SISÄMINISTERIÖ
Poliisiosasto
Neuvotteleva virkamies Jouko Huhtamäki
p. 0295 488 556

5.9.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 55/2018 vp

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

1 Esityksen sisältö ja tarkoitus

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki, jolla pantaisiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden torjunnassa. Esityksellä pantaisiin myös osittain täytäntöön Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston 21 päivänä joulukuuta 2017 antama terrorismin torjuntaan ja ns. vierastaistelijoihin liittyvä päätöslauselma, joka muun muassa velvoittaa YK:n jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset keräämään lentoliikenteen matkustajarekisteritietoja.

Ehdotetussa laissa säädettäisiin poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetussa laissa tarkoitettu valtakunnallinen rikostiedusteluyksikkö toimimaan matkustajarekisteritietoja käsittelevänä kansallisena yksikkönä. Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi myös mainittuun viranomaisten yhteistoimintaa koskevaan lakiin ja sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin vähäiset teknisluonteiset tarkistukset.

2 Ehdotuksen suhde perustuslakiin

<u>Matkustajarekisteridirektiivin soveltaminen myös EU:n sisälentoihin</u>

Ehdotettu sääntely liittyy esityksessä tarkemmin kuvatusti perustuslain 10 §:ssä turvattuun henkilötietojen ja yksityisyydensuojaan ja lakiehdotuksessa 1. tarkoitettu matkustajatietorekisteritietojen käsittely merkitsisi yksityiselämän ja henkilötietojen suojan rajoittamista. Matkustajarekisteridirektiivi velvoittaa tietojen keräämiseen EU:n ulkopuolisilta lennoilta. EU:n sisäisten lentojen osalta direktiivi mahdollistaa tietojen keräämisen joko kaikilta tai vain valikoiduilta sisäisiltä lennoilta.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että sen valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset. Valiokunnan mielestä tämä edellyttää, että hallituksen esityksessä selostetaan asianmukaisesti valtioneuvoston käsitys kansallisen liikkumavaran alasta.

1. lakiehdotuksessa ehdotetaan käytettäväksi direktiivin sallimaa kansallista liikkumavaraa laajentaa lainsäädäntö koskemaan myös EU:n sisäisiä lentoja. Ottaen huomioon vakavan rikollisuuden monimuotoisuuden ja vaikutukset sekä tarpeet torjua rajat ylittävää terrorismi- ja muuta vakavaa rikollisuutta tehokkaasti, laajennuksia pidetään välttämättöminä ja oikeasuhtaisina rikoksentorjunnan tavoitteiden saavuttamiseksi.

Suomessa PTR- viranomaisista Tulli on jo 1970 luvulta saakka hyödyntänyt eri liikennemuotojen matkustajarekisteritietoja rikostorjunnassaan sekä Suomen että Euroopan unionin nykyisten jäsenvaltioiden että Suomen ja kolmansien valtioiden välisen liikenteen osalta. Esimerkiksi Ruotsin ja Baltian maiden liittyminen Euroopan unioniin ei ole vähentänyt Suomen ja näiden maiden välisen liikenteen matkustajatietojen hyödyllisyyttä rikostorjunnassa. Niin kutsuttu liikkuva rikollisuus on rikollisuuden muoto jossa tekijät siirtyvät toiseen maahan, suorittavat siellä rikollista toimintaa ja jälkensä peittääkseen palaavat

lähtömaahan käyttäen toista liikennemuotoa. Toiminnalle on ominaista se että osa tekijöistä suorittaa rikoksen kohteiden, esimerkiksi asuntojen tarkkailua kohdemaassa. Toinen ryhmä tekijöistä tulee maahan tehdäkseen varsinaisen rikoksen ja kolmas ryhmä kuljettaa rikoksella saadun omaisuuden lähtömaahan. Toiminnalle on lisäksi ominaista kiire vaihtaa sijaintia maasta toiseen kiinnijäämisen välttämiseksi. Kiiretilanteissa lentäminen on tunnetusti nopein keino joten tällaisen rikoskokonaisuuden tunnistamisessa myös lentomatkustamisen tietojen hyödyntämismahdollisuus on olennaista muiden liikennemuotojen jo hyödynnettävissä olevien matkustajatietojen ohella. Liikkuva rikollisuus tulee Suomeen useimmiten jostain toisesta Euroopan unionin jäsenmaasta, ei kolmansista valtioista. Näin ollen EU:n sisäisten lentojen sisällyttämistä direktiivin soveltamisalaan on pidettävä välttämättömänä rikoksentorjunnan tavoitteiden saavuttamiseksi.

Komissio on vaikutustenarvioinnissaan perustellut direktiiviehdotusta myös sillä, että rajat ylittävä rikollisuus on lisääntynyt Euroopan unionin alueella ja muualla maailmassa. Näistä komissio nostaa esiin erityisesti ihmiskaupan ja huumausainerikollisuuden, jotka ovat mukana myös Europolin rajat ylittävää rikollisuutta koskevassa uhka-arviossa (2007). Vuoden 2015 aikana lisääntynyt turvapaikanhakijoiden määrä Euroopan unionin eri jäsenvaltiossa toi myös riskin näiden rikollisuuden muotojen kasvamisesta Euroopan unionin sisällä. Näin ollen myös ihmiskaupan ja huumausainerikollisuuden torjumiseksi EU:n sisäisten lentojen sisällyttäminen on olennaista rikostorjunnan tavoitteiden saavuttamiseksi.

Ehdotuksessa tarkemmin kuvatusti poliisilla, Tullilla ja Rajavartiolaitoksella on jo voimassa olevan lainsäädännön mukaan oikeus omien rikostorjuntatehtäviensä hoitamiseksi saada tietoja matkustajia koskevista rekistereistä teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona. Direktiiviä laajemmin voimassa oleva lainsäädäntö koskee kaikkia eri liikennemuodon harjoittajia eikä sitä ole rajattu EU:n ulkopuoliseen liikenteeseen. Direktiiviä laajemmin oikeus saada tietoja koskee matkustajien koskevien tietojen lisäksi myös tietoja kulkuneuvon henkilökunnasta.

Komissio ilmoitti kesäkuussa 2018 että 20 jäsenvaltiota on ilmoittanut soveltavansa direktiiviä myös EU:n sisälentoihin. Viiden puuttuneen valtion ilmoituksen osalta ei ole tietoa aikovatko ko. valtiot soveltaa direktiiviä sisälentoihin vai onko heillä tilanne sama kuten Suomella eli ilmoitus soveltamisesta tai soveltamatta jättämisestä tehdään vasta kun direktiivin kansallinen täytäntöönpano on suoritettu ja direktiivi notifioidaan. Kaksi jäsenvaltiota, Irlanti ja Luxembourg ovat ainoita direktiivin notifioineista 14 jäsenvaltioista jotka eivät ole ilmoittaneet että soveltaisivat direktiiviä EU:n sisälentoihin. Jäsenvaltio voi tehdä sisälentoja sisällyttämistä koskevan ilmoituksen tai peruuttaa tällaisen ilmoituksen tai muuttaa ilmoituksen sisältöä koska tahansa.

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:ssä ilmaistaan yleinen yhdenvertaisuuslauseke, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yleistä yhdenvertaisuuslauseketta täydentää syrjinnän kielto.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentti sisältäisi nimenomaisen kiellon, jonka mukaan matkustajarekisteritietojen vertailuun sovellettavat arviointikriteerit eivät saisi perustua henkilön rotuun tai etniseen alkuperään, poliittisiin mielipiteisiin, uskonnolliseen tai filosofiseen vakaumukseen, ammattiliiton jäsenyyteen eivätkä terveydentilaa, sukupuolielämää tai sukupuolista suuntautuneisuutta koskeviin tietoihin. Lisäksi tietojen poistamista koskevassa 12 §:n 3 momentissa todettaisiin että mikäli lentoliikenteen harjoittajan matkustajatietoyksikölle toimittamiin matkustajarekisteritietoihin sisältyisi muita kuin 4 §:n 2 momentissa mainittuja matkustajarekisteritietoja tai tietoja jotka paljastavat henkilön rodun tai etnisen alkuperän, poliittiset mielipiteet, uskonnollisen tai filosofisen vakaumuksen, ammattiliiton jäsenyyden, terveydentilan tai seksuaalielämän tai sukupuolisen suuntautumisen, tiedot olisi poistettava välittömästi niiden vastaanottamisen jälkeen. Esityksen 1. lakiehdotuksessa on siten huomioitu perustuslain 6 §:n mukainen syrjinnän kielto. Säännöksellä pantaisiin samalla täytäntöön tietosuojadirektiivin vastaava kielto sellaisesta etnisestä profiloinnista, joka voisi johtaa syrjintään.

3 Muuta

Matkustajarekisteritietojen vertailu muiden rekistereiden tietosisältöihin

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.

1. lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentissa mainitaan 11 tietokantaa eli matkustajatietoyksikölle ehdotetaan laajaa oikeutta vertailla vastaanottamiaan matkustajarekisteritietoja muihin tietokantoihin. Yksityiselämän suojaan kohdistuvan rajoituksen kannalta olisi siten merkitystä myös sillä, mitä tietosisältöjä nämä tietokannat sisältäisivät. Laaja tiedonsaantioikeus merkitsisi pitkälle menevää yksityisyyden suojan rajoitusta, jonka olisi oltava oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun päämäärään, eli erityisiin turvallisuustavoitteisiin nähden. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä (Segerstedt-Wiberg ja muut v. Ruotsi, 6.6.2006, tuomion kohdat 87 ja 88) on hyväksytty, että terrorismin ja muun vakavan rikollisuuden torjunta voivat edellyttää aktiivisia pitkällekin meneviä valtion toimenpiteitä, jotka ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Rajat ylittävä rikollisuus, kuten ihmiskauppa ja huumausainerikollisuus, on lisääntynyt Euroopan unionin alueella. Rajat ylittävän rikollisuuden eri muodot ovat vakava uhka yhteiskunnalle ja talouden rakenteille ja niistä aiheutuu kustannuksia valtiolle, huomioiden myös rikoksentorjunnan vaatimat toimenpiteet. Lisäksi rikoksista aiheutuu vahinkoa ja kärsimystä uhreille.

1. lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin perusteluista tarkemmin ilmenevästi osa rekistereistä on, kukin kohdaltaan, poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen, perustehtävien joihin kuuluu myös rikostorjunta, tarkoitusta varten perustettuja. Lisäksi ulkomaalaisrekisteriä käytetään muun muassa ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa varten, valtion turvallisuuden suojaamiseksi ja turvallisuusselvityksistä annetussa laissa tarkoitetun perusmuotoisen turvallisuusselvityksen ja laajan turvallisuusselvityksen tekemiseksi.

1 momentissa mainituista rekistereistä ajoneuvoliikennerekisteri, vesikulkuneuvorekisteri; ja väestötietojärjestelmä eivät ole rikostorjunnan tarkoituksessa perustettuja. Kyseisten rekistereiden tietosisällön hyödyntämistä ja tietojen luovuttamista on kuitenkin katsottu tarpeelliseksi laajentaa viranomaisille näiden muualla laissa tai sen nojalla säädettyjen tai määrättyjen tehtävien hoitamiseksi. Myös näiden rekistereiden matkustajarekisteritietoihin vertailu on olennaista direktiivin tarkoittaman rikollisuuden ehkäisyssä. Esimerkkinä voidaan todeta että rikoksella hankittua omaisuutta siirretään usein vakavan rikoksen tehneen lähipiirin haltuun ja muutetaan erilaiseen muotoon, esimerkiksi ajoneuvoja, veneitä, kiinteistöjä muuta arvo-omaisuutta. 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 rekisteristä löytyvillä virallistiedoilla saattaa olla olennainen merkitys. Rekistereiden vertailuvaiheessa ei ole kyse esitutkinnan aloittamisen harkinnasta. Tietojen vertailussa matkustajatietoyksikkö analysoi saamiaan tietoja onko perusteita toimittaa tietoja toimivaltaisille viranomaisille lisätutkimuksia varten. Mahdollisen esitutkinnan toimittavat toimivaltaiset viranomaiset, ei matkustajatietoyksikkö.

Riippuvuus muista esityksistä

Terrorismirikosten määritelmä (HE 30/2018 vp).

1. lakiehdotuksen 3 §:n 6 kohdan mukaan terrorismirikoksilla tarkoitetaan rikoslain (1889/33) 34 a luvun 1—5 §:n mukaisia terrorismirikoksia. Viittaus perustuu matkustajarekisteridirektiivin viittaukseen neuvoston puitepäätökseen 2002/475/YOS (1—4 artikla), joka on korvattu terrorismin torjumisesta kyseisen puitepäätöksen korvaamisesta sekä neuvoston päätöksen 2005/671/YOS muuttamisesta annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2017/541 (terrorismidirektiivi). Terrorismidirektiivin 27 artiklan mukaan viittauksia terrorismipuitepäätökseen pidetään viittauksina tähän direktiiviin. Terrorismidirektiivin artiklan mukaan viittauksia terrorismipuitepäätökseen pidetään viittauksia tähän direktiiviin. Terrorismidirektiivi on tarkoitus panna voimaan hallituksen esityksellä 30/2018 vp. Kyseisen hallituksen

esityksen osalta perustuslakivaliokunta on esittänyt, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. (PeVL 20/2018).

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 31/2018 vp).

1. lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentissa esitetään että lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, matkustajarekisteritietojen käsittelyyn sovelletaan henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia (/). Lisäksi ehdotuksen 11 §:n 1 momentin 1 kohdassa esitetään että matkustajatietoyksikkö saa siirtää matkustajarekisteritietoja ja tietojen käsittelyn tuloksia kolmanteen maahan vain yksittäistapauksessa ja edellyttäen, että henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain 41—43 §:n säännöksiä noudatetaan. Vielä ehdotuksen 13 §:n 1 momentissa esitetään että henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain 23 §:stä poiketen tarkastusoikeutta ei ole matkustajarekisteritietojen käsittelyn tuloksia koskeviin tietoihin. Hallituksen esityksen 31/2018 vp osalta lakivaliokunnan lausunto on valmistunut 19.6.2018 (LaVL 10/2018).