

U 66/2010 vp

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (matkustajarekisterin käyttö lainvalvontatarkoituksiin)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään Eduskunnalle komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi matkustajarekisterin käytöstä lainvalvontatarkoituksiin sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 24 päivänä maaliskuuta 2011

Maahanmuutto- ja eurooppaministeri *Astrid Thors*

Neuvotteleva virkamies Jouko Huhtamäki

SISÄASIAINMINISTERIÖ

MUISTIO
24.3.2011

EU/2011/0648

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI MATKUSTAJAREKISTERITIETOJEN KÄYTÖSTÄ TERRORISMIRIKOSTEN JA VAKAVAN RIKOLLISUUDEN EHKÄISEMISTÄ, PALJASTAMISTA, TUTKIMISTA JA SYYTTEESEENPANOJA VARTEN

1 Ehdotuksen tausta

Euroopan yhteisöjen komissio antoi 6. päivänä joulukuuta 2007 ehdotuksen neuvoston puitepäätökseksi matkustajarekisterin tietojen käytöstä lainvalvontatarkoituksiin. Ehdotuksessa säädettiin lentoliikenteen harjoittajien velvollisuudesta asettaa kansainvälisten lentojen matkustajarekisteritiedot (PNR- tiedot) jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten saataville terrorismirikosten ja järjestäytyneen rikollisuuden estämiseksi ja torjumiseksi. Matkustajarekisteritiedoilla tarkoitetaan matkustustiedot sisältävää, varausten käsittelyä ja valvontaa varten tarvittavien tietojen rekisteriä. Valtioneuvosto lähetti eduskunnalle ehdotuksesta perustuslain 96§:n mukaisen kirjelmän 14.2.2008 (U 3/2008 vp, johon jatkokirjeet SM2008-00414 16.10.2008 ja SM2008-00593 10.12.2008 sekä SM2009-00340 28.8.2009).

Ehdotuksesta keskusteltiin neuvoston työryhmässä vuonna 2008 ja oikeus- ja sisäasiain neuvosto vahvisti keskustelujen tulokset tammi- heinä- ja marraskuun istunnoissaan. Syyskaudella 2008 kävi ilmeiseksi, että ehdotusta ei ehdittäisi hyväksyä ennen Lissabonin sopimuksen oletettua voimaantuloa, jolloin puitepäätösehdotus raukeaisi, koska rikosasioissa tehtävän poliisi- ja oikeudellisen yhteistyön alalla siirryttiin pääsääntöisesti tavanomaiseen lainsäädäntömenettelyyn (entinen yhteispäätösmenettely). Neuvoston viimeisen käsittelyn jälkeen jäätin odottamaan komissiolta uutta, Lissabonin sopimuksen mukaista ehdotusta. Komissio julkaisi uuden direktiiviehdotuksen aiheesta 2.2.2011, asiakirja KOM(2011) 32 lopullinen.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö**2.1 Yleiset säännökset**

Kohde ja soveltamisala

Direktiivissä säädetään lentoliikenteen harjoittajien velvollisuudesta toimittaa jäsenvaltioihin saapuvien ja sieltä lähtevien kansainvälisten lentojen matkustajien PNR-tiedot jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille sekä näiden tietojen käsittelystä, muun muassa niiden keräämisestä, käytöstä ja säilyttämisestä jäsenvaltioissa, sekä niiden vaihtamisesta jäsenvaltioiden kesken ja toimittamisesta kolmansille valtioille (artikla 1.1).

Tietoja saa käsitellä vain terrorismirikosten, vakavan rikollisuuden sekä vakavan kansainvälisen rikollisuuden ehkäisemiseen, paljastamiseen, tutkimiseen ja syytteeseenpanoon. (artikla 1.2).

Määritelmät

Matkustajarekisteritiedoilla eli PNR-tiedoilla tarkoitetaan kunkin matkustajan matkustustiedot sisältävää rekisteriä, joka sisältää kaikki ne tiedot, jotka lippuvarauksia tekevät sekä kuljetukseen osallistuvat lentoliikenteen harjoittajat tarvitsevat varausten käsittelyä ja valvontaa varten (artikla 2.c). Lentoliikenteen harjoittajien keräämät PNR-tiedot luetellaan direktiivin liitteessä.

Terrorismirikoksilla tarkoitetaan kuten aiemmassakin puitepäätösehdotuksessa neuvoston puitepäätöksen 2002/475/YOS 1–4 tarkoitettuja kansallisessa laissa rikoksiksi määriteltyjä tekoja eli rikoksia, jotka tehdään tahallisesti ja jotka voivat luonteensa tai asiayhteytensä vuoksi aiheuttaa vakavaa haittaa jollekin maalle tai kansainväliselle järjestölle (Artikla 2g).

Vakavalla rikollisuudella tarkoitetaan neuvoston puitepäätöksen 2002/584/YOS 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja kansallisessa laissa rikoksiksi määriteltyjä tekoja, jos niistä voidaan määrätä vapaudenmenetyksen käsittävä rangaistus tai turvaamistoimenpide, jonka enimmäiskesto on jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaan vähintään kolme vuotta; jäsenvaltiot voivat kuitenkin sulkea pois ne vähäisemmät rikokset, joiden yhteydessä tämän direktiivin mukainen PNR-tietojen käsittely ei olisi suhteellisuusperiaatteen mukaista, kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden rikosoikeuden järjestelmät (artikla 2h).

Vakavalla kansainvälisellä rikollisuudella tarkoitetaan neuvoston puitepäätöksen 2002/584/YOS 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja kansallisessa laissa rikoksiksi määriteltyjä tekoja, jos niistä voidaan määrätä vapaudenmenetyksen käsittävä rangaistus tai turvaamistoimenpide, jonka enimmäiskesto on jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaan vähintään kolme vuotta, ja jos ne on tehty useammassa valtiossa tai niillä on liittymä tai vaikutuksia useampaan kuin yhteen valtioon (artikla 2i).

2.2 Jäsenvaltioiden velvollisuudet

Matkustajatietoyksikkö

Kunkin jäsenvaltion on perustettava tai nimettävä viranomainen, jolla on terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ehkäisemistä, paljastamista, tutkimista tai syytteenpanoa koskeva toimivalta, tai tällaisen viranomaisen yksikkö toimimaan matkustajatietoyksikkönä, joka vastaa PNR-tietojen keräämisestä lentoliikenteen harjoittajilta sekä tietojen säilyttämisestä, analysoinnista ja analyysin tulosten toimittamisesta toimivaltaisille viranomaisille. Vähintään kaksi jäsenvaltiota voi perustaa tai nimetä yhteisen viranomaisen toimimaan matkustajatietoyksikkönään (artikla 3).

PNR- tietojen käsittely

Kunkin jäsenvaltion matkustajatietoyksikön on kerättävä lentoliikenteen harjoittajien

toimittamat PNR-tiedot, jotka liittyvät kyseisen jäsenvaltion alueelle EU:n ulkopuolisesta valtiosta laskeutuviin tai sieltä EU:n ulkopuolisiin valtioihin lähteviin kansainvälisiin lentoihin. Jos lentoliikenteen harjoittajien toimittamiin PNR-tietoihin sisältyy muita kuin direktiivin liitteessä mainittuja tietoja, matkustajatietoyksikön on poistettava tällaiset tiedot välittömästi vastaanottamisen jälkeen (artikla 4.1).

Matkustajatietoyksikkö saa käsitellä PNR-tietoja matkustajien arviointiin ennen kuin he saapuvat kyseiseen jäsenvaltioon tai lähtevät sieltä, jotta voidaan tunnistaa henkilöt jotka saattavat olla osallisina direktiivin tarkoittamiin rikoksiin ja joista on tehtävä lisätutkimuksia. Arvioinnin laatimista varten tietoja voidaan vertailla ennalta tarkemmin määriteltyihin kriteereihin tai asianmukaisiin tietokantoihin, tietokantoihin sovellettavien unionin, kansainvälisten ja kansallisten sääntöjen mukaisesti. Automaattisen tietojenkäsittelyn tuloksena saatavat osumat on tarkastettava yksittäin ei- automaattisen käsittelyn keinoin (artikla 4.2 a—c, 4.3 ja 4.4).

Tietoja saa käsitellä myös vastaamiseksi toimivaltaisten viranomaisten direktiivin mukaisiin pyyntöihin yksittäisissä tapauksissa ja tietojen analysointiin arviointikriteerien päivittämistä tai uusien kriteerien luomista varten (artikla 4.2d).

Toimivaltaiset viranomaiset

Matkustajatietoja voivat käsitellä jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset. Näiden on oltava viranomaisia, joilla on toimivalta ehkäistä, paljastaa ja tutkia terrorismirikoksia ja vakavia rikoksia tai nostaa syyte niiden perusteella (artikla 5).

Lentoliikenteen harjoittajan velvollisuudet

Lentoliikenteen harjoittajien on toimitettava keräämänsä PNR-tiedot kansallisen matkustajatietoyksikön tietokantaan. Tiedot on toimitettava 24—48 tuntia ennen lennon lähtöaikaa sekä välittömästi lennolle pääsyn sulkeuduttua. Mikäli tiedot on tarpeen saada käyttöön määrättyyn ja konkreettiseen uh-

kaan, matkustajatietoyksikkö voi pyytää niitä aikaisemminkin (artikla 6).

Tietojenvaihto jäsenvaltioiden välillä

Matkustajatietoyksikön on toimitettava tunnistamiensa henkilöiden PNR-tietojen käsittelyn tulokset muiden jäsenvaltioiden matkustajatietoyksiköille, mikäli se katsoo, että se on tarpeen direktiivissä tarkoitetun rikollisuuden ehkäisemistä, paljastamista, tutkimista tai syytteenpanoa varten. Vastaanottava yksikkö toimittaa PNR-tiedot tai niiden käsittelyn tulokset oman maansa toimivaltaiselle viranomaiselle. Tiedot jäsenvaltioiden välillä vaihtuvat pääsääntöisesti matkustajatietoyksiköiden kesken. Toimivaltaiset viranomaiset voivat pyytää tietoja toisen jäsenvaltion matkustajatietoyksiköltä vain silloin kun on tarpeen ehkäistä yleiseen turvallisuuteen kohdistuva välitön ja vakava uhka (artikla 7).

Tietojen siirtäminen kolmansii maihin

PNR-tiedot ja niiden käsittelyn tulokset voidaan siirtää kolmanteen maahan vain tapauskohtaisesti rikosasioissa tehtävässä poliisi- ja oikeudellisessa yhteistyössä käsiteltävien henkilötietojen suojaamisesta tehdyn neuvoston puitepäättöksen 2008/977YOS, jäljempänä "tietosuojapuitepäättös" edellytyksin ja mikäli siirto on tarpeen direktiivin soveltamiseksi toteuttamiseksi. Kolmannen maan on suostuttava siihen, että se siirtää tiedot toiseen kolmanteen maahan vain direktiivin soveltamiseksi määritettyä tarkoitusta varten ja tiedot luovuttaneen jäsenvaltion suostumuksella (artikla 8).

Tietojen säilytysaika

PNR-tietoja säilytetään matkustajatietoyksikössä 30 päivää. Tämän jälkeen niitä säilytetään viisi vuotta anonymisoituina, eli sellaiset tietoelementit peitettyinä, joiden avulla saattaisi olla mahdollista tunnistaa matkustaja, johon tiedot liittyvät. Anonymisoituihin tietoihin on pääsy vain erikseen määrätyillä matkustajatietoyksikön henkilöstön jäsenillä ja kaikkiin PNR-tietoihin pääsy edellyttää matkustajatietoyksikön päällikön suostumus-

ta. Tiedot on poistettava anonymisoidun säilytysajan jälkeen, ellei niitä käytetä määrättyihin rikostutkimuksiin tai syytetoimiin (artikla 9).

Lentoliikenteen harjoittajille määrättävät seuraamukset

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että lentoliikenteen harjoittajille voidaan määrätä varoittavia, tehokkaita ja oikeasuhteisia seuraamuksia, myös taloudellisia (artikla 10).

Henkilötietojen suoja ja kansallinen valvontaviranomainen

Matkustajien oikeudet tutustua omiin tietoihinsa ja oikaista tai poistaa ne tai kieltää niiden käyttö sekä oikeus vahingonkorvaukseen ja oikeudellisiin muutoksenhakukeinoihin määräytyvät tietosuojapuitepäättöksen perusteella vahvistetun kansallisen lainsäädännön mukaan. Kansallista lainsäädäntöä sovelletaan myös tietojenkäsittelyn luottamuksellisuuteen ja tietoturvaan. Arkaluonteisten tietojen käsittely on kielletty, ja mikäli tällainen tieto ilmenee, se on poistettava (artikla 11.1—3).

Tietojen käsittelyn lokitietoja on säilytettävä pääsääntöisesti viisi vuotta. Matkustajille on ilmoitettava PNR-tietojen toimittamisesta matkustajatietoyksikölle ja tietojen käsittelyn tarkoituksesta. Tietoja ei saa siirtää yksityiselle osapuolelle (artikla 11.4—6).

Jäsenvaltioiden on säädettävä tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia direktiivin nojalla annettujen säännösten rikkomisesta (artikla 11.7). Tietosuojapuitepäättöksellä perustettu kansallinen valvontaviranomainen vastaa kansallisten säännösten soveltamisen valvonnasta alueellaan sekä tähän liittyvästä neuvonnasta (artikla 12).

2.3 Täytäntöönpanotoimet

Yhteiset yhteyskäytännöt ja tuetut tietomuodot sekä komiteamenettely

Tiedonsiirtoa koskevan menettelyn yhdenmukaistamiseksi komissio laatii luettelon hyväksytyistä yhteisistä yhteyskäytännöistä ja tuetuista tietomuodoista. Kaikki PNR-tiedot

on siirrettävä sähköisesti viimeistään vuoden kuluttua luettelon hyväksymisestä, johon saakka ne voidaan siirtää myös muulla soveltuvalta tavalla teknisen vian tapauksissa (artikla 13). Luettelon laatimisessa komissiota avustaa 16.2.2011 annetun asetuksen [(EU) N:o ...2011] 4 artiklan mukainen neuvoa-antava komitea (artikla 14).

2.4 Loppusäännökset

Saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä, siirtymäsäännökset ja tarkastelu sekä tilastotiedot

Direktiivi on saatettava voimaan viimeistään kahden vuoden kuluttua sen voimaantulosta (artikla 15). Kahden vuoden kuluttua voimaantulosta PNR-tiedot on kerättävä vähintään 30 prosentista lennoista, ja kahden vuoden kuluttua kansallisesta voimaansaattamisajasta tiedot on kerättävä 60 prosentista lennoista. Kaikista lennoista tiedot on kerättävä neljän vuoden kuluttua kansallisesta voimaansaattamisajasta (artikla 16).

Komissio arvioi jäsenvaltioiden toimittamien tietojen perusteella onko mahdollista ja tarpeen sisällyttää direktiivin soveltamisalaan EU:n sisäiset lennot, huomioiden näitä tietoja keräävien jäsenvaltioiden kokemukset. Komissio esittää tästä kertomuksen Euroopan parlamentille ja neuvostolle kahden vuoden kuluessa kansallisesta voimaansaattamisajasta. Neljän vuoden kuluttua kansallisesta voimaansaattamisajasta komissio esittää kertomuksen, jossa käydään läpi kaikki direktiivin osa-alueet (artikla 17).

Matkustajatietoyksiköille annetuista tiedoista on laadittava tilastotietoja, joiden tulee sisältää ainakin niiden henkilöiden lukumäärä, jotka saattavat olla osallisina terrorismirikoksissa tai vakavassa rikollisuudessa, ja PNR-tietojen käytön perusteella toteutettujen lainvalvontatoimien lukumäärä lentoliikenteen harjoittajaa ja lentojen määräasemaa kohti (artikla 18).

Suhde muihin välineisiin ja voimaantulo

Jäsenvaltiot voivat edelleen soveltaa toimivaltaisten viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevia kahden- tai monenvälisiä sopimuksia tai järjestelyjä, jotka ovat voimassa kun direktiivi hyväksytään, mikäli tällaiset sopimukset tai järjestelyt eivät ole ristiriidassa direktiivin kanssa (artikla 19). Direktiivi tulee voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä (artikla 20).

3 Ehdotuksen vaikutukset

3.1 Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Lentoliikenteen harjoittajille asetettavasta velvoitteesta käsitellä PNR- tietoja on valtiosääntöoikeudellisista syistä säädettävä lailla. Kansallista henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä tulisi tarkistaa siltä osin kuin PNR- tietojen käsittelyssä olisi sovellettava tietosuojapuitepäättöksen täytäntöön panevia kansallisia säännöksiä tiukempia säännöksiä.

Ehdotus sisältää Ahvenanmaan maakunnan lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, minkä vuoksi käsittelyn yhteydessä kuullaan maakuntaa Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 59 a §:n mukaisesti.

3.2 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotettavan tyyppisen järjestelmän kansallisia taloudellisia vaikutuksia arvioitiin aiemmin mainittua puitepäätösehdotusta koskevassa U-jatkokirjeessä 15.10.2008. Tässä vaiheessa ei vielä ole edellytyksiä arvioida tarkemmin direktiiviehdotuksen resurssi- tai muita vaikutuksia viranomaisille, tai liikenteenharjoittajille aiheutuvia kuluja. Näitä tullaan arvioimaan uuden direktiiviehdotuksen valossa.

Vuonna 2009 komission tarjouspyynnön perusteella julkaistussa tutkimuksessa esitetään uusi arvio hankkeeseen liittyvistä kustannuksista koko EU:ssa. (Taulukot 1 ja 2)

Taulukko 1

Kaikkien jäsenvaltioiden viranomaisille aiheutuvat kustannukset yhteensä	Euroa
Perustamiskustannukset (kertaluonteiset)	221 000 000
Viiden vuoden kuoletusaika	44 200 000
Vuotuiset henkilöstökustannukset (toistuvat)	11 686 749
Vuotuiset ylläpitokustannukset (toistuvat)	61 483 319

Taulukko 2

Kaikille liikenteenharjoittajille aiheutuvat kustannukset yhteensä	Euroa
Perustamiskustannukset - tarjontamenetelmä (kertaluonteiset)	
100 000 euroa x 120 EU:n liikenteenharjoittajaa	12 000 000
100 000 euroa x 80 EU:n ulkopuolista liikenteenharjoittajaa	8 000 000
Viiden vuoden kuoletusaika	4 000 000
Siirtokustannukset - tarjontamenetelmä x 2/matkustaja (toistuvat)	
33 500 euroa/lentoyhtiö vuodessa x 120 liikenteenharjoittajaa x 3 yhteyttä x 2 siirtoa (push)	24 120 000
Henkilöstö- ja ylläpitokustannukset (toistuvat)	6 240 000

Komissio arvioi, että vuoden 2009 lukujen perusteella viranomaisille EU:n PNR-järjestelmän perustamisesta aiheutuvat kustannukset ovat vähentyneet, kun taas liikenteenharjoittajille aiheutuvat kustannukset ovat lisääntyneet vuoden 2007 laskelmiin verrattuna. Todellisten kustannusten komissio arvioi olevan jossakin näiden lukujen välimaastossa ja ainakin liikenteenharjoittajien kustannusten lähempänä vuoden 2007 arvioita, jotka perustuvat suoraan liikenteenharjoittajien ilmoittamiin markkinahintoihin.

Komissio arvioi edelleen, että vaikka vuoden 2009 erittäin korkeat laskelmat osoittaisivat todenmukaisiksi ja liikenteenharjoittajat päättäisivät siirtää kustannuksensa matkustajille, tästä aiheutuisi matkalippua kohti alle 0,10 euron lisäkulut, mitä on pidettävä lippujen kokonaishintaan nähden mitättömänä.

4 EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta ja päätöksentekomenettely

Ehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen oikeudellista yhteistyötä rikosoikeuden alalla

koskeva artikla 82(1)(d) ja poliisiyhteistyötä koskeva artikla 87(2)(a). Ehdotus hyväksytään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

5 Toissijaisuusperiaate

Toissijaisuusperiaatetta sovelletaan, koska asia, jota ehdotus koskee, ei kuulu Euroopan unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Ehdotuksen tavoitteita ei voida saavuttaa riittäväällä tavalla pelkästään jäsenvaltioiden toimin. Koska Schengen-alueella taataan henkilöiden vapaa liikkuvuus, kaikkien jäsenvaltioiden on kerättävä, käsiteltävä ja vaihdettava PNR-tietoja, jotta voidaan välttää turvallisuusaukkojen muodostuminen. Lisäksi EU:n tason toimilla voidaan varmistaa tietosuojaa koskevien säännösten yhdenmukaisuus, vähentää kustannuksia ja taata oikeusvarmuus liikenteenharjoittajien kannalta.

6 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

EU-asioiden komitean oikeus- ja sisäasioiden jaosto on käsitellyt asiaa kirjallisessa menettelyssä. Komission on tarkoitus esitellä

ehdotus oikeus- ja sisäasiain neuvostolle 11.—12.4.2011. Ehdotuksen käsittely on alkanut 8. päivänä maaliskuuta 2011 neuvoston Genval-työryhmässä.

Euroopan parlamentti ei ole vielä käsitellyt ehdotusta. Ehdotus on 23.2.2011 lähetetty talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle (vapaaehtoinen kuuleminen aiheelliseksi katsotuissa tapauksissa) ja komiteoiden lausuntoja on pyydetty viimeistään 8.6.2011.

7 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää ehdotuksen päämääriä kannatettavina terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunnan kannalta. PNR-tietoja vastaavien tietojen analysoinnilla on jo nykyisin olennainen rooli rikostorjunnassa, kuten valtioneuvoston aiempaa ehdotusta koskevassa kirjelmässä todettiin. Komission aiemman puitepäättösehdotuksen antamisen jälkeiset sidosryhmien kannanotot siitä ovat vaikuttaneet nyt tehtyyn direktiiviehdotukseen selkeyttävästi ja eri näkökohtia on huomioitu tasapainottavasti. Kuten kaikki komission kuulemat sidosryhmät, myös valtioneuvosto on sitä mieltä, että on parempi antaa aiheesta EU:n lainsäädäntöä kuin jättää se monien erilaisten kansallisten järjestelmien säätelmäksi. On huomioitava myös se, että EU on jo tehnyt erilliset sopimukset PNR-tietojen toimittamisesta eräiden EU:n ulkopuolisten valtioiden kanssa, ilman että EU:lla olisi omaa lainsäädäntöä aiheesta.

Komissio ehdottaa hajautetun järjestelmän luomista jäsenvaltioihin. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan voitaisiin myös keskustella siitä, olisiko syytä luoda keskitetty tai joiltain osin keskitetty järjestelmä tietojen keräämisen, analysoinnin ja käsittelyn tai jonkin näiden elementin osalta.

Eräät jäsenvaltiot ovat ehdottaneet EU:n sisäisten lentojen sisällyttämistä ehdotuksen soveltamisalaan. On ehdotettu joko kaikkien sisäisten lentojen pakollista sisällyttämistä tai vain joidenkin sisäisten lentojen vapaaehtoisista sisällyttämistä. Lainvalvonnan ja järjestelmän tehokkuuden kannalta tietojen kerääminen myös sisälennoista voisi olla perusteltua. Terrorismi ja vakava rikollisuus eivät tule EU:hun pelkästään EU:n ulkopuolisista

valtioista, vaan ilmiöitä ja niihin liittyvää matkustamista tapahtuu myös EU:n sisällä jäsenvaltiosta toiseen. On kuitenkin tutkittava, johtaisiko kaikkien tai joidenkin sisäisten lentojen sisällyttäminen kuitenkin suhteettomiin kustannuksiin tavoiteltavaan hyötyyn nähden. Sisäisten lentojen mahdollisen vapaaehtoisesta sisällyttämisen osalta voidaan lisäksi todeta, että sisäinen turvallisuus on jäsenvaltioiden itsensä vastuulla oleva asia, joten jäsenvaltioiden on voitava itse päättää hyödyntävätkö ne sisäisten lentojen matkustajatietoja. Tältä osin on vielä arvioitava, olisiko perusteltua sisällyttää myös nämä lennot sopimuksen soveltamisalan piiriin.

Matkustajatietojen säilytysajan osalta valtioneuvosto toteaa, että ehdotettava yhden kuukauden säilytysaika ennen tietojen anonymisointia voi osoittautua liian lyhyeksi. Rikollisten tekojen toteuttaminen saattaa sisältää useita pitkäaikaisia tekovaiheita, esimerkiksi kohteiden tiedustelun, suunnittelun, toteutuksen ja jälkien hävityksen. Lisäksi toiminnan eri vaiheisiin saattavat osallistua eri henkilöt. Tällaisen pitkäjänteisen toiminnan paljastaminen edellyttää tietojen analysointia pitemmältä ajalta. On myös huomattava, että EU:n ulkopuolisten valtioiden kanssa tehdyissä PNR- sopimuksissa on päädytty huomattavasti yhtä kuukautta pidempiin, useiden vuosien mittaisiin aktiivisiin säilytysaikoihin.

Direktiiviehdotuksessa ehdotetut toimet kuuluvat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen oikeudellista yhteistyötä rikosoikeuden alalla ja poliisiyhteistyötä koskevan V luvun soveltamisalaan. Tämän vuoksi direktiivin mukaisiin toimiin sovellettaisiin tietosuojapuitepäätöstä siltä osin kuin ne koskevat henkilötietojen siirtämistä jäsenvaltiosta toiseen. Tietosuojapuitepäätöstä ei sovelleta pelkästään kansallisella tasolla tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn eikä tällaisesta käsittelystä kansallisella tasolla ole toistaiseksi annettu EU:n sääntöjä. Komissio ehdottaakin sopivimpana ratkaisuna sitä, että ehdotetut tietosuojatakeet olisivat tietosuojapuitepäätöksen mukaiset myös kansallisen henkilötietojen käsittelyn osalta. Valtioneuvosto kannattaa ehdotusta, koska näin voidaan taata yhdenmukainen henkilötietojen suoja ehdotuksen mukaisessa PNR-tietojen käsittelyssä. Ratkaisu sopii Suomelle myös

siksi, että Suomi on usean muun jäsenvaltion tavoin päättänyt panna tietosuojapuitepäätöksen täytäntöön myös kansallisella tasolla tapahtuvan käsittelyn osalta.

Eräiltä osin ehdotuksessa säädetään myös tietosuojapuitepäätöstä tiukemmista tietosuojasäännöistä. Esimerkiksi arkaluonteisten tietojen käsittely on kokonaan kielletty, tietojen siirtämiselle kolmansiin maihin on asetettu lisäedellytyksiä ja tietojen siirto yksityisille tahoille on kokonaan kielletty. Valtioneuvosto pitää ehdotettua tiukempaa sääntelyä perusteltuna, koska näin voidaan varmistaa, että ehdotus on kaikilta osin suhteellisuusperiaatteen mukainen ja takaa perusoikeuksien korkeatasoisen suojan. Arkaluonteisten tietojen osalta valtioneuvosto toteaa yhdenmukaisesti U-jatkokirjeessä 16.10.2008 esittämänsä kannan kanssa, että ellei arkaluonteisten tietojen käsittelykieltoon päädytä, niiden käsittely voidaan hyväksyä vain yksittäisissä poikkeustapauksissa tiukoin edellytyksin ja rekisteröidyn oikeudet turvaten.

Komiteamenettelyn osalta valtioneuvosto toteaa, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet ovat perussäädösten keskeisiä osia, joita koskevia asioita ei voida siirtää komiteamenettelyssä päätettäväksi. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan PNR-tietojen siirtomenettelyssä käytettävien yhteisten yhteiskäytäntöjen ja tuettujen tietomuotojen määrittäminen eivät ole tällaisia ehdotuksen keskeisiä osia vaan teknisen yhdenmukaisuuden varmistamista, joten komiteamenettelyn käyttö voidaan hyväksyä.

U-kirjelmän 3/2008 käsittelyn yhteydessä todettiin, että tullilla on tullilain perusteella

solmittuja tietojenvaihtoa koskevia sopimuksia liikenteenharjoittajien kanssa. Nämä sopimukset ovat osoittautuneet hyödyllisiksi, joten valtioneuvosto pitää välttämättömänä, että jäsenvaltiot voivat edelleen soveltaa toimivaltaisten viranomaisten välisten tietojenvaihtoa koskevien aiempien sopimusten tai järjestelyjen lisäksi myös toimivaltaisten viranomaisten ja liikenteenharjoittajien välisiä aiempia sopimuksia, mikäli nämä eivät ole ristiriidassa direktiivin kanssa.

Taloudelliset vaikutukset ovat kiinteästi yhteydessä järjestelmän rakenteeseen ja sen tekniseen toteuttamiseen, jotka aiheet ovat vielä osin avoinna. Kansallisesti ehdotus tulee edellyttämään toimivaltaisilta viranomaisilta henkilöresurssien lisäystä tiedon käsittelyyn ja analyysitoimintaan. Tietojärjestelmien rakentaminen ja ylläpito tulevat myös edellyttämään lisäkustannuksia viranomaisille. Liikenteenharjoittajille tulee aiheutumaan kustannuksia tiedonsiirroista matkustajatie-toyksikölle. Valtioneuvosto tulee arvioimaan vuonna 2008 tehtyjen kansallisten arvioiden ajantasaisuuden uuden ehdotuksen valossa.

Matkustajatie-toyksikön osalta tehtävä soveltuu Suomessa keskusrikospoliisissa sijaitsevalle poliisin, tullin ja rajan yhteiselle valtakunnalliselle PTR-rikostiedusteluyksikölle. Yksikössä ovat edustettuina poliisin ohella tulli ja rajavartiolaitos sekä suojelupoliisi, eli yksikölle ehdotuksessa määriteltävien toimivallan ja tehtävien kannalta keskeiset Suomen toimivaltaiset lainvalvontaviranomaiset. Yksiköllä on toimipaikka myös Helsinki-Vantaan lentoasemalla.