

Olli Mäenpää
9.1.2019

Hallintovaliokunnalle

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

Esityksen tausta

Lakiehdotuksen tarkoituksena on saattaa osaksi Suomen lainsäädäntöä matkustajarekisteridirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/681, matkustajarekisteritietojen (PNR) käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten) määräykset. Lisäksi esityksen tarkoituksena on toteuttaa YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma (21.12.2017), joka velvoittaa jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset keräämään matkustajarekisteritietoja myös lentoliikenteen harjoittajilta, hyödyntämään tietoja rikostorjunnassa ja jakamaan tietoja keskenään sekä jäsenvaltioiden välillä terrorismirikosten ja siihen liittyvän matkustamisen tunnistamisessa ja ehkäisemisessä.

Ehdotetulla sääntelyllä on sen tausta huomioon ottaen kansallisen lainsäädännön sisältöä varsin pitkälle ohjaava ja velvoittava oikeudellinen luonne. Kansallisen lain säätämiseen liittyy kuitenkin erilaisia mahdollisia säätämisvaihtoehtoja ja kansallisen lainsäädännön on joka tapauksessa sopeuduttava myös perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien asettamiin vaatimuksiin. Näiltä osin keskeiset näkökohdat liittyvät etenkin yksityiselämän suojan ja siihen liittyen tietosuojan asettamiin vaatimuksiin sekä seuraamuksiin.

Tietosuojan vaatimukset

Hallituksen esitys on laadittu ennen kuin eduskunta on käsitellyt yleistä tietosuojasetusta täsmentävän tietosuojalain säätämistä. Esitystä arvioitaessa on merkitystä sillä, että tietosuojalain säätämiseen johtanutta hallituksen esitystä arvioi-
dessaan perustuslakivaliokunta on merkittävässä määrin linjannut uudelleen tietosuojan asettamia vaatimuksia säädettävälle laille (PeVL 14/2018 vp; PeVL 24/2018 vp).

Yleisen tietosuojasetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävässä henkilötietojen käsittelyssä, josta nyt on lähinnä kysymys, on edelleen merkitystä perustuslakivaliokunnan vakiintuneella kannalla, jonka mukaan henkilötietojen suojan kannalta tärkeitä lainsäädännön sääntelyn kohteita ovat ainakin rekisteröinnin tavoitteet, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset mukaan lukien tietojen luovutettavuus, tietojen säilytysaika henkilörekisterissä ja rekiste-

röidyn oikeusturva. Lailla säätämisen vaatimus ulottuu myös mahdollisuuteen luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla ja mahdollisuus yhdistää rekisteritietoja. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa, täsmällistä ja tarkkarajaista.

Perustuslakivaliokunnan arvion mukaan on selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely (PeVL 14/2018 vp, s. 5). Valiokunta viittasi samassa lausunnossaan arkaluonteisten tietojen muodostaman riskin lisäksi nimenomaisesti siihen, että valiokunta on pitänyt henkilötietojen käsittelyä koskevassa valtiosääntöisessä arviossa merkityksellisenä myös käsittelyn tarkoitusta yksilöön kohdistuvan julkisen vallan käytön mahdollistajana (s. 6).

Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 10 §:ssä turvatut oikeudet saavat erityistä merkitystä korostuneen perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa. Valiokunta on esimerkiksi jo ennen perusoikeusuudistusta esittänyt sittemmin vakiintuneen luonnehdinnan, jonka mukaan "poliisilaki on tyypillisesti sellainen säädös, joka voi herkästi joutua ristiriitaan kansalaisten perusoikeuksien, varsinkin klassisten vapausoikeuksien kanssa" (PeVL 15/1994 vp, s. 1; PeVL 67/2001 vp, s. 2-3).

Matkustajarekisteritietoja, jotka määritellään 1. lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentissa, ei voitane pitää korostetun perusoikeusherkkinä tietoina, joskin niiden käsittelyyn voi liittyä myös tältä kannalta merkityksellisiä uhkatekijöitä. Tältä kannalta on keskeinen rajoittava merkitys lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentin käsittelyä rajoittavalla velvoitteella, jonka mukaan matkustajarekisteritietojen arviointikriteerien on oltava kohdennettuja, oikeasuhtaisia ja selkeitä. Arviointikriteerit eivät ehdotetun säännöksen mukaan myöskään saa perustua henkilön rotuun tai etniseen alkuperään, poliittisiin mielipiteisiin, uskonnolliseen tai filosofiseen vakaumukseen, ammattiliiton jäsenyyteen eivätkä terveydentilaa, sukupuolielämää tai sukupuolista suuntautuneisuutta koskeviin tietoihin.

Suhde muuhun lainsäädäntöön

Edellä selostettua uutta linjausta ei ole suoranaisesti otettu huomioon ehdotetussa sääntelyssä. Myöskään esimerkiksi ehdotusta poliisin henkilötietolaiksi (HE 242/2018 vp) ei ilmeisesti ole otettu huomioon esitystä laadittaessa. Ehdotetun sääntelyn täsmentäminen ja synkronointi voimassa olevan tietosuojasääntelyn suhteen on siten välttämätöntä ainakin näiltä osin.

1. lakiehdotus sisältäisi matkustajarekisteridirektiivin voimaansaattamiseksi tarvittavan uuden lainsäätöisen sääntelyn. Lain suhdetta muuhun lainsäädäntöön sääntelevää 2 §:ää tulisi edellä mainituista syistä ajantasaistaa ainakin niin, että siinä otetaan huomioon ainakin poliisin henkilötietolaki sen lisäksi, että 2 §:ään sisältyy

viittaus eduskunnassa käsiteltävänä olevaan esitykseen rikosasioiden tietosuoja-laiksi. Myös lakiehdotuksen 7 §:n 3 momentin sääntely tulisi vastaavasti yhdenmu-kaistaa säädettäväksi ehdotetun poliisin henkilötietolain kanssa. Lakiehdotuksen 2 §:ssä mainitut Rajavartiolaitoksen ja Tullin henkilötietolait eivät toisaalta enää täytä tietosuojan ja tietosuoja-asetuksen perusvaatimuksia.

Seuraamusmaksu

Matkustajatietodirektiivin 14 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on annettava sään-nöt tämän direktiivin rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista, jotka ovat te-hokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Tämän velvoitteen toteuttamiseksi ehdote-taan seuraamuksena seuraamusmaksua, joka on luonteeltaan hallinnollinen ran-gaistusseuraamus. Seuraamuksena sitä voidaan pitää riittävän tehokkaana ja va-rottavana.

1. lakiehdotuksen 14 §:n mukaan lentoliikenteen harjoittajalle, joka rikkoo 4 §:ssä säädetyn matkustajarekisteritietojen toimittamisvelvollisuuden, määrättäisiin kiinteämääräinen 3 000 euron seuraamusmaksu. Seuraamusmaksun määräämi-nen ei kuitenkaan olisi automaattista, joten kyseessä ei ole ankara vastuu. Arvioi-taessa seuraamusmaksun määräämisen edellytyksiä olisi nimittäin otettava huo-mioon, johtuuko virhe matkustajarekisteritietojen toimittamisessa olosuhteet huomioon ottaen anteeksi annettavasta huomaamattomuudesta tai olisiko mak-sun määrääminen olisi olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta.

Rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen ankaruutta voidaan pitää oi-keasuhteisena ja sen perusteiden määrittelyä asianmukaisena. Lisäksi 14 §:n 3 mo-mentissa on otettu riittävästi huomioon kaksoisrangaistusta koskevan rajoituksen vaatimukset suhteessa rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen määrää-miseen.