

U-jatkokirje; ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi lentomatikustajia koskevien ennakkomatikustustietojen keräämisestä ja siirtämisestä (API-asetukset)

Eduskuntatunnus

U 111/2022 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 13.12.2022 asetusehdotukset 1) matikustajien ennakkotietojen keräämisestä ja siirtämisestä ulkorajavalvonnan helpottamiseksi, asetusten 2019/817 ja 2018/1726 muuttamisesta sekä direktiivin 2004/82/EY kumoamisesta (COM(2022)729 final) (jäljempänä raja-API ehdotus) ja 2) matikustajien ennakkotietojen keräämisestä ja siirtämisestä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten ja asetuksen 2019/2018 muuttamisesta (COM(2022) 731 final) (jäljempänä lainvalvonta-API ehdotus). Asetusehdotuksia on käsitelty tiiviisti neuvoston tietojenvaihtotyöryhmässä (IXIM) kevään 2023 aikana. Ruotsi tavoittelee neuvoston yhteisymmärrystä vielä puheenjohtajuuskautensa aikana.

Asetusehdotukset ovat pääasiallisesti edenneet Suomen kantojen mukaiseen suuntaan, mistä johtuen U-jatkokirje on rajattu käsittelemään lainvalvonta-API:n API-matikustajietojen keräämistä koskevien säädösten ja pohjoismaisen passivapauden välistä suhdetta sekä puheenjohtajan kompromissiesitystä ko. artiklan osalta sekä työryhmäneuvotteiluissa esiin noussutta kysymystä liittyen muiden matikustusmuotojen sisällyttämiseen asetusehdotuksiin.

Suomen 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 tietosuoja 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.

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 vastaanotettava 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 rahoituskehyksen asianomaisen otsakkeen

sisällä. Valtioneuvosto katsoo, että EU:n toimielinten, elinten ja laitosten hallintomenojen taso sekä henkilöstömäärä on pidettävä maltillisena.

Valtioneuvosto täydentää aikaisempia kantojaan seuraavasti osallistuakseen asetusehdotusten käsittelyyn neuvostossa:

Valtioneuvosto painottaa tarvetta huomioida pohjoismaisen passivapauden toteutumisen 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 lentomatkustajan matkustamisen Pohjoismaiden alueella ilman matkustusasiakirjan mukana pitämistä.

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

Valtioneuvosto pitää hyväksyttävänä, että API-matkustajatietoja 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 kunakin matkustusmuodon osalta erikseen. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että selvityksessä arvioidaan tarkasti sääntelyn mahdollisesta laajentamisesta liikenteenharjoittajille aiheutuvia vaikutuksia sekä vaikutuksia 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.

Pääasiallinen sisältö

1. Lainvalvonta-API:n liityntäkohdat pohjoismaiseen passivapauteen

Asetusehdotuksien tavoitteena on saattaa voimaan aiempaa yhdenmukaisemmat säännöt lentoliikenteen matkustajien API-tietojen kattavammalle ja tarkemmalle keräämiselle ja siirtämiselle. API-tietojen kerääminen matkustusasiakirjasta koneluettavasti on yksi keskeisistä parannuksista, mikä parantaa kerättyjen tietojen eheyttä ja luotettavuutta merkittävästi. Asetusehdotusten keskeisenä tavoitteena on, että lainvalvontaviranomaisen PIU-yksiköt saisivat kattavammat matkustajien arviointitulokset EU-alueen sisäisiltä lennoilta, joilta jo nyt kerätään PNR-tietoja. API-tietojen ja PNR-tietojen yhdistetty käyttö antaisi toimivaltaisille kansallisille lainvalvontaviranomaisille mahdollisuuden varmistaa matkustajien henkilöllisyys aiempaa paremmin ja luotettavammin. Edelleen yhdistetty ennakkomatlustietojen keräys luotettavasti ja eheästi antaa toimivaltaisille viranomaisille aiempaa paremmat keinot ennalta ehkäistä rikoksia ja tunnistaa rikollisia.

Lainvalvonta-API säättää lentoliikenteenharjoittajien velvollisuudesta kerätä ennakkomatlustiedot matkustajien matkustusasiakirjoista myös EU:n sisäisiltä lennoilta. Suomi on lainvalvonta-API:n käsittelyn yhteydessä tuonut esiin asetusehdotuksen API-tietojen keräämistä koskevan artiklan olevan ristiriidassa pohjoismaista passivapautta koskevan valtiosopimuksen kanssa.

Pohjoismainen passivapaussopimus (pöytäkirja Suomen, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalaisten vapauttamisesta velvollisuudesta omata passi sekä oleskelulupa muussa pohjoismaassa kuin kotimaassa oleskellessaan SopS 17/1954) takaa pohjoismaiden kansalaisille oikeuden matkustaa Pohjoismaiden sisällä ilman passin tai muun matkustusasiakirjan mukana pitämistä. Suomen, Norjan, Ruotsin ja Tanskan hallitukset ovat kukin erikseen päättäneet 1 päivästä heinäkuuta 1954 lähtien vapauttaa Suomen, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalaiset velvollisuudesta omata passi tai muu matkahenkilöllisyytodistus heidän matkustaessaan jostakin näistä maista toiseen. Islanti on liittynyt sopimukseen 1.12.1955 alkaen. Suomenkielinen sopimuksen kieliversio vapauttaa pohjoismaalaisen velvollisuudet omata passi tai muut matkustusasiakirja matkustaessaan Pohjoismaiden välillä. Vastaava vapautus matkustusasiakirjan mukana pitämisestä on todettu passivapaussopimuksen muissa kieliversioissa. Neuvotteluissa Pohjoismaat katsovat, että passivapaus vapauttaa ainoastaan siitä, että matkustusasiakirja tulisi olla pohjoismaan kansalaisen mukana hänen matkustaessaan Pohjoismaiden välillä. Passilain (2006/671) 2 §:ssä säädetään, että Suomen kansalainen saa matkustaa ilman passia Islantiin, Norjaan, Ruotsiin ja Tanskaan.

Pohjoismaat ovat yhdessä pyrkineet löytämään pohjoismaista passivapaussopimusta kunnioittavan ja lainvalvonta-API:n tarkoituksen tunnistavan ratkaisun. Suomi on muiden pohjoismaisten kollegoiden kanssa keskusteltuaan esittänyt 1) lainvalvonta-API:n API-tietojen keräämistä käsittelevään artiklaan poikkeusta pohjoismaiden kansalaisten kohdalla Pohjoismaiden sisäisten lentojen osalta tai 2) sitä, että asetustekstiin sisällytettäisiin mahdollisuus kerätä API-tiedot myös muista asiakirjoista kuin matkustusasiakirjoista.

Puheenjohtaja on muotoilemassaan kompromissiehdotuksessaan päätenyt API-tietojen keräämistä käsittelevän artiklan alakohtaan, joka mahdollistaisi lentomatkustajalle matkustusasiakirjan tietojen tietoturvallisen syöttämisen koneluettavalla tavalla etukäteen esimerkiksi lentoyhtiön sovellukseen. Puheenjohtajan ehdotus säilyttäisi edelleen liikenteenharjoittajan velvollisuuden API-tietojen keräämiseen koneluettavasti, mikä turvaisi kerättyjen tietojen eheyden ja luotettavuuden. Kompromissiehdotus pyrkii näin huomioidaan pohjoismaisen passivapauden käytännön soveltamiseen aiheutuvat mahdolliset muutokset. Puheenjohtajan ehdotus säilyttäisi edelleen liikenteenharjoittajan velvollisuuden API-tietojen keräämiseen koneluettavasti, mikä turvaisi kerättyjen tietojen eheyden ja luotettavuuden.

Valtioneuvoston voimassa oleva kanta (kts. U 111/2022 vp) toteaa, ettei asetusten tule olla ristiriidassa passiunionin käytännön toteutumisen kanssa. Puheenjohtajan kompromissiehdotus toisi muutoksia lentoliikenteen matkustajatietokäytäntöihin myös Pohjoismaiden sisällä, vaikka edelleenkin pohjoismaisen lentomatkustajan ei tarvitsisi pitää matkustusasiakirjaa mukanaan matkustaessaan, mikäli tämä on etukäteen syöttänyt passitietonsa lentoyhtiön järjestelmään.

Pohjoismaat ovat työryhmäneuvotteluissa suhtautuneet puheenjohtajan kompromissiehdotukseen varauksella tuoden esiin kansalliset varaukset. Pohjoismaat kuitenkin jakavat yhteisen tavoitteen siitä, kuinka tärkeää on löytää pohjoismainen API-asetusten tavoitteita kunnioittava konsensus.

2. Komission selvitys muiden matkustusmuotojen sisällyttämistä API-sääntelyyn

Työryhmäneuvottelujen edetessä keskusteluihin nousi toistuvasti toive ulottaa asetusehdotukset koskemaan myös meri-, raide- ja maantieliikennettä. Komission antamat asetusehdotukset koskevat vain lentoliikenteen matkustajia. Muista matkustusmuodoista säädetään eri säädöspohjalla kansainvälisesti esimerkiksi laivamatkustajia koskien

(osana Schengenin rajasäännöstöä) tai kansallisesti esimerkiksi junamatkustajia koskien. Suomessa matkustajatietoja kerätään muiden matkustusmuotojen osalta kattavasti kansallisen lainsäädännön sääntelemänä.

Keskusteluissa korostui tarve yhtenäiselle sääntelylle ja API-tietojen myös muiden matkustusmuotojen osalta keräämisen hyödyt. Realistisesti tarkasteltuna muiden matkustusmuotojen sisällyttäminen asetusehdotuksiin olisi merkittävä muutos nykyisiin asetusehdotuksiin. Merkittäviä muutoksia aiheutuisi myös nykykäytänteisiin. Edellä mainittu aiheuttaisi merkittäviä viivästyksiä asetusten suunnitellulle voimaan saattamiselle ja reitittimen käyttöönotolle. Komissio on esityksin ja keskusteluin pyrkinyt kannustamaan jäsenvaltioita tarkastelemaan kansallisen lainsäädäntönsä suomaa mahdollisuuksia matkustustietojen keräämiselle.

API-asetusten aikataulunmukainen voimaansaaminen on jäsenvaltioiden yhteinen tavoite ja asetusehdotusten käsittelyä päätettiin jatkaa matkustusmuotojen osalta sellaisenaan. Komissio sitoutui aloittamaan selvityksen matkustusmuotoneutraalien API-asetusten edellytyksistä.

Matkustusmuotoneutraali API-tietojen kerääminen ja siirtäminen yhdenmukaistaisi eri matkustusliikenteistä kerättävät ennakkomatkustustiedot ja antaisi kansallisille matkustajatietoyksiköille ja lainvalvontaviranomaisille paremmat ja yhdenmukaisemmat mahdollisuudet ulkorajavalvonnan suorittamiseksi, rikosten ennaltaehkäisemiseksi ja rikollisten tunnistamiseksi. Yhdenmukaistettu matkustusmuotoneutraali matkustustietojen kerääminen antaisi kattavamman ja vertailukelpoisemman kuvan Suomeen suuntautuvasta ja Suomesta lähtevästä liikenteestä. Yhdenmukaistettuun matkustustietojen keräämiseen siirtyminen toisi mukaan muutoksia liikenteenharjoittajille ja matkustajille.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Komissio ehdottaa raja-API ehdotuksen oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) artikloita 77(2)(b)(d) ja 79(2)(c).

Artiklan 77(2)(b)(d) kohtien nojalla Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen tarkastuksista, joita tehdään ulkorajoja ylittävälle henkilölle sekä kaikista tarvittavista toimenpiteistä, joilla otetaan vaiheittain käyttöön yhdennetty ulkorajojen valvontajärjestelmä.

Artiklan 79(2)(c) nojalla Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen toimenpiteistä aloilla, jotka liittyvät laittomaan maahanmuuttoon ja luvattomaan oleskeluun, sekä laittomasti maassa olevien henkilöiden maasta poistamiseen palauttaminen mukaan luettuna.

Nykyinen API-direktiivi perustuu samaan oikeusperustaan.

Komissio ehdottaa lainvalvonta-API ehdotuksen oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) artikloita 82(1)(d) ja 87(2)(a).

Artiklan 82(1)(d) kohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on helpottaa jäsenvaltioiden oikeusviranomaisten tai vastaavien viranomaisten yhteistyötä rikosasioiden käsittelyn ja päätösten täytäntöönpanon yhteydessä.

Artiklan 87(2)(a) kohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen toimenpiteistä, jotka koskevat jäsenvaltioiden kaikkien toimivaltaisten viranomaisten, kuten poliisi- ja tulliviranomaisten sekä rikosten ehkäisemiseen, paljastamiseen ja tutkintaan erikoistuneiden muiden lainvalvontaviran-

omaisten välistä poliisiyhteistyötä koskevien tietojen keräämistä, tallentamista, käsitteilyä, analysointia ja vaihtoa.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan ehdotetut oikeusperustat ovat asianmukaisia. Ehdotuksia käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Asetusehdotukset käsitellään parlamentissa omina asetusehdotuksinaan. Raja-API tul-
laan käsittelemään LIBE-komiteassa raportööri Jan-Cristoph Oetjenin johdolla.
Lainvalvonta-API käsitellään niin ikään LIBE-komiteassa. Raportööriä ei ole vielä ni-
metty.

Kansallinen valmistelu

Luonnos U-jatkokirjeksi on käsitelty EU-asioiden komitean oikeus- ja sisäasiat -jaoston
(EU 7) sekä liikennejaoston (EU 22) kirjallisessa menettelyssä 6-7.6.2023.

Eduskuntakäsittely

Asetusehdotuksia koskevasta U-kirjelmästä U 111/2022 vp hallintovaliokunta (HaVL
42/2022 vp) on antanut lausuntonsa suurelle valiokunnalle. Suuri valiokunta on hyväksy-
nyt eduskunnan kannan SuVEK 213/2022 vp, jonka mukaan valiokunta yhtyy erikoisva-
liokunnan lausunnon mukaisesti valtioneuvoston kantaan.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Asetusehdotuksia koskevaa kansallista lainsäädäntöä käsitellään eduskuntakirjelmässä
U 111/2022 vp.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 6 kohdan mukaan Ahvenanmaan
maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat yleistä järjestystä ja turvalli-
suutta 27 §:n 27, 34 ja 35 kohdassa säädetyin poikkeuksin. Saman lain 27 §:n 26 ja 34
kohtien mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat ulkomaa-
laislainsäädäntöä ja Rajavartiolaitosta.

Taloudelliset vaikutukset

Asetusehdotusten taloudellisia vaikutuksia on arvioitu U-kirjelmässä U 111/2022 vp.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

-

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

SM / Emma Patovuori puh. 0295 488 303 emma.patovuori@gov.fi

VAHVA-tunnus

EU/1566/2022

