



Hallintovaliokunta

U 111/2022 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi lentomatkestajia koskevien ennakkomatkestustietojen keräämisestä ja siirtämisestä (API-asetukset) (COM(2022)729 final ja COM(2022) 731 final)

Sisäministeriön asiantuntijalausunto

Ehdotusten tausta ja tavoite

Komissio antoi 13.12.2022 asetusehdotukset 1) matkestajien ennakkotietojen keräämisestä ja siirtämisestä ulkorajavalvonnan helpottamiseksi (raja-API ehdotus) ja 2) matkestajien ennakkotietojen keräämisestä ja siirtämisestä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia (lainvalvonta-API ehdotus). Asetusehdotukset koskevat vain lentoliikenteen matkestajia.

Matkestajietojen kerääminen lentoliikenteessä ei ole uusi asia. EU:ssa on ollut voimassa vuodesta 2004 alkaen API-direktiivi ulkorajaliikenteen liikenteenharjoittajien velvollisuudesta toimittaa tietoja matkestajista. API-direktiivin soveltamisessa on jäsenmaakohtaisia eroja ja osa jäsenmaista ei sovelta sitä ollenkaan. Suomessa ulkorajaliikenteen matkestajietoja (jäljempänä API-tiedot) käsittelee Rajavartiolaitoksen ennakkotarkastustoiminto. API-direktiivi kumottaisiin raja-API -asetuksen astuessa voimaan.

Terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten on ollut voimassa vuodesta 2016 alkaen matkestajietorekisteriä koskeva PNR-direktiivi, jota voi ulkorajaliikenteen ohella soveltaa myös valikoituihin EU:n sisäisiin lentoihin. Matkestajarekisteritietoja (jäljempänä PNR-tiedot) Suomessa käsittelee poliisin johtama PTR-matkestajietokeskus (PIU-yksikkö). PNR-direktiivi jäisi edelleen API-asetusten rinnalle. Lainvalvonta-API ehdotuksella on tarkoitus vahvistaa paremmat säännöt lentoliikenteen harjoittajien API-tietojen keräämiselle ja siirrolle terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi, tutkimiseksi ja syytteenpanoa varten. Lainvalvontakäyttötarkoituksessa API-tietojen olisi tarkoitus rikastuttaa jo viranomaisille toimitettavia PNR-tietoja.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sisäministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 26
00023 Valtioneuvosto

Kirkkokatu 12
Helsinki

0295 480 171
+358 295 480 171

09 160 44635
+358 9 160 44635

kirjaamo.sm@govsec.fi
www.intermin.fi

API-tietojen ja PNR-tietojen yhdistetty käyttö antaa toimivaltaisille kansallisille viranomaisille mahdollisuuden varmistaa matkustajien henkilöllisyys ja menettely parantaa huomattavasti PNR-tietojen luotettavuutta. Tällainen yhdistetty käyttö ennen maahan saapumista mahdollistaa myös lainvalvontaviranomaisten suorittaman arvioinnin ja tarkemman seulonnan vain niille henkilöille, jotka objektivisten arviointikriteerien ja -käytäntöjen perusteella ja sovellettavan lain mukaisesti todennäköisimmin muodostavat uhan turvallisuudelle. Tämä helpottaa kaikkien muiden matkustajien matkustamista ja vähentää riskiä, että matkustajat joutuvat saapumisen yhteydessä toimivaltaisten viranomaisten tarkastettavaksi harkinnanvaraisten tekijöiden, kuten rodun tai etnisen alkuperän, perusteella. Toimivaltaisten lainvalvontaviranomaisten suorittama API- ja PNR-tietojen yhteiskäsittely lisää merkittävästi vakavien rikosten ja terrorismin torjunnan tehokkuutta EU:ssa.

Ehdotusten pääasiallinen sisältö

Asetusehdotuksia on kaksi ja niitä tarkoitus lukea rinnakkain. Raja-API ehdotuksen osalta kyseessä olisi pääsääntöisesti teknisiä päivityksiä jo olemassa olevaan API-direktiiviin, joka siis on tarkoitus kumota raja-API ehdotuksen tullessa voimaan. Raja-API -asetusehdotus sisältää säännökset uuden EU-tason reitittimen perustamisesta, jonka kautta kaikki lentoliikenteen API-matkustajatiedot jatkossa siirrettäisiin.

Lainvalvonta-API ehdotuksessa viitataan raja-API ehdotukseen. Lainvalvonta-API:n luvussa 2 esitetään säännökset lentoliikenteen harjoittajien API-tietojen keräämisestä, siirtämisestä reitittimelle ja poistamisesta sekä säännöt API-tietojen siirrosta reitittimestä kansallisille matkustajatietoyksiköille. Lainvalvonta-API:lla onkin tarkoitus luoda säännöt lentoliikenteen harjoittajien API-tietojen keräämiselle ja siirrolle terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi, tutkimiseksi ja syytteenpanoa varten. Lainvalvonta-API mahdollistaa sen, että ennakkomatrustustietoja voidaan jatkossa kerätä myös valikoiduilta EU:n sisäisiltä lennoilta lainvalvontatarkoitukseen.

Lainvalvonta-API:ta on tarkoitus lukea rinnakkain edelleen voimaan jäävän PNR-direktiivin kanssa.

Asetusehdotuksissa ja niiden valmistelussa on huomioitu myös unionin tuomioistuimen päätös PNR-direktiivin soveltamisesta EU:n sisäisiin lentoihin.

Ehdotusten vaikutukset

Ehdotuksilla on vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön: asetusehdotukset aiheuttavat tarkastelutarpeita lakiin henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa ja lakiin henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa. Myös ulkomaalaislakia tulee tarkastella lentoliikenteenharjoittajille aiheutuvien seuraamusmaksujen osalta. PNR-direktiivi on laitettu täytäntöön lailla lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden torjunnassa. Lakia tulee tarkastella API-ehdotusten voimaantullessa.

Asetusehdotuksilla on taloudellisia vaikutuksia sekä EU-tasolla että kansallisesti. Komission mukaan asetusehdotukset vaikuttaisivat eu-LISA:n ja jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten talousarvioon ja henkilöstötarpeisiin. Jäsenmaiden rajaviranomaisille voitaisiin osoittaa rahoitusta raja- ja viisumirahoitusvälineestä. Sisäisen turvallisuuden rahastosta voitaisiin osoittaa jäsenmaille rahoitusta, joka olisi tarkoitettu kansallisten matkustustietoyksiköiden tarvittavien kansallisten järjestelmien ja infrastruktuurien päivittämiseen. Myös kansallisten järjestelmien ja infrastruktuurien päivittämiseen voisi osoittaa rahoitusta.

Kansallisella tasolla alustavan arvion mukaan ehdotusten täytäntöönpanosta aiheutuu kustannuksia poliisille ja Rajavartiolaitokselle. Myös tietosuojavaltuutetulle aiheutuu lisähenkilöresurssitarvetta.

Ehdotusten täytäntöönpano vaatisi myös tieto- ja lähtöselvitysjärjestelmien kehittämistä tai päivittämistä ja tällä on vaikutuksia lentoyhtiöille.

Sisäministeriön kanta

Sisäministeriön näkemyksen mukaan raja-API -ehdotus tuo parannusta nykytilanteeseen lentomat-kustajien ennakkoon toimitettavia matkustajatietoja koskien. Asetusehdotus edesauttaisi rajatarkastusten tehokasta ja mahdollisimman sujuvaa toimeenpanoa muun muassa aiempaa ennakoivamman tietojen vastaanottamisen johdosta. Nykyiseen API-direktiiviin verrattuna säännöt ennakkoon

toimitettavien matkustajatietojen keräämiseen, siirtämiseen, vastaanottoon ja tietosuojaan sekä valvontaan liittyen tarkentuisivat ja menettelyt jäsenmaissa yhdenmukaistuisivat. Uuden EU-tason reitittimen avulla tilanne kehittyisi myös liikenteenharjoittajien näkökulmasta, kun tiedot lähetettäisiin kaikissa tapauksissa samaan yhteyspisteeseen, joka välittäisi tiedot toimivaltaisille tahoille.

Kansallisesti on tärkeää voida säädellä laivoilla ja junilla matkustavien henkilöiden ennakoon toimitettavien matkustajatietojen keräämisestä ja toimittamisesta viranomaisille myös jatkossa, jotta niihin liittyvät rajatarkastukset saadaan toteutettua mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti vastaisuudessa. Tämä koskee myös lähtevää lentoliikennettä ulkorajaliikenteessä, joka ei ole raja-API -ehdotuksen piirissä.

Vakava ja järjestäytynyt rikollisuus on lisääntynyt EU:ssa ja maailmanlaajuisesti: järjestäytynyt rikollisuus on luonteeltaan usein rajat ylittävää ja hyödyntää kansainvälisiä matkustusyhteyksiä. Niin ikään terrorismi on usein valtioiden rajat ylittävää. Lentomatkustajia koskevat tiedot ovat tärkeä väline lainvalvontaviranomaisille vakavan rikollisuuden ja terrorismin torjunnassa. Sisäministeriön näkemyksen mukaan lainvalvonta-API ehdotuksella voidaan parantaa unionin sisäistä turvallisuutta kehittämällä vakavan rikollisuuden ja terrorismin torjuntaan hyödynnettäviä työkaluja.

EU:n nykyisen oikeudellisen kehyksen mukaan vain PNR-tietoja voidaan käyttää vakavan rikollisuuden ja terrorismin torjunnassa eikä sääntely ole yhdenmukaista API-tietojen kanssa. Nykyisellään tämä tarkoittaa sitä, että lainvalvontaviranomaiset eivät voi hyötyä API-tietojen ja PNR-tietojen yhteiskäsittelyn tuloksista EU:n sisäisillä lennoilla. Edellä mainittu johtaa turvallisuuspuutteeseen, joihin uudella API-sääntelyllä on tarkoitus puuttua. Asetusehdotusten myötä API- ja PNR-tietoja olisi jatkossa mahdollista käsitellä rinnakkain myös lainvalvontatarkoituksessa valikoiduilla EU-maiden välisillä lennoilla. API-tietojen ja PNR-tietojen yhdistetty käyttö ja rinnakkainen käsittely mahdollistaa lainvalvontaviranomaisten suorittaman arvioinnin ja tarkemman seulonnan objektiivisten arviointikriteerien ja -käytäntöjen perusteella. Sisäministeriö pitää esitettyjä uudistuksia ennakkomatkustustietojen käyttöön lainvalvontatarkoituksessa myönteisinä.

Sisäministeriö korostaa sen tärkeyttä, että matkustajatietojen käytön ulkorajavalvonnassa ja lainvalvontatarkoituksessa tulee tapahtua perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavalla tavalla. Vahva tietosuoja on tärkeää ja asetusehdotuksilla voidaan parantaa API-tietojen käsittelyn valvontaa ja tietosuoja korkeilla turvallisuusstandardeilla.

Ehdotusten käsittely neuvostossa

Ehdotukset on esitelty neuvoston tietojenvaihtotyöryhmän kokouksessa 20.12.2022, ja niiden käsittely aloitettiin työryhmässä 11.1.2023. Asetusehdotukset on käsitelty osittain läpi.

Erityisasiantuntija

Emma Patovuori