

23.2.2023

Hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

Liikenne- ja viestintäministeriön kirjallinen asiantuntijalausunto hallintovaliokunnalle; Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi lentomatkustajia koskevien ennakkomatkustustietojen keräämisestä ja siirtämisestä (API-asetukset), U 111/2022 vp

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt liikenne- ja viestintäministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitusta valtioneuvoston U-kirjelmästä.

U-kirjelmä on valmisteltu poikkihallinnollisessa yhteistyössä, johon sekä liikenne- ja viestintäministeriö että liikenne- ja viestintävirasto Traficom ovat osallistuneet aktiivisesti. Liikenne- ja viestintäministeriö yhtyy esitettyyn valtioneuvoston kantaan ja kiittää sisäministeriötä hyvästä yhteistyöstä valmisteluvaiheessa.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa:

API-direktiiviä 2004/82 sovelletaan nykyisellään vaihtelevasti eri jäsenvaltioissa, joten suoraan sovellettavana säädöksenä asetus yhtenäistäisi oikeustilaa ja käytäntöjä jäsenmaissa. Asetusehdotukset saattaisivat voimaan aiempaa yhdenmukaisemmat säännöt keskitetylle EU-järjestelmälle (reitittimelle) lentoliikenteen matkustajien API-tietojen kattavammalle ja tarkemmalle keräämiselle ja siirtämiselle ulkorajatarkastusten asianmukaiseksi järjestämiseksi ja tehostamiseksi.

Liikenne- ja viestintäministeriö kiinnitti valmisteluvaiheessa huomiota siihen, että asetusehdotukset koskevat vain lentoliikenteen matkustajia. Lentoyhtiöt joutuisivat maksamaan kustannukset API-tietojen keräämisestä ja toimittamisesta eteenpäin, mikä asettaa lentoliikenteen eriarvoiseen asemaan verrattuna muihin liikennemuotoihin.

Pohjoismaiden välillä on ollut olemassa passivapaus jo vuodesta 1954 asti (valtiosopimus 17/1954), joka vapauttaa pohjoismaiden kansalaiset velvollisuudesta pitää mukana passia tai muuta matkustusasiakirjaa pohjoismaiden välillä matkustettaessa. Ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu lainvalvontaviranomaisia koskeva API-ehdotus vaikuttaisi olevan ristiriidassa tämän kanssa, sillä matkustajien API-tiedot kerättäisiin heidän matkustusasiakirjoistaan myös valikoiduilla Pohjoismaiden välisillä lennoilla.

Liikenne- ja viestintäministeriö korostaa erityisesti kantoja, joissa painotetaan henkilötietojen suojan huomioimista myös jatkovalmistelun aikana. Erityisesti Euroopan unionin tuomioistuimen PNR-direktiiviä koskeva ratkaisu (C-817/19 Ligue des droits humains) on arvioinnissa merkityksellinen, sillä ratkaisussa unionin tuomioistuin on arvioinut sitä, millaisia rajoituksia unionin oikeudesta seuraa PNR-tietojen käsittelylle. Valmistelussa on tärkeää varmistua siitä, että asetusehdotukset vastaavat EU:n perusoikeusjärjestelmän ja tietosuojalainsäädännön vaatimuksia. API-tietojen käsittelyä koskevat vaatimukset linkittyisivät uusissa ehdotuksissa PNR-vaatimuksiin.

Ministeriö korostaa, että asetusehdotusten käsittelyssä on tärkeää kiinnittää huomioita siihen, että henkilötietojen suojaa koskevat poikkeukset ja rajoitukset toteutetaan täysin välttämättömän rajoissa suhteellisuusperiaatetta noudattaen. Yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen ei myöskään voida pyrkiä ottamatta huomioon sitä, että se on sovittava yhteen niiden perusoikeuksien kanssa, joita toimenpide koskee, saattamalla yleisen edun mukainen tavoite ja toisaalta kyseessä olevat oikeudet keskenään harmoniseen tasapainoon. Unionin tuomioistuimen mukaan oikeasuhteisuusvaatimuksen täyttämiseksi säännöstössä, joka merkitsee perusoikeuksiin puuttumista, on säädettävä selvistä ja täsmällisistä siinä säädettyjen toimenpiteiden laajuutta ja soveltamista koskevista säännöistä, joissa asetetaan vähimmäisvaatimukset, jotta henkilöillä, joiden tietoja on siirretty, on riittävät takeet, joiden avulla heidän henkilötietojaan voidaan tehokkaasti suojata väärinkäytön vaaroilta. Siinä on erityisesti mainittava, missä olosuhteissa ja millä edellytyksillä tällaisten tietojen käsittelyä koskeva toimenpide voidaan toteuttaa, jotta taataan, että puuttuminen rajoittuu täysin välttämättömään. Tarve tällaisista takeista on tärkeä varsinkin silloin, kun henkilötietoja käsitellään automaattisesti. Nämä näkökohdat pätevät erityisesti silloin, kun PNR-tiedot ovat luonteeltaan sellaisia, että ne voivat paljastaa matkustajia koskevia arkaluonteisia tietoja. (C-817/19 Ligue des droits humains kohta 115 ja 117)

Liikenne- ja viestintäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että asetusehdotuksilla laajennetaan matkustajista kerättävien henkilötietojen määrää ja lisätään henkilötietojen käsittelyä niin liikenteenharjoittajan kuin kansallisten viranomaisten toimesta. Liikenne- ja viestintäministeriö korostaa myös sitä, että valmistelussa on varmistettava matkustajatietojen keräämisen ja säilömistä tietoturvallisuus ja huomioitava ilmailutoimijoihin sovellettava voimassaoleva sekä tuleva tietoturvasääntely.

Ministeriö korostaa tässä yhteydessä myös perustuslakivaliokunnan käyttötarkoitussidonnaisuutta koskevaa lausuntokäytäntöä, jonka mukaan käyttötarkoitussidonnaisuudesta voidaan tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia eikä sääntelyn tule johtaa siihen, että muu kuin alkuperäisen käyttötarkoituksen mukainen toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (PeVL 40/2021 vp ja PeVL 23/2022 vp).

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää keskeisenä, että valmisteluiden edetessä kiinnitetään huomiota siihen, ettei lentoliikenteen harjoittajille

asetettavista velvoitteista aiheutuvat kustannukset ja kokonaisvaltainen hallinnollinen taakka nouse liian suuriksi suhteessa ehdotuksen tavoitteisiin. On myös keskeistä, että kerättäviä ja siirrettäviä tietoja koskevista vaatimuksista tehdään mahdollisimman yhdenmukaisia niin, että matkustajatiedot voidaan toimittaa eri valtioiden viranomaisille yhdenmukaisella tavalla.

Krista Widerholm
Erityisasiantuntija

Pauliina Penttilä
Ylitarkastaja