myös PeVL 14/2018 vp, s. 7). Valiokunnan mukaan henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on tällaisissa suuren riskin perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa edelleen arvioitava valiokunnan aiemman sääntelyn lakitasoisuutta, täsmällisyyttä ja kattavuutta korostaneen käytännön pohjalta (ks. myös PeVL 14/2018 vp, s. 7). Merkityksellistä tässä suhteessa oli myös, että ehdotus laiksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä olisi soveltamisalallaan yleislakina sovellettavaksi tuleva laki, jota on tarkoitus täydentää eri hallinnonaloja koskevalla erityislainsäädännöllä (PeVL 26/2018 vp, s. 3—4).

Vaikka perustuslakivaliokunta ei arvioi direktiivien kansallista täytäntöönpanosääntelyä EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta, se on esitystä koskevassa lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 29/2018 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta katsoo, että hallituksen esityksessä on selostettu perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta kansallisen liikkumavaran alaa riittävällä tavalla. Perustuslakivaliokunnan arvion mukaan arvioitavan hallituksen esityksen taustalla on myös hyväksyttävä tarkoitus. Erityisesti terrorismin ja vakavien rikosten torjuntaa voidaan pitää sellaisena painavana intressinä, jonka perusteella tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä ja yksityiselämän suojan rajoituksia voidaan pitää sinänsä tarkoitukseltaan hyväksyttävinä.

Henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely on perustuslain ja EU:n perusoikeuskirjan mukaista yksityiselämän suojaa koskevaa tarkempaa sääntelyä. Yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan rajoituksia arvioitaessa on merkitystä yhtäältä perusoikeussäännösten tulkintakäytännöllä ja toisaalta yleisillä henkilötietojen käsittelyä koskevilla periaatteilla. Yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan rajoitukset eivät saisi mennä pidemmälle kuin on välttämätöntä sääntelyn tavoitteen saavuttamiseksi. Perus- ja ihmisoikeuksista seuraaviin vaatimuksiin on matkustajarekisteritietojen käsittelyn osalta kiinnittänyt huomiota Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) lausunnossaan 1/15 (26. heinäkuuta 2017), joka koskee EU:n ja Kanadan välistä sopimusta matkustajarekisteritietojen luovuttamisesta. Vaikka lausunto ei koske matkustajarekisteridirektiiviä, ja mahdollinen myöhempi direktiivin tulkinta on EUT:n tehtävä, lausunnossa esitetyistä EU:n perusoikeuskirjasta johtuvista näkökohdista on hyötyä erityisesti sen arvioimisessa, millä tavalla kansallista liikkumavaraa on syytä käyttää. Näihin näkökohtiin kytkeytyvät läheisesti henkilötietojen käsittelyä koskevat keskeiset periaatteet, joista säädetään poliisidirektiivin 4 artiklassa. Näitä ovat erityisesti henkilötietojen käsittelyn laillisuusvaatimus, henkilötietojen käsittelyn minimointiperiaate ja oikeasuhteisuuden periaate sekä ns. ajantasaisuus- ja virheettömyysvaatimus.

Vaikka perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että voimassaolevassa lainsäädännössä oleva poliisin oikeus saada yhteisöiltä ja yhtymiltä matkustajaa ja kulkuneuvon henkilökuntaa koskevista rekistereistä tarpeellisia henkilötietoja rikosten estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi sekä etsintäkuulutettujen tavoittamiseksi, sekä poliisin, rajavartiolaitoksen, tullilaitoksen, pelastusviranomaisten ja terveydensuojeluviranomaisten oikeus saada matkustajatietoja majoitustoiminnan harjoittajalta, on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota sii-

hen, että voimassa olevasta lainsäädännöstä poiketen hallituksen esityksessä ehdotetaan uuden henkilörekisterin perustamista matkustajatietojen käsittelyä varten. Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan PeVL 42/2014 vp merkityksellisenä sitä, ettei matkustajatiedoista muodostettaisi omaa henkilörekisteriä.

Toimeenpantava direktiivi edellyttää rekisterin perustamista matkustajarekisteritietojen säilyttämiseksi, eikä jäsenvaltioille jätetä direktiivissä tältä osin liikkumavaraa. Sen sijaan direktiivi jättää kansalliselle lainsäätäjälle liikkumavaraa siltä osin, mitkä tietokannat katsottaisiin direktiivissä tarkoitetuiksi tietokannoiksi, joihin matkustajarekisteritietoja olisi vertailtava. Perustuslakivaliokunta onkin esitystä koskevassa lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että henkilötietojen käsittelyn on oltava ns. poliisidirektiivinkin mukaan tarpeellista, ja sen mielestä hallintovaliokunnan on tarkoin selvitettävä ja arvioitava kunkin 7 §:ssä mainitun rekisterin, jonka tietoihin matkustajatietoyksikkö voi verrata matkustajarekisteritietoja automatisoidusti, hyödynnettävyyden välttämättömyyttä.

Esityksen 1. lakiehdotuksessa käytetyn kansallisen liikkumavaran arvioinnissa olisi ensinnäkin huomioitava, että lakiehdotus laajentaisi suhteessa voimassa olevaan lainsäädäntöön matkustajarekisteritietojen käsittelyä huomattavasti siltä osin kuin on kyse lentomatkustajatiedoista. Toiseksi esitykseen on lausuntokierroksen jälkeen tehty merkittäviä laajennuksia siltä osin kuin on kyse rekistereistä, joihin matkustajatietoyksikkö voisi verrata matkustajarekisteritietoja. Perustelut jättävät epäselväksi, millä perusteella automaattisia vertailuja lakiehdotuksen 7 §:n 1 momenttiin lisättyihin hallinnollisiin, valvonta- tai lupa-asioihin liittyviin rekisteritietoihin pidetään välttämättömänä terrorismirikosten tai vakavan rikollisuuden ennalta estämisen kannalta. Se, että jonkin viranomaisen tehtäviin kuuluu rikostorjunta, ei tarkoittane automaattisesti, että kaikki kyseessä olevan viranomaisten rekistereistä olisivat merkityksellisiä rikoksen ennalta estämisen, paljastamisen tai selvittämisen kannalta, ottaen huomioon matkustajarekisteridirektiivin soveltamisalan.

Säätelyn oikeasuhteisuuden arvioinnin kannalta voisi olla merkitystä myös sillä, missä määrin hallinnollisiin rekistereihin tehdyillä hauista voisi aiheutua ylimääräistä hallinnollista taakkaa, huomioiden, että direktiivi edellyttää automaattisen käsittelyn avulla saatavien osumien tarkistamista yksittäin (6 artiklan 5 kohta). Näistä on syytä huomata, että usean 7 §:n 1 momentissa mainitun tietojärjestelmän tai rekisterin käyttötarkoitus kuuluu EU:n yleisen tietosuojasetuksen ja sitä täydentävän tietosuojalain soveltamisalaan. Matkustajarekisteritietojen vertailu ainakin näiden rekisterien sisältämiin henkilötietoihin merkitsisi mahdollisen ylimääräisen hallinnollisen taakan ohella myös henkilötietojen käsittelyä, joka poikkeaisi oleellisesti alkuperäisestä käsittelytarkoituksesta. Vaikkakin varsinaisessa rikostutkinnassa voi olla merkitystä laajemmalla määrällä eri rekistereistä saatavia tietoja, perusteluista ei käy ilmi, mistä syystä ei ole pidetty riittävänä sitä, että toimivaltaisella esitutkintaviranomaisella on laaja pääsy 7 § 1 momentissa lueteltuihin rekistereihin ja tietojärjestelmiin, vaan näihin saisi myös tehdä automaattisia hakuja ilman rikosepäilyä.

Henkilötietojen laajamittainen käsittely muuhun kuin alkuperäiseen käsittelyyn voi lisäksi johtaa siihen, että ero henkilötietojen alkuperäisen ja muun käsittelytarkoituksen välillä hämärtyy. Tämän seurauksena henkilötietojen käsittelyn läpinäkyvyys ja ennakoitavuus rekisteröidyn henkilön kannalta heikkenevät. Muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta ei kuitenkaan henkilötietojen käsittelyyn liittyvän oikeasuhteisuusperiaatteen ja tietojen minimointiperiaatteen valossa saisi muodostua rekisterin pääasialliseksi tai merkittäväksi käyttötavaksi. Ehdotettuja automaattiseen vertailuun käytettäviä rekistereitä olisi perustuslakivaliokunnan huomautuksen mukaisesti vielä syytä arvioida tarkemmin siitä näkökulmasta, onko automaattinen vertailu

kaikissa tapauksissa välttämätöntä direktiivin ja lakiehdotuksen tavoitteen saavuttamiseksi ja siten oikeasuhteista poliisidirektiivin 4 artiklan mukaisesti, ottaen myös huomioon perustuslain ja EU:n perusoikeuskirjan tulkintaperiaatteet yksityisyyden suojan rajoitusten osalta.

Matkustajarekisteridirektiivin ja EU:n tietosuojalainsäädännön asettamat muut edellytykset henkilötietojen käsittelylle

Matkustajarekisteridirektiivistä ja yleisesti sovellettavasta tietosuojalainsäädännöstä seuraa edellä tarkoitettujen keskeisten periaatteiden lisäksi myös muita edellytyksiä henkilötietojen käsittelylle. Esityksen 1. lakiehdotuksen 2 § 1 momentin mukaisesti lakiehdotuksessa tarkoitettuun matkustajarekisteritietojen käsittelyyn sovellettaisiin lakiehdotuksen säännösten lisäksi lakia henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018, jäljempänä *rikosasioiden tietosuojalaki*). Laki on tullut voimaan 1.1.2019.

Matkustajarekisteridirektiivin henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset vaikuttaisivat olevan lakiehdotuksissa pääosin asianmukaisesti implementoituina. Siltä osin kuin on kyse henkilötietojen käsittelyä koskevasta yleisestä sääntelystä, esityksen 1. lakiehdotuksen säännökset täydentäisivät poliisidirektiivin 8 artiklan 2 kohdan mukaisesti rikosasioiden tietosuojalakia erityisesti siltä osin kuin on kyse käsittelyn tavoitteista, käsiteltävistä henkilötiedoista ja käsittelyn tarkoituksista. Lisäksi lakiehdotus sisältää matkustajarekisteridirektiivin täytäntöönpanon kannalta tarpeelliset säännökset henkilötietojen luovuttamisesta sekä tietojen säilytysajoista, sekä eräitä hallinnollisiin menettelyihin liittyviä säännöksiä. Säännöksiä voidaan pitää tarkoituksenmukaisina. Valiokuntakäsittelyn aikana olisi kuitenkin syytä kiinnittää henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten osalta huomiota erityisesti seuraaviin yksityiskohtiin.

Lakiehdotuksen 12 § sisältää erityissäännökset matkustajarekisteritietojen poistamisesta, häivyttämisestä ja häivytettyjen tietojen luovuttamisesta. Pykälän 4 momentilla pantaisiin täytäntöön perustelujen mukaan matkustajarekisteridirektiivin 9 artiklan 3 kohta osin sekä 12 artiklan 3 kohta. Ottaen huomioon verrattain pitkän matkustajarekisteritietojen säilytysajan ja sen, että rekisterissä säilytettäisiin erottelematta kaikkien lentomatkustajien tietoja, direktiivin 12 artiklan 3 kohtaa täytäntöön pantaessa olisi huomioitava huolella siinä säädetty edellytykset häivytettyjen tietojen luovuttamiselle. PNR-tietojen luovuttamista koskevat edellytykset vaikuttaisivat koskevan kaikkia häivytettyjen tietojen luovuttamista, eikä pelkästään tietojen luovuttamista toisen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, mukaan lukien luovutettavien tietojen käyttötarkoitus sekä luovutuksen edellytysten täyttymistä arvioiva viranomainen. Lakiehdotuksen 12 §:n 4 momentissa ehdotetaan kansalliselle tiedonluovutukselle selvästi matalampaa luovutuskynnystä, mitä on perusteltu viittauksella poliisilain (872/2011) 4 luvun 3 §:n 1 momenttiin. Tästä riippumatta direktiivissä säädetyn käyttötarkoitusta koskevan luovutuskriteerin olisi koskettava kaikkia häivytettyjen tietojen luovutustilanteita. Toiseksi momentin perustelut jättävät epäselväksi rinnastuuko poliisilain tiedonsaantioikeutta koskeva säännös tosiasiallisesti henkilötietojen luovuttamista koskevien direktiivissä säädettyihin edellytyksiin, huomioiden luovutettavien henkilötietojen luonteen ja säilyttämisen erityislainsäädäntöön perustuvassa viranomaisen rekisterissä. Erityisesti epäselväksi jää, millä perusteella on arvioitu, että momentissa ehdotettu ”matkustajatieyksikön päällikkö tai hänen määräämänsä matkustajatieyksikön henkilöstöön kuuluva” olisi riittävä viranomaistaso luovutuksen edellytysten arvioimiselle, ottaen huomioon sen, että direktiivissä säädetään oikeusviranomaisen lisäksi vaihtoehtona mahdollisuus antaa arviointi muun kansallisen viranomaisen tehtäväksi. Joka tapauksessa direktiivi asettaa

PNR-tietojen luovuttamisen edellytykseksi sen, että matkustajatietoyksikön tietosuojavastaavaa on informoitu asiasta ja tämä on toteuttanut jälkiarvioinnin siinä tapauksessa, että viranomainen on muu kuin oikeusviranomainen. Tämä lisäedellytys puuttuu kokonaan ehdotetusta 12 §:n 4 momentista.

Lakiehdotus sisältää myös rekisteröidyn tarkastusoikeuden rajoittamista koskevat erityissäännökset (13 §), jotka merkitsisivät poikkeusta rikosasioiden tietosuojalain 23 §:n mukaiseen pääsääntöön rekisteröidyn tarkastusoikeudesta. Tältä osin on syytä huomata, että ehdotettu 13 § ei sellaisenaan perustu matkustajarekisteridirektiiviin. Sen sijaan matkustajarekisteridirektiivin 13 artiklan 1 kohdan mukaan kunkin jäsenvaltion on säädettävä, että tämän direktiivin mukaisen henkilötietojen käsittelyn osalta kaikilla matkustajilla on samat oikeudet suojata omat henkilötietonsa, tutustua niihin ja oikaista tai poistaa ne tai rajoittaa niiden käyttöä sekä oikeus vahingonkorvaukseen ja oikeudellisiin muutoksenhakekeinoin kuin ne oikeudet, jotka on vahvistettu unionin ja kansallisessa oikeudessa sekä puitepäättöksen 2008/977/YOS 17, 18, 19 ja 20 artiklan täytäntöönpanossa. Tätä varten on sovellettava kyseisiä artikloja. Kyseessä oleva puitepäättös on kumottu poliisidirektiivillä ja kyseisen direktiivin 59 artiklan 2 kohdan mukaan viittauksia kumottuun päätökseen pidetään viittauksina poliisidirektiiviin. Rikosasioiden tietosuojalain 24 ja 28 §:n mukaisesti rekisteröidyn tarkastusoikeutta on mahdollista rajoittaa tietyin edellytyksin. Rikosasioiden tietosuojalain säännöksistä voidaan poiketa, edellyttäen, että poliisidirektiivissä säädetty tietosuojan minimitaso säilyy, jolloin mahdolliset erityissäännökset korvaisivat rikosasioiden tietosuojalain direktiivin täytäntöönpanosäännöksiä. Esityksen 1. lakiehdotuksen mukainen rajoitus vaikuttaisi olevan kuitenkin yleisluontoisempi kuin rikosasioiden tietosuojalain mukaiset rajoitussäännökset ja vaikuttaisi jäävän poliisidirektiivissä asetetun tietosuojan minimitason alapuolelle, vaikka matkustajarekisteridirektiivi nimenomaisesti edellyttää poliisidirektiivin minimitason mukaista sääntelyä. Ehdotetun 13 §:n perusteluissa ei ole arvioitu myöskään säännöksen suhdetta poliisidirektiiviin ja sovellettavaan yleislakiin, joskin rikosasioiden tietosuojalaki on vasta tullut voimaan. Ehdotettua pykälää olisi vielä syytä arvioida siltä osin, minkä tasoista rajoitusta voidaan pitää välttämättömänä lakiehdotuksen tavoitteen toteutumisen kannalta.

Erityisten henkilötietoryhmien osalta on syytä huomata, että sen lisäksi, mitä 1. lakiehdotuksessa säädettäisiin, sovellettavaksi tulisivat rikosasioiden tietosuojalain 11 §:n säännökset. Jos erityislaki ei sisällä kyseisestä laista poikkeavia säännöksiä, erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja saisi käsitellä vain rikosasioiden henkilötietolaissa säädetyin edellytyksin. Lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi siitä, että arviointikriteerit eivät saa perustua tällaisiin henkilötietoihin. Lentoliikenteen harjoittajien toimittamiin matkustajarekisteritietoihin ei lähtökohtaisesti sisältyisi erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Ehdotetulla matkustajatietoyksiköllä olisi kuitenkin 1. lakiehdotuksen perusteella varsin laajat tiedonsaantioikeudet, jolloin epäselväksi jää, missä määrin sen käsittelemiin tietoihin voisi sisältyä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja, ja missä määrin näitä tietoja voisi luovuttaa edelleen. Ehdotetun 7 §:n 3 momentin sanamuoto ei joka tapauksessa vaikuttaisi panevan täysimääräisesti täytäntöön matkustajarekisteridirektiivin 13 artiklan 4 kohdassa säädettyä velvoitetta kieltää sellaisten PNR-tietojen käsittely, jotka paljastavat erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Kyseisessä kohdassa asetetaan myös velvollisuus poistaa kyseiset tiedot välittömästi, jos matkustajatietoyksikkö vastaanottaa PNR-tietoja, joista käy ilmi jokin tällainen tieto, mitä voidaan pitää ylimääräisenä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen suojatoimenä. Tämä velvoite ei sellaisenaan sisälly lakiehdotukseen. Matkustajarekisteridirektiivin 13 artiklan 4 kohdasta on syytä huomata, että se asettaa henkilötietojen suojan osalta ns. poliisidirektiivissä säädettyä minimitasoa tiukemman lainsäädäntövelvoitteen, joka olisi pantava täytäntöön. Tällä voidaan arvioida olevan merkitystä myös edellä mainitun perustuslakivaliokunnan esiin nostaman syrjinnän kiellon kannalta.

