

Perustuslakivaliokunta

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

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunnassa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 55/2018 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Jouko Huhtamäki, sisäministeriö
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto
- professori Juha Lavapuro
- professori Tuomas Ojanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeustieteen maisteri Niklas Vainio

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki, jolla pantaisiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden torjunnassa. Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi myös mainittuun viranomaisten yhteistoimintaa koskevaan lakiin ja sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin vähäiset teknisluonteiset tarkistukset.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen, perustuslain 8 §:n rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskevan perusoikeussäännöksen, perustuslain 10 §:ssä turvatun henkilötietojen ja yksityisyyden

Valiokunnan lausunto PeVL 29/2018 vp

suojan ja perustuslain 80 §:n maksuja koskevan sääntelyn kannalta. Huomiota kiinnitetään myös Ahvenanmaan itsehallintolakiin.

Hallituksen esityksen mukaan lakiesitys voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin tarkoituksenmukaisena, että eduskunta pyytää esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunnon.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

Hallituksen esitykseen sisältyvissä lakiehdotuksissa säädettäisiin lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käsittelytarkoituksista ja tietojen luovuttamista koskevista edellytyksistä. Matkustajarekisteridirektiivi velvoittaa tietojen keräämiseen EU:n ulkopuolisilta lennoilta. EU:n sisäisten lentojen osalta direktiivi mahdollistaa tietojen keräämisen joko kaikilta tai vain valikoiduilta sisäisiltä lennoilta. Ehdotetussa laissa säädettäisiin poliisiin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetussa laissa tarkoitettu valtakunnallinen rikostiedusteluyksikkö toimimaan matkustajarekisteritietoja käsittelevänä kansallisena yksikkönä. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan siihen, että käytännössä sääntely merkitsee laajamittaista matkustajien tietojen käsittelyä, joka ei henkilötietoja yksiköille luovutettaessa rajoittuisi pelkästään rikolliseen toimintaan osallistumisesta epäiltyihin henkilöihin, vaan koskisi kaikkien matkustajien sellaisia henkilötietoja, jotka matkustajat ovat antaneet lentoyhtiölle lippuvarauksen tekemisen yhteydessä (HE, s. 41).

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 §:n mukaan sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, matkustajarekisteritietojen käsittelyyn sovelletaan henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia. Perustuslakivaliokunta on hiljattain arvioinut (PeVL 26/2018 vp) viitatus lain säätämiseen tähtävää hallituksen esitystä, johon sisältyvän lakiehdotuksen tarkoituksena on muun ohella toimeenpanna niin sanottu poliisidirektiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/680 luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäätöksen 2008/977/YOS kumoamisesta).

Perustuslakivaliokunta katsoi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia koskevassa lausunnossa, että vaikka valiokunta on EU:n tietosuojasetuksen soveltamisalalla tarkistanut kantaansa henkilötietojen suojasta erityisesti lailla säätämisen vaatimuksen osalta, merkityksellistä on, että toisin kuin suoraan sovellettava tietosuojasetus poliisidirektiivi ei sisällä sellaista yksityiskohtaista sääntelyä, joka muodostaisi riittävän säännöspohjan perustuslain 10 §:ssä turvatus 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

Valiokunnan lausunto PeVL 29/2018 vp

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). Valiokunnan käsityksen mukaan nyt arvioitavan lakiehdotuksen tarkoitus on toimia tällaisena täydentävänä erityislainsäädäntönä.

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). Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4). Valiokunta korostaa kuitenkin edelleen, 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. esim. PeVL 1/2018 vp, PeVL 25/2005 vp). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Valiokunnan mielestä kansallisen liikkumavaran alaa on selostettu esityksessä riittäväällä tavalla.

Matkustajatietojen käsittelyä ja luovuttamista lainvalvontatarkoituksiin koskeva sääntely on ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana viime vuosina varsin usein varsinkin EU-oikeudellisissa yhteyksissä (ks. PeVL 11/2018 vp, PeVL 21/2017 vp, PeVL 13/2017 vp, PeVL 3/2017 vp, PeVL 2/2016 vp, PeVL 11/2008 vp). Valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellistä on myös, että voimassaolevassa lainsäädännössä on perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 42/2014 vp) säädetty poliisille oikeus saada yhteisöiltä ja yhtymiltä matkustajaa ja kulkuneuvon henkilökuntaa koskevista rekistereistä tarpeellisia henkilötietoja rikosten estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi sekä etsintäkuulutettujen tavoittamiseksi. Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella on säädetty myös poliisin, rajavartiolaitoksen, tullilaitoksen, pelastusviranomaisten ja terveydensuojeluviranomaisten oikeudesta saada matkustajatietoja majoitustoiminnan harjoittajalta (PeVL 49/2004 vp).

Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt arvioitavan hallituksen esityksen taustalla on 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. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, 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 kuitenkin edellyttää rekisterin perustamista matkustajarekisteritietojen säilyttämiseksi, eikä jäsenvaltioille jätetä direktiivissä tältä osin liikkumavaraa.

Valiokunnan lausunto PeVL 29/2018 vp

Tietosisällöt

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. Direktiivi jättää näin ollen kansalliselle lainsäätäjälle liikkumavaraa siltä osin, mitkä tietokannat katsottaisiin direktiivissä tarkoitetuiksi tietokannoiksi, joihin matkustajarekisteritietoja olisi vertailtava.

Matkustajarekisteritietojen käsittelyä koskevan 1. lakiehdotuksen 7 §:n sääntely mahdollistaa perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan hyvin laajan ja automatisoidun vertailun matkustajarekisterin ja muiden viranomaisrekistereiden välillä. Matkustajatietoihin ei sinänsä vaikuttaisi sisältyvän arkaluonteisia tietoja, jotka loisivat erityisen korostuneen tarpeen suojata järjestelmään talletettavat henkilötiedot väärinkäytöltä (ks. myös PeVL 33/2016 vp, s. 4). Henkilötietojen käsittelyn on kuitenkin oltava poliisidirektiivinkin mukaan tarpeellista. Perustuslakivaliokunnan mielestä hallintovaliokunnan on tarkoin selvitettävä ja arvioitava kunkin 7 §:ssä mainitun rekisterin, jonka tietoihin matkustajatietoyksikkö voi verrata matkustajarekisteritietoja automatisoidusti, hyödynnettävyyden välttämättömyyttä.

Profilointi

Matkustajatietoyksikkö saa 1. lakiehdotuksen 7 §:n mukaan käsitellä matkustajarekisteritietoja sellaisten henkilöiden tunnistamiseksi, joilla saattaa olla osallisuutta terrorismirikoksiin tai vakavaan rikollisuuteen, muun ohella ennalta määritettyjen arviointi- ja analyysikriteerien mukaisesti tai kyseisten kriteerien päivittämiseksi tai uusien kriteerien määrittämiseksi. Säännöksen mukaan matkustajatietoyksikkö vahvistaa mainitut arviointi- ja analyysikriteerit ja tarkistaa ne säännöllisesti yhdessä toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Arviointikriteerien on oltava kohdennettuja, oikeasuhtaisia ja selkeitä. Ne eivät saa perustua henkilön rotuun tai etniseen alkuperään, poliittisiin mielipiteisiin, uskonnolliseen tai filosofiseen vakaumukseen, ammattiliiton jäsenyyteen eivätkä terveydentilaa, sukupuolielämää tai sukupuolista suuntautuneisuutta koskeviin tietoihin. Matkustajatietoyksikkö voi sanotun käsittelyn yhteydessä verrata matkustajarekisteritietoja automatisoidusti useiden säännöksessä luetteloitujen tietokantojen ja rekisterien tietoihin.

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan viisumivapaiden kolmansien maiden kansalaisille tarkoitetun ennakkorekisteröitymisjärjestelmän eli ETIAS-järjestelmän käyttöönottoa merkitsevää EU-sääntelyä kiinnittänyt huomiota siihen, että järjestelmä merkitsee kolmansien maiden kansalaisiin kohdistuvaa riskinarvioinnin käyttöönottoa. Valiokunnan mielestä valtioneuvoston oli asetusehdotuksen jatkovalmistelussa syytä pyrkiä varmistamaan, että järjestelmään ei sisälly perustuslain 6 §:n ja EU:n perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklan yhdenvertaisuusperiaatteen ja syrjinnän kieltoa koskevien vaatimusten kannalta ongelmallista etnistä tai muunkaltaista henkilökohtaiseen syyhyn perustuvaa profilointia (PeVL 3/2017 vp, s. 5). Valiokunta on korostanut yleisemminkin tällaisessa sääntely-yhteydessä EU:n perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklan yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltonormiston merkitystä, mikä tarkoittaa ainakin etnisen profiloinnin kieltoa

Valiokunnan lausunto PeVL 29/2018 vp

eli kieltoa kohdistaa tarkastuksia esimerkiksi kansallisuuden ja kansallisen alkuperän perusteella (PeVL 2/2016 vp, s. 3, PeVL 18/2012 vp, s. 4/II).

Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan säännökseen sisältyvä rajausta, jonka mukaan arviointikriteerit eivät saa perustua syrjintäkiellon vastaiseen perusteeseen, perustuu perustuslain 6 §:n huomioonottamisen lisäksi poliisidirektiivin 11 artiklan 3 kohdassa säädettyyn (HE, s. 27 ja 44). Perustuslakivaliokunta pitää sääntelyä tältä osin asianmukaisena. Valiokunta kuitenkin muistuttaa, että sääntelyä on tältäkin osin sovellettava EU-oikeudestakin seuraavat välttämättömyyden, oikeasuhtaisuuden, yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden vaatimukset huomioiden.

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan ns. perustulokokeilua kiinnittänyt lailla säätämisen vaatimuksen johdosta huomiota tuolloin ehdotettuun otantamenettelyyn ja sen läpinäkyvyyteen. Valiokunnan mielestä perustulon kokeiluryhmää ei voinut jättää pelkästään ohjelmakoodilla määriteltäväksi, vaan sekä lailla säätämisen että tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset edellyttivät, että otannan perusteista säädetään laissa. Laissa oli syytä säätää nimenomaisesti myös ohjelmistokoodin julkaisemisesta ja julkisuudesta (PeVL 51/2016 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunnan mielestä hallintovaliokunnan on syytä täsmentää arviointi- ja analyysikriteerien sääntelyä. Hallintovaliokunnan on perustuslain 12 §:n 2 momentista ja 21 §:stä johtuvista syistä tarkasteltava huolellisesti myös ehdotettujen kriteerien ja niitä mahdollisesti soveltavien automatisoitujen menettelyjen algoritmien suhdetta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin ja tarvittaessa selkeytettävä sääntelyä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 4.10.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Matti Torvinen sin
jäsen Kaj Turunen kok

Valiokunnan lausunto PeVL 29/2018 vp

varajäsen Lasse Hautala kesk
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen