Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Neuvotteleva virkamies Jouko Huhtamäki 23.1.2019

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Lausuntovastine

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

1. Yleisiä näkökohtia

1.1 Perustuslakivaliokunnan lausunto

Perustuslakivaliokunta lausunnossaan (PeVL 29/2018 vp) nosti erityisesti kaksi aihetta hallintovaliokunnan pohdittavaksi.

1) Perustuslakivaliokunnan mielestä hallintovaliokunnan on tarkoin selvitettävä ja arvioitava kunkin 7 §:ssä mainitun rekisterin jonka tietoihin matkustajatietoyksikkö voi verrata matkustajarekisteritietoja automatisoidusti, hyödyllisyyden välttämättömyyttä.

Perustuslakivaliokunnan yllä olevaan huomioon liittyen käsitellään seuraavissa jaksoissa 7 §:ssä vertailtavaksi esitettäviä rekistereitä, rekistereistä ja henkilötietojen käyttötarkoituksen muuttamisesta annettua lausuntopalautetta, henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuutta ja siitä poikkeamista koskevaa sääntelyä sekä perusteluja henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamiselle.

1.1.1 Vertailtavaksi esitetyt rekisterit ja tietokannat

Hallituksen esityksen perusteluissa 7 §:n 3 momentin tietokannoista seuraavien todettiin olevan PTR-viranomaisten perustehtävien ml. rikostorjunta, tarkoitusta varten perustettuja;

[…]

1) henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 2—4 ja 6 §:ssä tarkoitetut poliisin tietojärjestelmät ja henkilörekisterit;
2) henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 5 §:ssä tarkoitettu suojelupoliisin toiminnallinen tietojärjestelmä;
3) henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 32 §:n 2 kohdassa tarkoitettu Schengenin tietojärjestelmä;
4) henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain 7 §:ssä tarkoitettu tutkinta ja

virka-apurekisteri ja 9 §:ssä tarkoitettu valvonta-asioiden rekisteri sekä 11 §:ssä tarkoitettu rikoksesta epäiltyjen Rajavartiolaitoksen rekisteri;
5) henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain 3—7 §:ssä tarkoitetut tietojärjestelmät ja henkilörekisterit;
10) kansainvälisen rikospoliisijärjestön (I.P.C.O. - Interpol) tietokannat; sekä
11) Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirastosta annetun lain (214/2017) 3 §:n 2 momentissa tarkoitetut tiedot.

[…]

Kohtien 1-5 PTR- viranomaisten rikostorjunnan tietokannat ja rekisterit ovat hallintovaliokunnan arvioitavana ao. viranomaisten henkilötietolakien kokonaisuudistuksissa joissa esitetään siirtymistä rekisterilähtöisestä sääntelytavasta käsittelypohjaiseen sääntelytapaan. Nyt käsiteltävä esitys tulee sovittaa yhteen kyseisten esitysten kanssa, käsiteltäessä esityksiä joko yhtäaikaisesti tai erikseen.

7 §:n 3 momentin kohdan 6 ulkomaalaisrekisterin osalta esityksessä todettiin että rekisteriä 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. Hallituksen esitys eduskunnalle (HE 224/2018) laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi sisältää ehdotuksen ulkomaalaisrekisterin korvaamisesta ja on myös valiokunnan arvioitavana. Esityksessä rekisterilähtöinen sääntelytapa korvattaisiin säätämällä henkilötietojen käsittelystä. Esityksen 1. lakiehdotuksen lain soveltamisalaa ja henkilötietojen käsittelyn tarkoitusta käsittelevän 1 §:n alakohtien 1, 2 ja 6 voidaan katsoa vastaavan ulkomaalaisrekisterin 2 §:n soveltamisalaa. Näin ollen 1. lakiehdotus sekä HE 224/2018 ja tulee sovittaa yhteen ja mikäli HE 22/2018 edellä mainituilta osin hyväksytään muuttumattomana, nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen 7 §:n 3 momentin 6 kohta tulisi muuttaa seuraavasti;

[…]

~~6) ulkomaalaisrekisteristä annetun lain (1270/1997) 2 §:ssä tarkoitettu ulkomaalaisrekisteri;~~
6) henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain (/) 1 §:n 1, 2 ja 6 kohdan tarkoituksessa talletetut tiedot;

[…]

Seuraavien tietokantojen osalta hallituksen esityksessä todettiin että ne eivät ole rikostorjunnan tarkoituksessa perustettuja mutta kyseisten rekistereiden tietosisällön hyödyntämistä ja tietojen luovuttamista on kuitenkin katsottu tarpeelliseksi laajentaa viranomaisille muualla laissa tai sen nojalla säädettyjen tehtävien hoitamiseksi (kohtien 7 ja 8 osalta päivitys tulee tehdä liikenteen palvelusta 1.7.2018 voimaan tulleen lain mukaisesti alla olevasti, kuten SM ja LVM valiokunnan asiantuntijakuulemisessa 8.1.2018 esittivät);

[…]

~~7) ajoneuvoliikennerekisteristä annetun lain (541/2003) 1 §:ssä tarkoitettu ajoneuvoliikennerekisteri;~~
~~8) vesikulkuneuvorekisteristä annetun lain (424/2014) 1 §:ssä tarkoitettu vesikulkuneuvorekisteri;~~
7) liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) V osan 1 luvun 1 §:ssä tarkoitetun liikenneasioiden rekisteriin rekisteröidyn ajoneuvon, ajo-oikeuden ja vesikulkuneuvon haltijan tiedot.
9) väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 3 §:ssä tarkoitettu väestötietojärjestelmä;

[…]

Keskusrikospoliisi esitti 9.1.2019 kuulemisen asiantuntijalausunnossaan tarpeen vertailla matkustajarekisteritietoja myös rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä, paljastamista ja selvittämistä koskevan rekisterin tietoihin lisäämällä 7 artiklan 3 momenttiin uusi 12 kohta seuraavasti;

[…]

12) rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain (445/2017) 3 §:ssä tarkoitettu rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä, paljastamista ja selvittämistä koskeva rekisteri.

[…]

Samassa yhteydessä keskusrikospoliisi esitti vastaavasti kyseiseen rahanpesun selvittelykeskuksesta annettuun lakiin (445/2017) lisättäväksi rahanpesurekisteriä käsittelevään 3 §:ään uuden 10 momentin oikeudesta osumatietojen hakuun seuraavasti;

[…]

Rahanpesun selvittelykeskus voi antaa lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden torjunnassa annetun lain (/) 5 §:ssä tarkoitetulle matkustajatietoyksikölle oikeuden hakea osumatietoja rahanpesurekisteristä sellaisten henkilöiden tunnistamiseksi, joilla saattaa olla osallisuutta kyseisessä laissa tarkoitettuihin terrorismirikoksiin tai vakavaan rikollisuuteen. Osumatiedot voidaan antaa tietojoukkona tai sähköisesti.

[…]

1.1.2 Vertailurekistereistä ja henkilötietojen käyttötarkoituksen muuttamisesta annettu lausuntopalaute

Oikeusministeriön lausunto

Oikeusministeriö toteaa lausunnossaan että ministeriön esittämät huomiot vaikuttaisivat tulleen pääosin huomioiduiksi esityksen jatkovalmistelun aikana. Ministeriö toteaa että 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. Ministeriö tuo esiin että 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 oikeusministeriön lausunnossa näiden perustuslakivaliokunnan lausuntojen sekä EU:n tietosuojalainsäädännön täytäntöönpanoa koskevien edellytysten valossa.

Tehtyjen tarkistusten osalta sisäministeriö toteaa että hallituksen esitys oli lausuntokierroksella 21.12.2017 - 26.1.2018 osana valmisteltavaa poliisin henkilötietolakia. Lausuntokierroksen jälkeen nyt käsiteltävä esitys eriytettiin omaksi hankkeekseen ja jatkovalmistelun jälkeen valtioneuvosto lähetti esityksen eduskuntaan 20.4.2018. Esitys nähtiin kiireelliseksi sillä jäsenvaltioiden tuli saattaa direktiivin edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 25 päivänä toukokuuta 2018. Tämän vuoksi uutta lausuntokierrosta ei järjestetty vaan viimeistely tehtiin virkatyönä sisäministeriössä. Jatkovalmistelussa esitykseen lisättiin lausuntopalautteen johdosta sisällöllisesti 7 §:n 3 momentin 6-9 ja 11 kohdissa mainitut rekisterit. Lausuntokierrokselle lähtenyt esitys sisälsi poliisin henkilötietojen käsittelyn osalta ehdotuksen siirtymisestä rekisteriperusteisesta sääntelystä tietojen käyttötarkoituksiin perustuvaan sääntelyyn. Koska nyt käsiteltävä esitys annettiin eduskunnalle erillisenä ja ennen poliisin henkilötietolakiuudistuksesta, palattiin esityksen viimeistelyssä 7 §:n 3 momentin osalta voimassa olevan lainsäädännön mukaiseen rekisteriperusteiseen sääntelyyn.

Oikeusministeriö lausuu että 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.

Sääntelyn 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 tietosuoja-asetuksen 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. Oikeusministeriö toteaa vielä että 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.

Tietosuojavaltuutetun toimiston lausunto

Tietosuojavaltuutetun toimisto käsittelee lausuntonsa henkilötietojen käyttötarkoituksen muuttaminen -jaksossa tietokantoja ja rekistereistä, joihin matkustajatietoyksikkö voisi automaattisesti verrata matkustajatietoja. Toimisto toteaa hallituksen esityksen luettelossa mainitut 11 rekisteriä tai tietokantaa, joista kolme on hallinnollisia rekisterejä ja että ne on mainittu kohdissa 7-9 (ajoneuvorekisteri, vesikulkuneuvorekisteri ja väestötietojärjestelmä). Lisäksi toimisto toteaa että luettelon 1 kohta sisältää myös poliisin hallintoasiain tietojärjestelmän. Toimisto toteaa edelleen että 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 rekisteristä löytyvillä virallistiedoilla saattaa olla olennainen merkitys. Toimisto toteaa vielä että 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.

1.1.3 Henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuutta ja siitä poikkeamista koskeva sääntely

Rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalan osalta henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuudesta säädetään lain 5 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan rekisterinpitäjä saa kerätä henkilötietoja vain tiettyjä nimenomaisia ja oikeutettuja tarkoituksia varten, eikä se saa käsitellä niitä kyseisten tarkoitusten kanssa yhteen sopimattomalla tavalla. Pykälän 2 momentin mukaan edellä 1 §:n 1 tai 2 momentissa säädettyä tarkoitusta varten (lain soveltamisala) kerättyjä henkilötietoja saa käsitellä muuhun kuin kyseisessä momentissa säädettyyn tarkoitukseen vain, jos käsittelystä säädetään laissa.

Hallituksen esityksen perusteluissa rikosasioiden tiesuojalaiksi 2 momentin osalta todetaan että ehdotetun lain 1 §:ssä 1 tai 2 momentissa säädettyä tarkoitusta varten kerättyjä henkilötietoja saa käsitellä muuhun kuin kyseisessä momentissa säädettyyn tarkoitukseen vain, jos tällaisesta käsittelystä säädetään laissa. Nämä säännökset kohdistuisivat niin alkuperäiseen rekisterinpitäjään kuin muihinkin rekisterinpitäjiin. Lakisääteisyyden vaatimus voisi tulla täytetyksi niin kansallisella kuin unioninkin lainsäädännöllä. Tällaisen lain olisi täytettävä rikosasioiden tietosuojadirektiivin vaatimukset käsittelyn tarpeellisuuden ja oikeasuhtaisuuden osalta siten kuin rikosasioiden tietosuojadirektiivin 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa edellytetään. Jos henkilötietoja käsitellään säännöksessä viitattuihin muihin tarkoituksiin, sovellettaisiin käsittelyyn lähtökohtaisesti yleistä tietosuoja-asetusta.

Rikosasioiden tietosuojadirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa todetaan henkilötietojen käsittelyä koskevat yleiset periaatteet. Näitä ovat henkilötietojen käsittelyn laillisuusvaatimus, henkilötietojen käsittelyn minimointiperiaate ja oikeasuhteisuuden periaate sekä ns. ajantasaisuus- ja virheettömyysvaatimus. Rikosasioiden tietosuojadirektiivin 4 artiklan 2 kohdassa säädetään tietojen käsittelystä muussa kuin tietojen keräämistarkoituksessa. Saman tai toisen rekisterinpitäjän suorittama käsittely muuhun 1 artiklan 1 kohdassa säädettyyn tarkoitukseen (rikosten ennalta estäminen, tutkiminen, paljastaminen tai rikoksiin liittyvien syytetoimien tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpano) kuin siihen, johon henkilötiedot kerättiin, sallitaan sikäli kuin a) rekisterinpitäjällä on lupa käsitellä tällaisia henkilötietoja tällaista tarkoitusta varten unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti; ja b) käsittely tätä muuta tarkoitusta varten on tarpeellista ja oikeasuhteista unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti.

1.1.4 Perustelut henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamiselle

Matkustajarekisteritietojen hyödyntämistä sekä rekistereiden ja tietokantojen vertailun tarpeellisuutta toiminnassa on käsitelty valtioneuvoston U- kirjelmissä ja niiden jatkokirjelmissä. Erityisesti U3/2008 vp 1. jatkokirjelmä 10.12.2008, perusmuistio SM2008-00593, s. 6-8, sekä U66/2010 vp 2. jatkokirjelmä 6.3.2012, perusmuistio SM2012-00105, s. 7-8. Matkustajatietojen hyödyntämistä on lisäksi käsitelty sekä aiemman puitepäätöksen että direktiiviehdotuksen valiokuntien asiantuntijakuulemisissa eduskunnan hallinto- ja liikennevaliokunnissa. Tässä vastineessa perusteluja toistamatta sisäministeriö uudistaa aiemmin valiokunnalle esitetyn.

Rahanpesun estämistä ja selvittämistä koskevan rekisterin hyödyntämistä ja vertailun tarpeellisuutta sekä vertailun toteuttamista vain ns. osumahakuna perustellaan keskusrikospoliisin asiantuntijalausunnossa valiokunnan 9.1.2019 kuulemisen yhteydessä (POL-2018-56179). Sisäministeriö yhtyy esitettyihin perusteluihin vertailun tarpeellisuudesta ja rahanpesurekisterin osalta sen toteuttamisesta ns. osumahakumenettelyllä. Komissio on omassa analyysissään lokakuussa 2018 todennut mm. että PNR-tietojen analysointi voi antaa selvemmän kuvan rikollisten käyttämien toimintatapojen kehityksestä, esimerkiksi huumausaineiden salakuljetusreiteistä tai rahanpesusta.

Keskusrikospoliisi perustelee lausunnossaan myös hallituksen esityksen sisältämien hallinnollisten rekistereiden tarpeellisuutta rikostorjunnan näkökulmasta, sisäministeriö yhtyy esitettyihin perusteluihin.

Matkustajarekisteritietoja voidaan hyödyntää monin eri tavoin hallituksen esityksen 7 §:n 1 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa kuvatusti. Yksi hyödyntämistapa on ennakoiva hyödyntäminen

esimerkiksi siten, että mahdollisten terroristien, huumeiden salakuljettajien ja ihmiskauppaa harjoittavien rikollisryhmien jäljille päästään matkustusmalleja ja niistä tavanomaisesta poikkeavia toimia analysoimalla. Tämä on matkustajatietoyksikön tehtävä, ja vasta kynnyksen ylittyessä tiedot toimitetaan toimivaltaisille viranomaisille ja vain yksittäistapauksissa. Tämä nähtiin direktiivin valmistelussa tietosuojan kannalta paremmaksi vaihtoehdoksi kuin tietojen toimittaminen lentoliikenteen harjoittajilta suoraan toimivaltaisille viranomaisille analysoitavaksi. Sisäministeriö toteaa että näin ollen ei voida pitää riittävänä sitä että toimivaltaisilla viranomaisilla on laaja pääsy 7 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin rekistereihin viitaten oikeusministeriön lausunnossa esitettyyn huomioon perustelujen puutteesta sille miksi laaja pääsy se ole riittävä.

Lentoliikenteen harjoittajat toimittavat matkustajatietoyksikölle 1. lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentissa tarkoitetut tiedot kaikista matkustajista. Myös niistä ehdottomaan enemmistöön kuuluvista joihin ei kohdistu mitään rikosepäilyjä. Sisäministeriö toteaa että kaikkien matkustajien tietojen toimittaminen on järjestelmän analyysitoiminnan ja tietojen hyödyntämisen edellytys, vrt. teletunnistetietojen tallettaminen yrityksissä kaikkien palvelua käyttävien henkilöiden osalta ilman rikosepäilyjä mahdollista myöhempää viranomaiskäyttöä varten. Teletietojen osalta pakkokeinolain 10 luvun 3-12 §:ien telepakkokeinoja koskevassa sääntelyssä on määritelty millä edellytyksillä toimivaltaiset viranomaiset voivat tietoja hyödyntää. Matkustajarekisteritietojen osalta direktiivi ja 1. lakiehdotuksen 8 § asettaa tietojen toimivaltaisille viranomaisille toimittamisen kynnykseksi kyseisten henkilöiden mahdollisen osallisuuden terrorismirikoksiin tai vakavaan rikollisuuteen.

Toinen hallituksen esityksessä mainittu tietojen hyödyntämistapa on reaktiivinen eli tietojen jälkikäteinen hyödyntäminen esimerkiksi tutkinnassa, syytetoimissa tai rikollisverkostojen paljastamisessa rikoksen jo tapahduttua. Jotta lainvalvontaviranomaiset voivat löytää esitutkinnassa tarvitsemansa vanhat tiedot, tietoja on voitava säilyttää riittävän kauan ja direktiivissä on nähty tarpeelliseksi viisi vuotta. Liikenteenharjoittajilla ei voimassa olevan lainsäädännön mukaan ole velvollisuutta tallettaa matkustajarekisteritietoja rikostorjunnan intressissä. Reaktiivinen käyttö edellyttää tietojen tallettamista joka matkustajatietodirektiivissä on nähty tarkoituksenmukaiseksi antaa toimivaltaisista viranomaisista erillisen yksikön tehtäväksi ja vastuulle tietojen säilyttämisen, käsittelyn ja luovuttamisen osalta, sen sijaan että tällaisia rikostorjuntaan liittyviä velvoitteita asetettaisiin lentoliikenteenharjoittajan tehtäväksi.

Hallituksen esityksen nykytila jaksossa 2.1 lainsäädäntö selostettu voimassa oleva PTR- viranomaisten henkilötietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö on toisaalta laajempi ja toisaalta suppeampi kuin 1. lakiehdotuksessa ehdotettava matkustajatietoyksikön oikeus saada ja käsitellä tietoja. Nykyinen oikeus tietojen saamiseen ja käsittelyyn on laajempi siinä suhteessa että lentoliikenteen tai muidenkaan liikennemuotojen tietojen osalta ei ole 1. lakiehdotuksessa ehdotettavaa rajoitusta tietojen saamiseksi vain terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjuntaa varten. Tietojen käsittelyssä ei myöskään ole vastaavaa rajoitusta vaan tietoja voidaan käsitellä rikosten estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi sekä etsintäkuulutettujen tavoittamiseksi. Voimassa oleva lainsäädäntö on laajempi myös tietojen edelleen luovuttamisen suhteen jota edellä jaksossa 1.4 on käsitelty, eli luovuttamisen edellytyksenä ei ole terrorismi tai vakava rikollisuus. Nykyinen oikeus on suppeampi siinä suhteessa että 1. lakiehdotus laajentaa tietojen käsittelyä määrittelemällä myös hallinnollisia rekistereitä mahdolliseksi vertailurekisteriksi. Lisäksi ehdotus laajentaa nykytilaa jossa tiedot on vertailun jälkeen hävitettävä, sillä 1. lakiehdotuksen mukaan tiedoista muodostetaan rekisteri jossa tietoja säilytetään 5 vuotta ja puolen vuoden jälkeen ne ovet myös loppuajan sekä toimivaltaisten viranomaisten ja Europolin saatavilla 1. lakiehdotuksen rajoituksin.

Hallinnollisen taakan osalta oikeusministeriö toteaa että1. lakiehdotuksesta voi aiheutua ylimääräistä hallinnollista taakkaa sen sisältämistä hallinnollisiin rekistereihin tehdyillä hauista, huomioiden, että direktiivi edellyttää automaattisen käsittelyn avulla saatavien osumien tarkistamista yksittäin. Ja että on syytä huomata, että usean 7 §:n 1 momentissa mainitun tietojärjestelmän tai rekisterin käyttötarkoitus kuuluu EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja sitä täydentävän tietosuojalain soveltamisalaan. Sisäministeriö toteaa että 1. lakiehdotuksesta aiheutuu hallinnollista taakkaa. On kuitenkin huomioitava että rekisterivertailut esitetään tehtäväksi automatisoidusti ja yksittäisten osumien tarkistamisen aiheuttama hallinnollinen taakka on osa matkustajatietoyksikön analyysi ja -arviointityötä joka on huomioitava yksikön resursseissa.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa sisältää säännökset henkilötietojen käsittelystä muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen (13 §), sekä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelystä muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen (14 §). Kyseisen esityksen 13 §:ssä ehdotettava tietojen käyttöoikeus muussa kuin alkuperäisessä tarkoituksessa on huomattavasti laajempi kuin käsiteltävänä olevassa 1. lakiehdotuksessa ehdotettava tietojen käyttöoikeus terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunta. Tietoja saisi käyttää; 1. rikoksen ennalta estämiseksi tai paljastamiseksi; 2. sellaisen rikoksen selvittämiseksi, josta voi seurata vankeusrangaistus; 3. etsintäkuulutetun tavoittamiseksi; 4. syyttömyyttä tukevana selvityksenä; 5. hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi; 6. kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi; 7. henkilöllisyyden selvittämiseksi suoritettaessa sellaista poliisin toimenpidettä, joka välttämättä edellyttää henkilöllisyyden varmistamista, sekä 8. poliisin toiminnan suuntaamiseksi.

Perustuslakivaliokunta lausuessaan ko. ehdotuksesta ja pohtiessa käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista toteaa että valiokunta on korostanut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta (PeVL 51/2018 vp, s 13-14) suhteessa 14 §:n sääntelyyn erityisten henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelystä. Valiokunta toteaa lisäksi henkilötietojen käsittelyn periaatteita käsittelevässä jaksossa että valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (s.7).

Valiokunnan yllä mainitut toteamukset arkaluonteisten tietojen käsittelyn ja käyttötarkoitussidonnaisuuden rajoituksesta ovat huomionarvoisia myös 1. lakiehdotuksessa tarkoitettujen tietojen käsittelyn ja käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamisen osalta, sillä 1. lakiehdotuksen tarkoittamat matkustajarekisteritiedot eivät ole arkaluonteisia tietoja. Lentoliikenteen harjoittajien 4 §:n 2 momentin mukaan toimitettaviin tietoihin ei sisälly arkaluonteisia tietoja. Mikäli jokin liikenteenharjoittaja tällaisia tietoja esimerkiksi epähuomiossa matkustajatietoyksikölle toimittaisi, 12 §:n 3 momentin mukaan tiedot on poistettava välittömästi niiden vastaanottamisen jälkeen. Lisäksi jaksossa 2.1 tarkemmin kuvatusti vastineessa esitetään arkaluonteisten tietojen käsittelykiellon lisäämistä tietojen käsittelyä koskevaan 1. lakiehdotuksen 7 §:ään.

Perustuslakivaliokunta toteaa esityksestä antamassaan lausunnossa (s.5) "hallituksen esityksen perusteluiden mukaan säännökseen sisältyvä rajaus, 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.". Syrjimättömyyden kiellon vahvistamisen osalta sisäministeriö viittaa tämän vastineen jaksossa 2.1 esitettävään arkaluonteisten tietojen käsittelykiellon lisäämiseen 1. lakiehdotuksen 7 §:n uudeksi 6 momentiksi.

Hallituksen esityksessä ja annettujen lausuntojen perusteella sekä edellä tässä jaksossa käsitellyillä perusteilla sisäministeriö pitää rikostorjunnan tehokkuuden kannalta matkustajarekisterin tietojen vertailua jaksossa 1.1.1 mainittuihin rekistereihin tarpeellisena ja oikeasuhteisena terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjumiseksi.

2) 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 algoritmien suhdetta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin ja tarvittaessa selkeytettävä sääntelyä.

Arviointi- ja analyysikriteereiden julkisuus

Perustuslain 12 §:n 2 momentissa todetaan että viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi ja 2 momentin mukaan
käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Eräs perustuslain 12 §:n 2 momentin tarkoittamista rajoituksista on säädetty viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 5 kohdassa. Kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisten asiakirjoja ovat poliisin, rajavartiolaitoksen ja tullilaitoksen sekä vankeinhoitoviranomaisen taktisia ja teknisiä menetelmiä ja suunnitelmia koskevia tietoja sisältävät asiakirjat, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi rikosten ehkäisemistä ja selvittämistä tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden taikka rangaistuslaitoksen järjestyksen ylläpitämistä.

Keskusrikospoliisin lausunnossa tarkemmin kuvatusti kohdevalintasääntöjä ja analyysikriteerejä on pidettävä sellaisina viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 5 kohdan tarkoittamina salassa pidettävinä viranomaisten taktisia ja teknisiä menetelmiä koskevia tietoja sisältävinä asiakirjoina joista tiedon antaminen vaarantaisi rikosten ehkäisemistä ja selvittämistä. Lisäksi kohdevalintasääntöjen ja analyysikriteerien laatimisessa tehdään kansainvälistä yhteistyötä esimerkiksi toisten EU:n jäsenvaltioiden, Euroopan poliisiviraston Europolin ja Euroopan rajaturvallisuusvirasto Frontexin kanssa. Vastaavasti tietojen antaminen tästä yhteistyöstä tai sen tuloksista aiheuttaisi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2 kodassa tarkoitettua vahinkoa tai haittaa Suomen kansainvälisille suhteille tai edellytyksille toimia kansainvälisessä yhteistyössä.

Arviointi- ja analyysikriteereiden vahvistaminen ja tarkistaminen

1. lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentin mukaan matkustajatietoyksikkö vahvistaa 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetut arviointi- ja analyysikriteerit ja tarkistaa ne säännöllisesti yhdessä toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Matkustajatietoyksikön tietosuojavastaavan tehtävistä säädetään 1. lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentissa. Mikäli kriteerien vahvistamis- ja tarkistusnäkökulmaa nähdään tarpeelliseksi vahvistaa, arviointi- ja analyysikriteerien vahvistaminen voitaisiin antaa matkustajatietoyksikön tietosuojavastaavan tehtäväksi matkustajatietoyksikön sijaan 1. lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentissa seuraavasti;

7 §

Matkustajarekisteritietojen käsittely

[…]

~~Matkustajatietoyksikkö~~ *Edellä 6 §:ssä tarkoitettu* tietosuojavastaava vahvistaa 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetut 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.

[…]

On myös huomioitava että henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain (1054/2018) 29 §:n 1 momentin mukaisen rekisteröidyn tarkastusoikeuden käyttämisen yhteydessä tietosuojavaltuutetulla on mahdollisuus valvoa tietojen

käsittelyn lainmukaisuutta. Lisäksi tietosuojavaltuutetun tehtäviin kuuluu lain 46 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan tarkistaa 29§:n mukaisesti käsittelyn lainmukaisuus ja tehtävissään hänellä on 47 §:n mukainen oikeus saada tehtävien hoidon kannalta tarpeelliset tiedot ja selvitys seikoista jotka ovat tarpeen tehtäviensä hoitamiseksi.

1.2 Matkustajatietoyksikkö

Sisäministeriön rajavartio-osasto ja keskusrikospoliisi esittävät lausunnossaan PTR-rikostiedusteluyksikön määrittelyyn 2. lakiehdotuksen 5 §:ssä tarkennusta, jossa huomioitaisiin tapahtunut kehitys eli PTR- viranomaisten perustamat neljä rikostiedusteluyksikköä yhden valtakunnallisen yksikön sijaan. Lisäksi rajavartio-osasto esitti lisättäväksi maininnan jonka mukaan matkustajatietojen käsittelyä varten on erityinen rikostiedusteluyksikkö. Vastaavasti esitettiin tarkennusta 1. lakiehdotuksen 5 §:n määritelmään matkustajatietoyksiköstä eli sanan "valtakunnallinen" poistamista. Sisäministeriö pitää ehdotuksia perusteltuina, 2. lakiehdotuksen 5 § kuuluisi muutettuna;

Hallituksen esitys	*Ehdotettu muutos*
5 §	5 §
PTR- rikostiedusteluyksiköt	*PTR- rikostiedosteluyksiköt*
PTR- viranomaisten rikostiedustelu- ja rikosanalyysitoimintaa varten on valtakunnallinen PTR rikostiedusteluyksikkö, jonka lisäksi voidaan perustaa alueellisia ja paikallisia PTR- rikostiedusteluyksiköitä. PTR- rikostiedusteluyksiköissä voi toimia PTR- viranomaisten erikseen tehtävään määrättyjä edustajia.	PTR- viranomaisten rikostiedustelu- ja rikosanalyysitoimintaa varten *voidaan perustaa yhteisiä PTR rikostiedusteluyksiköitä. Matkustajatietojen käsittelyä varten on erityinen PTR-rikostiedusteluyksikkö.* PTR-rikostiedusteluyksiköissä voi toimia PTR- viranomaisten erikseen tehtävään määrättyjä edustajia.

1.3 Matkustajarekisteritietojen kerääminen ja käsittely muita kuin direktiivissä mainittuja tarkoituksia varten

Komission alkuperäisen direktiiviehdotuksen (KOM[2011]32) johdannossa (kohta 28) todettiin että direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden mahdollisuuteen säätää kansallisessa laissaan PNR- tietojen keräämistä ja käsittelyä koskevasta järjestelmästä muita kuin tässä direktiivissä mainittuja tarkoituksia varten tai näiden tietojen keräämisestä muilta kuin direktiivissä tarkoitetuilta liikenteenharjoittajilta, kunhan kyseinen kansallinen laki on unionin säännöstön mukainen. Suomen ja neuvoston näkemys trilogineuvotteluihin Euroopan parlamentin kanssa (kolmas U- jatkokirjelmä 17.11.2015, muistio SM 2015-00271 ja neuvoston asiakirjan 11105/2/15 johdannon kohta 28) oli että maininta mahdollisuudesta säätää kansallisella lailla tietojen käyttötarkoituksista muitakin tarkoituksia varten tulisi säilyttää direktiivin johdannossa.

Euroopan parlamentti ei kuitenkaan voinut hyväksyä mainintaa jäsenvaltioiden mahdollisuudesta kansallisessa laissa säätää siitä että direktiivin tarkoittamia tietoja voisi kerätä ja käsitellä muita kuin tässä direktiivissä mainittuja tarkoituksia varten. Neuvottelujen kompromissina direktiivin johdannosta

poistettiin tällainen mahdollisuus. Direktiivin johdannon kohta 33 kuuluu; "Tämä direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden mahdollisuuteen säätää kansallisessa laissaan sellaisten PNR- tietojen keräämistä ja käsittelyä koskevasta järjestelmästä, jotka ovat peräisin muilta kuin lentoliikennettä harjoittavilta talouden toimijoilta, kuten matkatoimistoilta ja matkanjärjestäjiltä, jotka suorittavat matkoihin liittyviä palveluja, mukaan lukien lentojen varaaminen, joita varten ne keräävät ja käsittelevät PNR- tietoja, taikka muilta kuin direktiivissä tarkoitetuilta liikenteenharjoittajilta, kunhan kyseinen kansallinen laki on unionin oikeuden mukainen".

Perustuslakivaliokunta lausunnossaan henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 13 §:n muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä totesi mm. että "ehdotettu uusi 16 kohta arvioituna yhdessä säännöksen johdantolauseen kanssa on jossain määrin väljä. Tämä johtuu osittain mainitun pykälän rakenteesta. Valiokunta huomauttaa, että esityksen perusteluissa muutostarvetta perustellaan korostuneesti terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunnalla. Jotta lakiehdotus olisi täsmällisempi, vastaisi paremmin Euroopan unionin perusoikeusviraston ohjeistusta ja hallituksen esityksen perusteluja, ehdotetun 16 kohdan alkua on perusteltua täsmentää koskemaan tarpeellisia tietoja "terrorismirikosten tai vakavan rajat ylittävän rikollisuuden estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi". (PeVL 42/2014 vp, s.2) Valiokunta myös uudisti poliisin henkilötietolain kokonaisuudistuksen tarpeen. Hallituksen esitys hyväksyttiin kuitenkin muuttumattomana ilman kyseistä täsmennystä (henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (761/2003) 13 §:n 1 momentin 16 kohta sekä 2 momentti).

Edellä mainituilla perusteilla PNR- direktiivin täytäntöönpanolainsäädäntöä käsittelevässä 1. lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentissa rajoitetaan matkustajarekisteritietojen käsittely direktiiviä vastaavasti sellaisten henkilöiden tunnistamiseksi, joilla saattaa olla osallisuutta terrorismirikoksiin tai vakavaan rikollisuuteen, ja 8 §:ssä rajoitetaan tietojen toimittaminen toimivaltaisille viranomaisille (poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos) vain tapauskohtaiseen toimittamiseen jotta voidaan tehdä selvityksiä henkilöiden osallisuudesta terrorismirikoksiin tai vakavaan rikollisuuteen.

1.4 Matkustajarekisteritietojen tietojen luovuttaminen kuuden kuukauden kuluttua mukaan lukien häivytetyt tiedot

Oikeusministeriö totesi lausunnossaan mm. että 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 säädetyt edellytykset häivytettyjen tietojen luovuttamiselle. Ministeriö totesi, että 12 artiklan 3 kohdan ii) alakohta 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. Ministeriö huomautti että tämä lisäedellytys puuttuu kokonaan ehdotetusta 12 §:n 4 momentista. Sisäministeriö toteaa että huomautus on perusteltu ja 1. lakiehdotuksen 12 §:n 4 momentin loppuun tulisi lisätä kyseiset velvoitteet seuraavasti;

[…]

Matkustajarekisteritiedot, joista on erotettu häivyttämällä 1 momentissa tarkoitetut tiedot, voidaan luovuttaa häivytetyt tiedot mukaan lukien vain matkustajatietoyksikön päällikön tai hänen määräämänsä matkustajatietoyksikön henkilöstöön kuuluvan päätöksellä. Jos kyseessä on toisen jäsenvaltion matkustajatietoyksikön pyyntö, edellytyksenä on lisäksi, että tietojen luovuttamisen voidaan kohtuudella olettaa olevan tarpeen terrorismirikosten tai vakavan rikollisuuden torjumiseksi. *Tietojen luovuttamisesta on ilmoitettava tietosuojavastaavalle ja tämän on suoritettava jälkiarviointi luovutuksen lainmukaisuudesta.*

[…]

Oikeusministeriö toteaa lausunnossaan myös että perusteluista jää epäselväksi rinnastuuko poliisilain tiedonsaantioikeutta koskeva poliisilain säännös tosiasiallisesti henkilötietojen luovuttamista koskeviin direktiivissä säädettyihin edellytyksiin, ja millä perusteella on arvioitu että ehdotettu

"matkustajatietoyksikön päällikkö tai hänen määräämänsä" olisi riittävä viranomaistaho luovutuksen edellytyksen arvioimiselle, ottaen huomioon sen, että direktiivissä säädetään oikeusviranomaisen lisäksi vaihtoehtona mahdollisuus antaa arviointi muun kansallisen viranomaisen tehtäväksi.

Tietosuojavaltuutetun toimiston lausunnossa huomioidaan myös perustelujen viittaus poliisilain tiedonsaantioikeutta koskevaan säännökseen ja tuodaan esiin että se ei ole soveltuva vertailukohta tietojen luovuttamiselle. Poliisilain säännös koskee oikeutta saada tietoja tavanomaisessa poliisitoiminnassa. Toimiston näkemyksen mukaan 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.

Tietojen luovuttamiseen oikeutettuun tahoon liittyen sisäministeriö toteaa että voimassa olevan poliisilain (872/2011) 7 luvun säännöksiä sovelletaan myös henkilötietojen luovuttamiseen poliisin rekistereistä yksittäistapauksissa, eikä 7 luvussa aseteta erityisiä edellytyksiä tietojen luovuttajalle esimerkiksi päällystöön kuulumisesta. Matkustajarekisteritietojen luovuttamisessa myös kuuden kuukauden jälkeisenä aikana on kyse tietojen luovuttamisesta vain yksittäistapauksissa ja vain perustellun pyynnön nojalla ja vain terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjumiseksi. Lisäksi on huomattava että luovutettavat tiedot eivät ole arkaluonteisia tietoja.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa käsitellään henkilötietojen luovuttamista esityksen 4 luvussa. Luvussa säädettäisiin teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona tapahtuvasta tietojen luovuttamisesta eikä poliisilain tietojen luovuttamista yksittäistapauksissa koskevaan 7 luvun säännöksiin esitetä muutoksia, myöskään tietojen luovuttamiseen oikeutettuun tahoon nähden. Henkilötietojen luovuttamisen tarkoitukset esityksen 4 luvussa ovat huomattavasti laajemmat kuin terrorismi ja vakava rikollisuus.

Matkustajatietoyksikön päällikkönä toimii poliisi jolla on toimivalta tutkia terrorismia ja vakavaa rikollisuutta. Kansallisen lainsäädännön mukaan luovutettavaksi tarkoitettuja rekisteritietoja voi kyseinen viranomainen luovuttaa edellä käsitellyillä edellytyksillä. Lisäksi tässä vastineessa edellä esitetysti esitetään vahvistettavaksi tietojen luovuttamista koskevia säännöksiä siten että luovutuksesta on ilmoitettava tietosuojavastaavalle ja tämän on suoritettava jälkiarviointi luovutuksen lainmukaisuudesta. Näin ollen luovutukset on aina saatettava Poliisihallituksen nimeämän tietosuojavastaavan arvioitavaksi ja jälkiarvioinnin kohteeksi. Edellä mainituilla perusteilla sisäministeriö katsoo että hallituksen esitys tietojen luovuttamisesta vastineessa esitettävillä täydennyksillä on perusteltu.

2. Annetut lausunnot hallituksen esityksestä

2.1 Oikeusministeriö

Ministeriö käsittelee lausunnossaan henkilötietojen käsittelyn periaatteisiin liittyvää EU:n perusoikeuskirjan ja - tietosuojasääntelyn sekä perustuslain sääntelyä ja perustuslakivaliokunnan viimeaikaisia henkilötietojen käsittelyä koskevia ratkaisuja. Tässä suhteessa ministeriö käsittelee lausunnosta tarkemmin ilmenevästi esityksen 1. lakiehdotuksen kansallista liikkumavaraa, sääntelyn oikeasuhteisuuden arviointia sekä henkilötietojen käsittelyä muuhun kuin alkuperäiseen käsittelyyn. Ministeriö käsittelee yllä mainitun lisäksi myös matkustajatietodirektiivin ja EU:n tietosuojalainsäädännön asettamia muita edellytyksiä henkilötietojen käsittelylle ja erittelee yksityiskohtia joihin valiokunnan olisi syytä kiinnittää huomiota käsittelyssään. Ministeriön lausunnon ja eriteltyjen yksityiskohtien osalta vastineen tässä osassa esitetään huomiot lähinnä lausunnon luonteeltaan yksityiskohtaisempiin huomioihin, muilta osin huomiot sisältyvät jaksoon 1.1.2, vertailurekistereistä ja henkilötietojen käyttötarkoituksen muuttamisesta annettu lausuntopalaute.

Rekisteröidyn tarkastusoikeuden rajoittaminen

Ministeriö kiinni huomiota rekisteröidyn tarkastusoikeutta käsittelevään 1. lakiehdotuksen 13 §:ään ja sen suhteesta rikosasioiden tietosuojalain säännöksiin, todeten että ehdotettua pykälää olisi vielä syytä arvioida siltä osin, minkä tasoista rajoitusta voidaan pitää välttämättömänä lakiehdotuksen tavoitteen toteutumisen kannalta. Sisäministeriö viittaa näiltä osin jäljempänä selostettavaan tietosuojavaltuutetun toimiston lausuntoon (jakso 2.10) jossa samaa säännöstöä on analysoitu ja jossa yhteydessä sisäministeriö pitää tietosuojavaltuutetun toimiston näkemystä ja ehdotusta tarkastusoikeuden rajoitusta käsittelevästä 1. lakiehdotuksen 13 §:n 1 momentin poistamista perusteltuna.

Arkaluonteisten tietojen käsittely

Erityisten henkilötietoryhmien osalta ministeriö toteaa olevan 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 suojatoimena. 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. Oikeusministeriö toteaa myös että voidaan arvioida olevan merkitystä myös edellä mainitun perustuslakivaliokunnan esiin nostaman syrjinnän kiellon kannalta.

Edellä mainitun johdosta sisäministeriö toteaa, että matkustajarekisteritietoihin joita lentoliikenteen harjoittajat ovat velvollisia matkustajatietoyksikölle toimittamaan 1. lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin perusteella ei kuulu erityisin henkilötietoryhmin kuuluvia henkilötietoja. Lisäksi 1. lakiehdotuksen 12 §:n 3 momentissa todetaan että jos matkustajarekisteritietoihin sisältyy muita kuin 4 §:n 2 momentissa tarkoitettuja tietoja tai tietoja, jotka paljastavat henkilön rodun tai etnisen alkuperän, poliittiset mielipiteet, uskonnollisen tai filosofisen vakaumuksen, ammattiliiton jäsenyyden, terveydentilan tai seksuaalielämän tai sukupuolisen suuntautumisen, tiedot on poistettava välittömästi niiden vastaanottamisen jälkeen.

Sisäministeriö toteaa että arkaluonteisia tietoja koskevaa sääntelyä voitaisiin vahvistaa sääntelemällä niistä esimerkiksi tietojen poistoa käsittelevän säännöksen lisäksi myös tietojen käsittelyä koskevassa pykälässä, 1. lakiehdotuksen 7 §:ään voitaisiin lisätä käsittelykieltoa koskeva uusi 6 momentti seuraavasti;

[…]

Matkustajatietoyksikkö ei saa käsitellä sellaisia matkustajarekisterin tietoja jotka paljastavat henkilön rodun tai etnisen alkuperän, poliittiset mielipiteet, uskonnollisen tai filosofisen vakaumuksen, ammattiliiton jäsenyyden, terveydentilan tai seksuaalielämän tai sukupuolisen suuntautumisen.

[…]

2.2 Valtiovarainministeriö

Ministeriö toteaa että on 1. lakiehdotuksen lausuntovaiheessa pitänyt tärkeänä, että Tullin nykyisiä oikeuksia saada ja käyttää matkustajatietoja ei heikennetä, ja on tämän johdosta esittänyt 1. lakiehdotuksen 2 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin kirjattavaksi sen, että matkustajatietodirektiiviin täytäntöönpano ei rajoita muuhun lainsäädäntöön perustuvaa tiedonsaantioikeutta. Ministeriö toteaa että Tullin oikeudesta saada ja käyttää matkustajatietoja säädetään henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetussa laissa. Lisäksi valtiovarainministeriö on ehdottanut 1. lakiehdotuksen 2 §:ään lisättäväksi 2 momentin, jonka mukaan poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen oikeudesta saada lentoliikenteen matkustajia koskevia tietoja säädetään myös henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa (761/2003), henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa (579/2005) ja henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetussa laissa
(639/2015).

Ministeriö toteaa että eduskunnalle on annettu hallituksen esitys laiksi henkilötietojen käsittelystä Tullissa (HE 259/2018), jossa ehdotetun 14 §:n mukaan: Tullilla on sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, oikeus saada tehtäviensä suorittamista ja henkilörekisteriensä ylläpitämistä varten salassapitosäännösten estämättä teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona tietoja rekistereistä siten kuin asianomaisen rekisterinpitäjän kanssa sovitaan, seuraavasti: 1) yhteisöiltä ja yhtymiltä matkustajaa ja kulkuneuvon henkilökuntaa sekä kulkuneuvoja ja kuljetettavia tavaroita koskevista rekistereistä tarvittavat tiedot tullirikosten estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi sekä etsintäkuulutettujen tavoittamiseksi, sen estämättä, mitä lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden torjunnassa annetussa laissa (/) säädetään. Näin ollen Tullin oikeus saada matkustajatietoja säilyisi ennallaan, minkä lisäksi ehdotettavassa laissa henkilötietojen käsittelystä Tullissa Tullilla olisi oikeus saada matkustajatietoja myös etsintäkuulutettujen tavoittamiseksi. Valtiovarainministeriö huomauttaa, että 1. lakiehdotuksen osalta on tarpeen tehdä yhteensovittaminen eduskunnalle annettujen uusien henkilö-tietojen käsittelyä koskevien lakien osalta (mm. poliisi, Rajavartiolaitos ja Tulli). Valtiovarainministeriön lausunnon osalta sisäministeriö viittaa edellä jaksossa 1.3 tietojen kerääminen ja käsittely muita kuin direktiivissä mainittuja tarkoituksia varten - esitettyyn.

2.3 Liikenne- ja viestintäministeriö

Ministeriö toteaa että jotta järjestelmästä ei aiheutuisi lentoliikenteen toimijoille kohtuutonta hallinnollista taakkaa tulisi matkustajarekisteritietoja koskevien vaatimusten olla kansainvälisesti mahdollisimman yhdenmukaisia niin, että matkustajatiedot voidaan toimittaa eri valtioiden viranomaisille yhdenmukaisella tavalla. Liikenne- ja viestintäministeriö tukee lakiehdotusta, mutta pitää tärkeänä, että PNR- direktiiviin ja sen taustalla oleviin kansainvälisiin ohjeisiin ja sopimuksiin perustavan lain soveltamisessa seurataan tarkoin kansainvälisiä toimintamalleja. Näin lentoyhtiöille syntyvää rasitettava voitaisiin pienentää, koska niiden ei tarvitsisi mukautua monen eri järjestelmän erilaisiin vaatimuksiin. Lausunnon johdosta sisäministeriö toteaa että Euroopan komissio hyväksyi 1. lakiehdotuksen 4 §:n 4 momentin kohdassa tarkoitetut täytäntöönpanosäännöt juuri yllä esitetyissä tarkoituksessa sekä että komissio on järjestänyt ja järjestää säännöllisesti lentoliikenteen harjoittajien edustajien ja toimivaltaisten viranomaisten kanssa tapaamisia mahdollisimman yhdenmukaisten ja kustannustehokkaiden teknisten ratkaisujen pohtimiseksi direktiivin asettamiin velvoitteisiin liittyen. Ministeriö toi lausunnossaan esiin myös 1.7.2018 voimaan tulleen lain liikenteen palveluista ja sen huomioimisen 1. lakiehdotuksen 7 §:n 3 momentissa.

2.4 Puolustusministeriö

Ministeriön lausunnon mukaan usea direktiivin liitteessä II mainittuihin rikoksiin voi hyvinkin liittyä puolustusvoimien toimialaan, mikäli ne liittyvät sotilaalliseen maanpuolustukseen. Valtiollisten toimijoiden ja ehdotetun lain tarkoittamien terroristien välinen erottelu voi olla yksittäisissä tapauksissa vaikeaa. Näiltä osin sisäministeriö toteaa, että mikäli kyseisten rikosten vakavuus ei edellytä tutkinnan siirtämistä poliisille sotilaskurista ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain (255/2014) mukaisesti, puolustusvoimat voi hankkia tutkintaa varten tarvittavat matkustajatiedot poliisilta virka-apuna. Matkustajarekisteridirektiivissä tarkoitetaan vakavalla rikollisuudella direktiivin liitteessä II

lueteltuja tekoja, joista voidaan määrätä vapaudenmenetyksen käsittävä rangaistus tai turvaamistoimenpide, jonka enimmäiskesto on jäsenvaltion kansallisen oikeuden mukaan vähintään kolme vuotta. Liite II sisältää 26 kohdan rikosten luettelon, esimerkiksi rikollisjärjestöön osallistuminen, ihmiskauppa, tietoverkkorikollisuus sekä ilma-aluksen tai aluksen kaappaus. Huomioiden matkustajarekisteridirektiivin asettamat edellytykset vakavan rikollisuuden määritelmälle, käytännössä kyseisten rikosten tutkinnan suorittaa poliisi ja mikäli rikos ei täytä vakavuudeltaan direktiivin asettamia edellytyksiä ei matkustajatietoyksiköllä ole oikeutta luovuttaa tietoja tällaisten rikosten tutkintaan myöskään Puolustusvoimille 1. lakiehdotuksen perusteella.

Puolustusministeriö pitää lisäksi lain soveltamisalan kannalta tärkeänä yksityiskohtaisissa perusteluissa todettua mainintaa, jonka mukaan matkustajarekisteridirektiivi ja nyt ehdotettava direktiivin täytäntöönpanolaki eivät rajoita muuhun lainsäädäntöön perustuvaa tiedonsaantioikeutta tai tietojen käsittelyä, eivätkä tietojenvaihtoa ulkomaanliikenteen matkustajista. Puolustusministeriö pitää keskeisenä, ettei uusi sääntely vaikuta kielteisesti viranomaisten välisen tiedonvaihdon nykyisiin menettelyihin, kun Puolustusvoimat eivät kuulu lakiesityksessä tarkoitettuihin PTR- viranomaisiin. Muuhun lainsäädäntöön perustuvan tiedonsaantioikeuden osalta sisäministeriö viitaa edellä jaksossa 4.1 "tietojen kerääminen ja käsittely muita kuin direktiivissä mainittuja tarkoituksia varten" esitettyyn. Viranomaisten välisen tiedonvaihdon osalta lausutun osalta voidaan todeta että 1. lakiehdotus ei muuta nykyisiä toimivaltaisten viranomaisten välisiä tiedonvaihtomenettelyjä.

2.5 Sisäministeriön rajavartio-osasto

Osasto toteaa lausunnossaan että Rajavartiolaitoksen toiminnan kannalta hyvin merkityksellinen on ratkaisu siitä, mitä tietoja matkustajatietoyksikkö voi toimittaa tietojen käsittelyn jälkeen eteenpäin toimivaltaisille viranomaisille. Tältä sisäministeriö toteaa että matkustajarekisteridirektiivin 6 artiklan 6 kohta toteaa että jäsenvaltion matkustajatietoyksikön on toimitettava PNR- tiedot tai 2 kohdan a alakohdan mukaisesti tunnistettujen henkilöiden PNR- tiedot tai näiden tietojen käsittelyn tulokset lisätutkimuksia varten 7 artiklassa tarkoitetuille saman jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille. Vastaavasti 1. lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentti toteaa että matkustajatietoyksikkö voi toimittaa käsittelyn tuloksena tunnistettujen henkilöiden matkustajatiedot tai tietojen käsittelyn tulokset toimivaltaiselle viranomaiselle. Laissa ei ole rajoituksia sille mitä yksikössä olevia tietoja voidaan toimittaa eteenpäin toimivaltaisille viranomaisille.

Osasto toteaa myös, että PNR- tietojen käytössä tulisi erottaa toisistaan reaaliaikainen tietojen käyttö ennen matkustajan maahan saapumista tai maasta lähtöä ja rekisteriin talletettujen tietojen käyttö jälkikäteen. Reaaliaikaisen käytön tulisi mahdollistaa tietojen laajempi hyödynnettävyys havaittaessa esimerkiksi etsintäkuulutettu tai maahantulokiellossa oleva henkilö ja toimittaa asiaa koskeva tieto toimivaltaiselle viranomaiselle tarvittavien toimenpiteiden arvioimiseksi. Lisäksi osasto toteaa että tarpeellisten selvityksien mahdollistamiseksi tietojen toimittamisen kynnys matkustajatietoyksiköstä toimivaltaiselle viranomaiselle tulee olla direktiivin käyttötarkoitus huomioiden riittävän matala. Näiden esitysten osalta sisäministeriö toteaa että matkustajarekisteridirektiivi ei mahdollista eron tekemistä tietojen reaaliaikaisen ja jälkikäteisen käytön välillä tai erilaisia kynnyksiä tietojen toimittamiseen toimivaltaisille viranomaisille joten esityksiä ei voida pitää perusteltuina. Osasto toteaa myös että tuloksellinen toiminta edellyttää lisäystä henkilöresursseihin ja että direktiivi edellyttää rekisterikyselyiden tuloksena saatujen osumien käsittelyä yksittäin. Nykyiset resurssit eivät mahdollista tietojen asianmukaista ja kattavaa käsittelyä. Rajavartiolaitoksen osalta arvio henkilöstön lisätarpeesta on 12 henkilötyövuotta.

2.6 Poliisihallitus

Poliisihallitus toteaa, lausunnossaan tarkemmin perustellen, että PNR- direktiivin tavoitteiden toteuttamiseksi sekä vakavan rikollisuuden estämiseksi, on välttämätöntä kyetä vertaamaan rikostorjuntaa varten

saatuja tietoja mahdollisimman laajasti matkustajatietoihin. Arviointi- ja analyysikriteereiden täsmentämisen osalta sekä matkustajarekisterin tietojen rahanpesurekisterin tietoihin vertaamismahdollisuuden osalta Poliisihallitus yhtyy keskusrikospoliisin lausuntoon.

Matkustajatietoyksikön toiminnan ja resurssien osalta Poliisihallitus toteaa että matkustajatietojen käsittelytehtävän hoitaminen direktiivin edellyttämällä tavalla edellyttää lisäresursointia sekä matkustajatietoyksikköön että operatiiviseen toimintaan (kenttä- ja tutkinta). Poliisihallitus on tuonut tämän esiin johdonmukaisesti asian valmisteluvaiheessa. Kyseessä on merkittävä uusi tehtävä lainvalvontaviranomaisille ja sen hoitaminen direktiivin edellyttämien velvoitteiden mukaisesti edellyttää tuleville vuosille merkittäviä lisäyksiä sekä PIU- yksikön resursointiin, että operatiivisen toiminnan huomioimiseen paikallispoliisissa. Tämän lisäksi kustannuksia aiheutuu PIU- yksikön toimitiloista, PNR-tietojärjestelmän ylläpidosta sekä poliisin informaatioteknologiakeskuksen neljän henkilötyövuoden lisäresursoinnista. Poliisihallituksen 2018 alkusyksystä tekemän arvion mukaan PIU- yksikön henkilöresurssia tulee nostaa hallitusti niin, että sen pysyvä lisäresursointi on poliisin osalta 12 henkilötyövuotta vuonna 2019, 10 henkilötyövuotta vuonna 2020 ja 18 henkilötyövuotta vuonna 2021. Paikallispoliisin osalta pysyvän lisäresursoinnin tarve arvioidaan olevan 15 henkilötyövuotta.
PIU- yksikön resurssien varmistaminen kunkin PTR- viranomaisen osalta on erittäin tärkeää PNR-direktiivin edellyttämien velvoitteiden toteutumisen kannalta. Tätä edellyttää myös PNR- direktiivin 4 artiklan 3 kohta. Nykyisillä resursseilla ne eivät tule toteutumaan vaan matkustajatietojen käsittelyä joudutaan priorisoimaan huomattavasti ja direktiivin tarkoitus toteutuu vain vähäisessä määrin.

2.7 keskusrikospoliisi

Keskusrikospoliisi esittää lausunnossaan määritelmien "matkustajan ennakkotieto" sekä matkustajarekisteritietojen käsittely" määrittelemistä 1. lakiehdotuksen 3 §:ssä. Sisäministeriö toteaa että matkustajan ennakkotiedot määritellään 1. lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin 18 kohdassa. Matkustajien ennakkotiedot on määritelty matkustajarekisteridirektiivin liitteen I kohdassa 18 vain esimerkinomaisesti. Näin ollen niiden kaksinkertainen ja kategorinen määrittely direktiivin täytäntöönpanolainsäädännössä ei ole tarkoituksenmukaista. Sisäministeriö toteaa että henkilötietojen käsittelystä matkustajarekisteridirektiivin tarkoittamassa tietojen käsittelyssä on kattava määritelmä henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain 3 §:n 1 momentin 2 kohdassa. Näin ollen ei ole tarkoituksenmukaista luoda uutta henkilötietojen käsittelyn määritelmää erillislailla.

2.8 suojelupoliisi

Suojelupoliisi katsoo että kansallisen tehokkuuden näkökulmasta on ensisijaisen tärkeää, että matkustajatietoja voidaan verrata tarvittavassa laajuudessa myös suojelupoliisin tietojärjestelmään. Esimerkiksi poliisiasian tietojärjestelmään kohdistetulla vertailulla ei voida nähdä läheskään yhtä tehokasta terrorismia estävää vaikutusta, sillä terrorismirikosten osalta sen käyttötarkoitus perustuu lähtökohtaisesti rikosten tutkintatarkoituksiin. Suojelupoliisi katsoo myös, että esityksessä on huomioitu riittävästi erityistarpeet, jotka aiheutuvat kansallisen turvallisuuden vuoksi salassa pidettävän tiedon suojaamisesta.

2.9 Tulli

Tulli toteaa että hallituksen esityksen lausuntovaiheessa sisäministeriölle annetussa lausunnossaan Tulli on todennut, että Tullin käsityksen mukaan säädettävän lain nimen tulisi täsmällisesti vastata säädettävällä lailla kansallisesti täytäntöön pantavan direktiivin nimeä. Lain nimenä tulisi siis olla laki matkustajarekisteri-tietojen (PNR) käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten annetun direktiivin täytäntöön panosta. Nyt käsillä olevasta lakiehdotuksesta puuttuu direktiivin nimeen sisältyvä maininta PNR – tiedoista ja erityisesti liityntä PNR- direktiivin täytäntöönpanosta. Lisäys olisi tärkeä selkeyden vuoksi, jotta täytäntöönpanolain ei voitaisi tulkita esim. laajentavan direktiivin alkuperäistä tarkoitusta,

vaan direktiivi koskee vain PNR- matkustajatietoja. Sisäministeriö toteaa että lain otsikossa ei ole tavanmukaista käyttää lyhenteitä, varsinkaan vieraskielisiä, joten esitystä ei pidetä perusteltuna.

Tulli toteaa että keskeinen säännös on lakiehdotuksen 2 § (suhde muuhun lainsäädäntöön). Nimenomaan sen toinen momentti on olennaisen tärkeä, jottei laajempaa tietojensaantimahdollisuutta rajata PTR-viranomaisilta pois ja nykyistä tietojensaantitilannetta oleellisesti heikennetä. Tullin osalta tämä merkitsisi edelleen sitä, että Tulli voi soveltaa tullin kohdevalintatoiminnassa edellä mainitun henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain 13 §:n 1 mom:n 1 kohtaa ja aikanaan vastaavaa uutta lainkohtaa (HE 259/2018 Laiksi henkilötietojen käsittelystä Tullissa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, 14 § 1 mom. 1 k.)
Nyt puheena olevan lakiesityksen 2 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että matkustajarekisteritietoja (PNR) tarvitsevien viranomaisten tulee sopia mahdollisuudesta vastaanottaa nämä eri lainsäädäntöihin perustuvat tietoluovutukset yhtä kanavaa pitkin. Tullin tarvitsemat PNR-matkustajatiedot sen omiin kohdevalintatehtäviin tulisi siten toimittaa single window- periaatteella sen lainmukaisten tehtävien suorittamiseen. Tulli pitää tätä järjestelyä perusteltuna erityisesti liikenteenharjoittajille tulevan hallinnollisen taakan vähentämiseksi. Tulli tuo myös lausunnossaan esille matkustajarekisteridirektiiviin sisältyvän maininnan jäsenvaltioiden velvollisuudesta huolehtia siitä että matkustajatietoyksiköllä on riittävät resurssit tehtäviensä hoitamiseksi todeten että tällä hetkellä käytössä olevat PTR- viranomaisten henkilöresurssit eivät ole riittäviä matkustajatietoyksikön toiminnan tehokkaaseen yläpitoon. Näiltä osin sisäministeriö viittaa jaksoon 1.3 matkustajarekisteritietojen kerääminen ja käsittely muita kuin direktiivissä mainittuja tarkoituksia varten.

Tulli toteaa että on lausunnossaan sisäministeriölle todennut, että Tullin käsityksen mukaan ja matkustajatietoyksikön muista viranomaisista riippumattomuuden toteuttamiseksi PNR – direktiivin tarkoittaman matkustajatietoyksikön organisatorinen asema tulisi kuitenkin lain tasolla jättää PTR rakenteesta erilliseksi. Laissa tulisi siten todeta selkeästi, että kyseisellä säädettävällä lailla perustetaan PNR direktiivin tarkoittama matkustajatietoyksikkö, joka sijaitsee esimerkiksi keskusrikos-poliisissa taikka poliisihallituksessa. Matkustajatietoyksikön tarkempi sijoittuminen PTR- rakenteeseen, esimerkiksi juuri PTR- rikostiedusteluyksikön yhteyteen, tulisi siis jättää käytännön tasolla päätettäväksi. Näiltä osin sisäministeriö viittaa hallituksen esityksen lausunnot ja niiden huomioiminen - jaksoon jossa todetaan että yksikön aseman määritteleminen esitetystä poikkeavasti edellyttäisi erillistä PTR- yhteistyössä tapahtuvaa eri vaihtoehtojen arviointia yksikön sijaintipaikasta, talous- ja henkilöresurssien järjestämisestä sekä hallinnollisista järjestelyistä. Toiminta voidaan aloittaa PTR- rakenteen myötä, mutta asiaa ja resursseja tulee tarkastella käytännön toiminnasta saatavien kokemusten perusteella.

2.10 Tietosuojavaltuutetun toimisto

Toimisto käsittelee lausunnossaan arviointikriteerejä ja niiden laatimista todeten että 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. Sisäministeriö toteaa tältä osin että vertailtavaksi ehdotettujen rekistereiden lukumärästä johtuen on olennaista laatia oikein kohdennetut ja rajatut arviointi- ja analyysikriteerit. Pelkkä matkatavaroiden puute ei olisi mielekäs kriteeri, sillä se yksinään ilman muiden kriteereiden täyttymisen edellytyksiä olisi hyödytön toiminnan suuntaamisessa. Lisäksi se johtaisi arkielämässä niin suuriin manuaalisesti tarkastettaviin osumiin ettei toiminta olisi kohtuullista matkustajien tai viranomaisten suhteen.

Henkilötietojen käyttötarkoituksen muuttamisen käsittelemisen yhteydessä toimisto toteaa että 1. lakiesityksen 7 §:n 3 momentin 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 rekisteristä löytyvillä

virallistiedoilla saattaa olla olennainen merkitys. Jos henkilötietojen käyttötarkoitusta halutaan muuttaa alkuperäisesti olisi perusteluissa tullut selvittää miten esimerkiksi ajoneuvoja ja vesikulkuneuvoja koskevat tiedot voisivat olla merkityksellisiä ja olennaisia PNR- tietojen käsittelyn kannalta. Sisäministeriö viittaa merkityksellisyyden perustelujen osalta jaksoon 1.1.4 perustelut henkilötietojen käyttötarkoituksesta poikkeamiselle.

Toimisto käsittelee tietojen luovuttamista häivyttämisen jälkeen, tältä osin sisäministeriä viittaa edellä jaksoon 1.4 matkustajarekisteritietojen tietojen luovuttaminen kuuden kuukauden kuluttua mukaan lukien häivytetyt tiedot.

Tarkastusoikeuden rajoittamisen osalta toimisto tuo esiin että 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 välttämätöntä rikoksen ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi. Tarkastusoikeuden rajoittamisen osalta esitystä tulisi verrata henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 45 pykälään sisältyvään luetteloon. Matkustajatietoja tultaisiin 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 tarkastus-oikeuden rajoittamiseen olisivat riittävät, eikä erityinen säännös tarkastusoikeuden rajoittamiseksi ole tarpeellinen. Sisäministeriö pitää näkemystä ja sitä vastaavasti 1. lakiehdotuksen 13 §:n 1 momentin poistamista perusteltuna.

2.11 Finnair

Finnair tuo lausunnossaan esiin määrättyjä mahdollisia teknisiä hankaluuksia direktiivin tietojen toimittamisvelvoitteeseen pyytäen huomioimaan nämä mahdollisessa lentoliikenteen harjoittajan seuraamusmaksun määräämisessä. Näiltä osin voidaan viitata 1. lakiehdotuksen 14 §:n 2 momenttiin jonka mukaan seuraamusmaksua ei määrätä, jos virhe matkustajarekisteritietojen toimittamisessa on tapahtunut olosuhteet huomioon ottaen anteeksi annettavasta huomaamattomuudesta tai maksun määrääminen olisi olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta.

2.12 Professori Olli Mäenpää

Professori Mäenpää käsittelee lausunnossaan tietosuojan vaatimuksia todeten perustuslakivaliokunnan viimeaikaiset merkittävät uudelleen linjaukset tietosuojan asettamista vaatimuksista säädettävälle laille. Lisäksi lausunnossa käsitellään suhdetta muuhun lainsäädäntöön ja todettiin tarve sovittaa nyt käsiteltävä esitys yhteen perustusvaliokunnan linjausten ja viimeaikaisten tietosuojaehdotusten, esimerkiksi PTR- viranomaisten henkilötietojen käsittelyä koskevien hallitusten esitysten ja rikosasioiden tietosuojalakiesityksen kanssa. Lentoliikenteen harjoittajan seuraamismaksun osalta lausunnossa todetaan että rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen ankaruutta voidaan pitää oikeasuhtaisena ja sen perusteiden määrittelyä asianmukaisena. Lisäksi 14 §:n 3 momentissa on otettu riittävästi huomioon kaksoisrangaistusta koskevan rajoituksen vaatimukset suhteessa rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen.