

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi lentomatkustajia koskevien ennakkomatrustustietojen keräämisestä ja siirtämisestä (API-asetukset)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi lentomatkustajia koskevien ennakkomatrustustietojen keräämisestä ja siirtämisestä (API-asetukset) (U 111/2022 vp): Hallintovaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 10/2023 vp—U 111/2022 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Emma Patovuori, sisäministeriö
- rajaturvallisuusasiantuntija Valtteri Viitala, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Taruanne Lindevall, liikenne- ja viestintäministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- keskusrikospoliisi

Viitetiedot

Hallintovaliokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnon HaVL 42/2022 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio on antanut 13.12.2022 asetusehdotukset 1) matkustajien ennakkotietojen keräämisestä ja siirtämisestä ulkorajavalvonnan helpottamiseksi, asetusten 2019/817 ja 2018/1726 muuttamisesta sekä direktiivin 2004/82/EY kumoamisesta (KOM(2022)729 lopullinen) ja 2) matkustajien ennakkotietojen keräämisestä ja siirtämisestä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta

Valiokunnan lausunto HaVL 5/2023 vp

estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten ja asetuksen 2019/2018 muuttamisesta (KOM(2022) 731 lopullinen).

Asetusehdotusten yleisenä tavoitteena on muun muassa parantaa rajatarkastusten sujuvuutta, kohdentamista ja tehokkuutta sekä vahvistaa paremmat ja yhdenmukaisemmat säännöt lentomatkustajia koskevien ennakkomatkustustietojen ja matkustajarekisteritietojen rinnakkaisesta käsittelystä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi, tutkimiseksi ja syytteenpanoa varten.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto on muodostanut näkemyksiä asiakokonaisuuteen aikaisemmin eduskuntakirjelmässä U111/2022 vp seuraavasti:

Valtioneuvosto pitää tärkeinä toimia, joilla pyritään parantamaan unionin sisäistä turvallisuutta kehittämällä vakavan rikollisuuden ja terrorismin torjuntaan hyödynnettäviä työkaluja. Valtioneuvosto painottaa EU:n vahvojen ulkorajojen merkitystä ja pitää tärkeänä EU-tason toimia, joilla voidaan helpottaa ulkorajojen valvontaa. Annettujen lainsäädäntöehdotusten tavoite on valtioneuvoston näkemyksen mukaan kannatettava.

Valtioneuvosto näkee myönteisenä sen, että API-tietojen ja PNR-tietojen yhdistetty käyttö ja rinnakkainen käsittely mahdollistaa lainvalvontaviranomaisten suorittaman arvioinnin ja tarkemman seulonnan objektiivisten arviointikriteerien ja -käytäntöjen perusteella ja vähentää riskiä, että matkustajat joutuvat tarkastettavaksi harkinnanvaraisten tekijöiden perusteella. Valtioneuvosto tukee tavoitetta matkustajien yhdenvertaisuuden lisäämiseksi.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta uudesta reitittimestä kannatettavana. Matkustajatietojen välittämisessä tulisi mahdollisuuksien mukaan hyödyntää muiden EU:n tietojärjestelmien tarjoamat hyödyt siten, että ne palvelevat toimivaltaisten viranomaisten päivittäistyötä ja vähentävät liikenteenharjoittajille ja viranomaisille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa sekä rajoittavat siirrettävän tiedon kokonaismäärää.

Valtioneuvosto pitää API-tietojen keräämistä ja siirtämistä koskevien säännösten yhdenmukaistamista ja matkustajatietojen rinnakkaista käsittelyä yhdessä PNR-tietojen kanssa kannatettavana.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että matkustajatietojen käyttö ulkorajavalvonnassa ja lainvalvontatarkoituksessa tapahtuu perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavalla tavalla. Valtioneuvosto korostaa vahvan tietosuojan tärkeyttä. On tärkeää parantaa API-tietojen käsittelyn valvontaa ja tietosuojaa korkeilla turvallisuusstandardeilla sekä lisätä oikeusvarmuutta matkustajien ja liikenteenharjoittajien näkökulmista. Valtioneuvoston arvion mukaan säädösehdotukset ovat henkilötietojen suojan näkökulmasta lähtökohtaisesti hyväksyttäviä. Neuvottelujen yhteydessä on varmistettava, että asetusehdotukset ovat Euroopan unionin tuomioistuimen PNR-direktiivistä antaman tuomion mukaisia ja vastaavat EU:n tietosuojalainsäädännön vaatimuksia.

Valiokunnan lausunto HaVL 5/2023 vp

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti ehdotuksen toimiin, joilla vähennetään lentoliikenteen harjoittajille tietojen keräämisestä ja välittämisestä aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Valmistelun edetessä tulee kiinnittää huomiota siihen, että lentoliikenteen harjoittajille asetettavista velvoitteista aiheutuvat kustannukset ja kokonaisvaltainen hallinnollinen taakka eivät nouse liian suuriksi suhteessa ehdotuksen tavoitteisiin. Kerättäviä ja siirrettäviä tietoja koskevien vaatimusten tulisi olla kansainvälisesti mahdollisimman yhdenmukaisia niin, että matkustajatiedot voidaan toimittaa eri valtioiden viranomaisille yhdenmukaisella tavalla.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että kansallisesti voidaan määritellä API-tiedot vastaanottava yhteyspiste, joita voi olla yksi tai useampia.

Ennakkomatrustustietojen keräämiseen liittyvän esityksen osalta valtioneuvosto pitää tarpeellisenä selvittää neuvottelujen yhteydessä, onko tähän liittyvät muotoilut ristiriidassa pohjoismaisen passivapauden kanssa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että asetus ei vaaranna pohjoismaisen passivapauden käytännön toteutumista.

Eu-LISA-viraston rahoitus sekä BMVI- ja ISF-ohjelmien rahoitus tulee pyrkiä ensisijaisesti järjestämään kohdentamalla uudelleen varoja EU-budjetin sisällä. Neuvottelujen kuluessa on pyrittävä varmistumaan, että ehdotukset voidaan rahoittaa kokonaisuudessaan kohdentamalla uudelleen varoja EU:n rahoituskehiksen asianomaisen otsakkeen sisällä. Valtioneuvosto katsoo, että EU:n toimielinten, elinten ja laitosten hallintomenojen taso sekä henkilöstömäärä on pidettävä maltillisena.

Valtioneuvosto täydentää aikaisempia kantojaan seuraavasti osallistukseen asetusehdotusten käsittelyyn neuvostossa:

Valtioneuvosto painottaa tarvetta huomioida pohjoismaisen passivapauden toteutuminen neuvotteluissa. On tärkeää tehdä tiivistä yhteistyötä Pohjoismaiden kanssa kysymyksissä, jotka liittyvät Pohjoismaiden sisäisten matkustajatietojen keräämiseen. Valtioneuvosto on ensisijaisena tavoitteenaan pyrkinyt säilyttämään passivapaussopimuksen käytännön soveltamisen sellaisenaan. Valtioneuvosto voi hyväksyä puheenjohtajan kompromissiehdotuksen, joka edelleen mahdollistaa pohjoismaisen lentomatrustajan matkustamisen Pohjoismaiden alueella ilman matkustusasiakirjan mukana pitämistä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä API-asetuksien tavoitteiden saavuttamista ja kerättävien API-matrustajatietojen luotettavuuden parantamista pohjoismaisen passivapauden mukaisesti.

Valtioneuvosto pitää hyväksyttävänä, että API-matrustajatietoja kerätään asetusehdotusten mukaisesti matkustusasiakirjasta ennakkolisesti myös Pohjoismaiden kansalaisilta heidän matkustaessaan lentäen Pohjoismaiden välillä.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti komission suunnitelmiin selvittää muiden matkustusmuotojen mahdollinen ulottaminen API-sääntelyn piiriin. Suhtautumista API-sääntelyn laajentamiseen tulee arvioida komission selvityksen perusteella tarkemmin ja kunkin matkustusmuodon osalta erikseen. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että selvityksessä arvioidaan tarkasti sääntelyn mahdollisesta laajentamisesta liikenteenharjoittajille aiheutuvia vaikutuksia sekä vaikutuksia

Valiokunnan lausunto HaVL 5/2023 vp

liikkumisvapauteen. Lähtökohtaisesti valtioneuvosto suhtautuu varauksella sääntelyn laajentamiseen siten, että sillä perustettaisiin liikenteenharjoittajille uusia velvoitteita kerätä matkustajien henkilötietoja tilanteissa, joissa matkustaminen ei ole edellyttänyt lipun yhdistämistä tiettyyn henkilöön. Kansalaisiin kohdistuvaa valvontaa lisäävää sääntelyä tulisi tarkastella kokonaisuutena sen varmistamiseksi, ettei valvonnan määrä kokonaisuutena kasva liian suureksi.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Komission asetusehdotukset matkustajien ennakkotietojen keräämisestä ja siirtämisestä ulkora-javalvonnan helpottamiseksi (ns. raja-API-ehdotus) ja terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten (ns. lainvalvonta-API-ehdotus) koskevat lentoliikenteen matkustajatietoja.

Asetusehdotuksilla pyritään parantamaan rajatarkastusten sujuvuutta, kohdentamista ja tehokkuutta sekä vahvistamaan nykyistä paremmat ja yhdenmukaisemmat säännöt lentomatkustajia koskevien ennakkomatkustustietojen (API-tiedot) ja matkustajarekisteritietojen (PNR-tiedot) rinnakkaisesta käsittelystä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi, tutkimiseksi ja syytteesenpanoa varten.

Hallintovaliokunta on antanut asiassa aiemmin lausunnon HaVL 42/2022 vp, jossa se on pitänyt asetusehdotusten tavoitteita kannatettavina. Valiokunta on katsonut raja-API-ehdotuksen merkitsevän selvää parannusta nykytilanteeseen verrattuna lentomatkustajien ennakkoon toimitettavia matkustajatietoja koskien. Lainvalvonta-API-ehdotuksella puolestaan parannetaan vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa hyödynnettäviä työkaluja. API-tietojen ja PNR-tietojen yhdistetty käyttö ja rinnakkainen käsittely mahdollistavat lainvalvontaviranomaisten suorittaman arvioinnin ja tarkemman seulonnan objektiivisten arviointikriteerien ja -käytäntöjen perusteella. Menettely tarjoaa aiempaa paremmat edellytykset varmistaa muun muassa matkustajien henkilöllisyys ja varatun matkan tosiasiallinen toteutuminen. Yhdessä asetuksiin sisältyvien suo-jatoimien kanssa sääntelyn voidaan katsoa parantavan matkustajatietojen käsittelyprosessin oikeusvarmuutta sekä matkustajien että liikenteenharjoittajien näkökulmista.

Valiokunta toteaa, että asetusehdotukset sisältävät säännökset asetuksissa säädettyjen henkilötietojen käsittelystä sekä henkilötietojen turvallisuutta varmistavista toimista, kuten tietojen poistamisesta, lokitietojen säilyttämisestä, rekisterinpidosta, käsittelyn turvallisuudesta, omavalvonnasta sekä tietosuojaviranomaisten suorittamista säännöllisistä tarkastuksista. Neuvottelujen ku-luessa on tärkeää varmistua siitä, että asetusehdotukset vastaavat EU:n tietosuojalainsäädännön vaatimuksia ja täyttävät EU:n tuomioistuimen tuoreessa oikeuskäytännössä asetetut reunaehdot.

Jatkokirjelmästä ilmenee, että asetusehdotukset ovat edenneet pääosin Suomen kantojen mukaiseen suuntaan. Jatkokirjelmässä käsitellään lainvalvonta-API-ehdotuksen matkustajatietojen keräämistä koskevien säännösten suhdetta pohjoismaiseen passivapauteen ja tähän liittyvää pu-heenjohtajavaltion kompromissiehdotusta sekä informoidaan työryhmäneuvotteluissa esiin nous-

Valiokunnan lausunto HaVL 5/2023 vp

seesta tarpeesta selvittää mahdollisuutta API-sääntelyn laajentamiseen lentoliikenteen lisäksi muihin matkustusmuotoihin.

Ennakkomatrustiedot ja pohjoismainen passivapaus

Raja-API-ehdotus koskee rajaviranomaisten käsittelemiä matkustajatietoja vain EU-alueelle saapuvassa ulkorajalentoliikenteessä. Lainvalvonta-API-ehdotus koskee lentoliikenteen matkustajatietoja lähtevässä ja saapuvassa ulkorajaliikenteessä sekä tietyillä EU:n sisäisillä lennoilla, mikä tarkoittaa sitä, että asetusta sovelletaan myös Pohjoismaiden väliseen lentoliikenteeseen.

Vuodesta 1954 alkaen voimassa ollut passivapaus vapauttaa Pohjoismaiden kansalaiset velvollisuudesta pitää mukana passia tai muuta matkustusasiakirjaa matkustettaessa Pohjoismaiden välillä (valtiosopimus 17/1954). Valiokunta on aiemmassa lausunnossaan pitänyt ennakkomatrustustietojen keräämiseen liittyen tarpeellisenä, että neuvottelujen yhteydessä selvitetään, ovatko asetustuotoilut sopusoinnussa pohjoismaisen passivapauden kanssa. Valiokunta on samalla pitänyt tärkeänä, ettei asetusta vaaranna pohjoismaisen passivapauden käytännön toteutumista.

Hallintovaliokunta korostaa pohjoismaisen passivapauden ja yleisemminkin vapaan liikkuvuuden keskeistä merkitystä. Ihmiset liikkuvat etenkin rajakaupunkien, kuten Tornion ja Haaparannan, välillä luontevasti päivittäin. Valiokunta toteaa selvytyden vuoksi, että ehdotetut API-asetukset koskevat vain lentoliikennettä eikä niillä ole vaikutusta esimerkiksi mainitun kaltaiseen säännölliseen rajakaupunkien väliseen liikkumiseen.

Asetusehdotuksilla pyritään parantamaan EU:n sisäistä turvallisuutta. Tavoitteena on luoda yhdenmukaiset säännöt lentoliikenteen matkustajien API-tietojen keräämiseen. Näiden tietojen kerääminen matkustusasiakirjasta koneluottavasti parantaa tietojen eheyttä ja luotettavuutta merkittävästi. Lainvalvontaviranomaiset saavat lainvalvonta-API-ehdotuksen mukaan nykyistä kattavammat matkustajien ennakkotiedot myös EU:n sisäisiltä lennoilta, mikä parantaa mahdollisuuksia matkustajien henkilöllisyyden varmistamiseen ja näin ollen myös vakavien rikosten ja terrorismin ennaltaehkäisyyn sekä rikollisten tunnistamiseen. Yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavaa liikkumista tapahtuu myös Pohjoismaiden välillä.

Velvoite API-tietojen keräämiseen EU:n sisäisillä lennoilla aiheuttaa muutoksia passivapaussovimuksen käytännön soveltamiseen. Pohjoismaat ovat saadun selvityksen mukaan neuvotteluissa katsoneet, että passivapaus vapauttaa ainoastaan siitä, että matkustusasiakirjan tulisi olla mukana Pohjoismaiden välillä matkustettaessa.

Valiokunta pitää tärkeänä, että neuvotteluissa löydetään ratkaisu, jossa otetaan huomioon sekä pohjoismainen passivapaus että asetusehdotusten keskeiset tavoitteet. Puheenjohtajavaltion kompromissiehdotuksen mukaan lentomatkustaja voisi täyttää matkustusasiakirjansa tiedot etukäteen esimerkiksi lentoyhtiön sovellukseen. Lentoliikenteen harjoittajalla olisi näin ollen velvollisuus API-tietojen keräämiseen koneluottavasti, mutta Pohjoismaan kansalaisen ei jatkossa-kaan tarvitsisi pitää matkustusasiakirjaa mukanaan matkustaessaan Pohjoismaissa. Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin tällaista ehdotusta hyväksyttävänä.

Valiokunnan lausunto HaVL 5/2023 vp

Matkustusmuotoneutraali API-tietojen kerääminen ja siirtäminen

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan työryhmäneuvotteluissa on noussut keskusteluun API-tietojen keräämistä ja siirtämistä koskevan sääntelyn laajentaminen lentoliikenteen matkustajatietojen lisäksi meri-, raide- ja maantieliikenteeseen. Suomessa matkustajatietoja käsitellään matkustusmuotoneutraalisti (lento-, laiva- ja raideliikenne) jo nykyisin kansallisen lainsäädännön nojalla API-direktiiviin perustuen. Muista liikennemuodoista kerätty tieto ei ole kuitenkaan yhtä kattavaa kuin ehdotetun API-sääntelyn mukaisesti kerättävä tieto. Valiokunnan käsityksen mukaan erityisesti laivaliikenteen matkustajatietoja olisi tarpeen hyödyntää nykyistä kattavammin.

Jäsenvaltiot ovat pitäneet tärkeänä tavoitteena, että API-asetukset tulevat voimaan suunnitellun aikataulun mukaisesti, minkä vuoksi valmistelussa oleviin asetuksiin ei ole otettu mukaan muita matkustusmuotoja. Komissio on sitoutunut aloittamaan selvityksen matkustusmuotoneutraalien API-asetusten edellytyksistä. Valiokunta pitää selvityksen käynnistämistä perusteltuna.

API-tietojen käsittely matkustusmuodosta riippumatta yhdenmukaisesti parantaisi kansallisten toimivaltaisten viranomaisten mahdollisuuksia rikosten ennalta ehkäisemiseen ja rikollisten tunnistamiseen. API-sääntelyn mahdollista laajentamista on kuitenkin syytä arvioida komission selvityksen perusteella huolellisesti kunkin matkustusmuodon osalta erikseen. Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä, että selvityksessä arvioidaan tarkasti sääntelyn mahdollisen laajentamisen vaikutuksia liikkumisvapauteen ja liikenteenharjoittajien toimintaan. Lisäksi kansalaisiin kohdistuvaa valvontaa lisäävää sääntelyä tulisi tarkastella kokonaisuutena sen varmistamiseksi, ettei valvonnan määrä kokonaisuutena kasva liian suureksi.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto HaVL 5/2023 vp

Helsingissä 20.6.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mari Rantanen ps
varapuheenjohtaja Pia Kauma kok
jäsen Saara Hyrkkö vihr
jäsen Janne Jukkola kok
jäsen Aleksi Jäntti kok
jäsen Jani Kokko sd
jäsen Johan Kvarnström sd
jäsen Aki Lindén sd
jäsen Timo Mehtälä kesk
jäsen Laura Meriluoto vas
jäsen Olga Oinas-Panuma kesk
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Eemeli Peltonen sd
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Jenna Simula ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Henri Helo