

U 3/2008 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
neuvoston puitepäättökseksi matkustajarekisterin käytöstä
lainvalvontatarkoituksiin (*matkustajarekisterin käyttö
lainvalvontatarkoituksiin*)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti puitepäättökseksi matkustajarekisterin käytös-
lähetetään eduskunnalle komission 6 päivänä tä lainvalvontatarkoituksiin sekä ehdotukses-
joulukuuta 2007 tekemä ehdotus neuvoston ta laadittu muistio.

Helsingissä 14 päivänä helmikuuta 2008

Sisäasiainministeri *Anne Holmlund*

Neuvotteleva virkamies Jouko Huhtamäki

SISÄASIAINMINISTERIÖ

MUISTIO
14.2.2008EHDOTUS NEUVOSTON PUITEPÄÄTÖKSEKSI MATKUSTAJAREKISTERIN (PNR)
KÄYTÖSTÄ LAINVALVONTATARKOITUKSIIN**1 Yleistä**

Komissio julkisti 6.11.2007 ehdotuksensa neuvoston puitepäätökseksi matkustajarekisterin (Passenger Name Record, PNR) käytöstä lainvalvontatarkoituksiin (KOM (2007) 654 lopullinen). Ehdotuksessa säädetään lentoliikenteen harjoittajien velvollisuudesta asettaa kansainvälisten lentojen PNR-tiedot jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten saataville terrorismirikosten ja järjestäytyneen rikollisuuden estämiseksi ja torjumiseksi sekä siitä, miten nämä viranomaiset keräävät kyseisiä tietoja ja vaihtavat niitä keskenään. Tietoja ei saisi käyttää muun kuin edellä mainitun rikollisuuden estämisessä tai torjunnassa. Ehdotus ei koske EU:n sisäisiä lentoja, ellei lento ole osa kansainvälistä lentoa.

Ehdotuksen perusteluissa todetaan terroritekojen luonne valtioiden rajat usein ylittävinä. Samoin todetaan, että terrorismin torjunnan sisäiset ja ulkoiset seikat ovat sidoksissa toisiinsa, ja että tiivis yhteistyö ja parannettu tietojenvaihto jäsenvaltioiden ja tarvittaessa kolmansien tahojen kanssa on välttämätöntä, jotta toimenpiteet olisivat tehokkaita.

Perusteluissa todetaan myös, että syyskuun 11. päivän jälkeen lainvalvontaviranomaiset eri puolilla maailmaa ovat todenneet matkustajatietojen lisäarvon terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Näiden tietojen keräämisen ja analysoinnin avulla lainvalvontaviranomaiset voivat tunnistaa riskialttiit henkilöt ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin. Aihetta koskevaa lainsäädäntöä on nykyisin vain joillakin jäsenvaltioilla (Iso-Britannia, Ranska ja Tanska), joten EU:n laajuisen järjestelmän mahdolliset hyödyt eivät toteudu kokonaisuudessaan.

Perusteluissa viitataan lisäksi siihen arviointiin PNR-tietojen arvosta ja hyödyntämisestä, joka EU:ssa on voitu tehdä EU:n Yhdysvaltojen ja Kanadan kanssa tekemiin

PNR-tietojen siirtämistä koskevien sopimusten sekä Yhdistyneen kuningaskunnan toteuttaman pilottihankkeen perusteella.

Perusteluissa todetaan myös, että EU:ssa on jo aiemmin sovittujen ns. API- tietojen vaihdosta ja niiden käytöstä rajavalvonnassa ja laittoman maahantulon torjunnassa. API-tiedot, Advanced Passenger Information, ovat PNR-tietoja suppeampia matkustajatietoja. Terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan osalta API-tiedot riittäisivät kuitenkin ainoastaan tunnettujen terroristien tai rikollisten tunnistamiseen hälytysjärjestelmien, esimerkiksi Schengenin tietojärjestelmän avulla. Nyt ehdotettavan päätöksen kohteena olevat PNR- tiedot sisältävät enemmän tiedonosia ja ne ovat käytettävissä aiemmin kuin API- tiedot.

2 Nykyinen sääntely ehdotuksen alalla

EU:n direktiivi matkustajatietojen toimitamisesta. EU:ssa hyväksyttiin vuonna 2004 direktiivi liikenteenharjoittajien velvollisuudesta toimittaa tietoja matkustajista (2004/82/EY). Tämä ns. API- direktiivi on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä lailla henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa (15.7.2005/7579). Direktiivin tarkoituksena on tehostaa rajatarkastuksia ja torjua laittonta maahanmuuttoa siten, että liikenteenharjoittajat toimittavat toimivaltaisille kansallisille viranomaisille matkustajia koskevia tietoja etukäteen.

Nykyiset sopimukset PNR- tietojen vaihtamisesta EU:n ja kolmansien maiden välillä. Tällä hetkellä voimassa olevat PNR-tietojen siirtämistä koskevat sopimukset on tehty EY:n ja Kanadan (2005) sekä EU:n ja Yhdysvaltojen (HE 143/2007 vp) välillä. Parhaillaan ovat käynnistymässä sopimusneu-

vottelut EU:n ja Australian välillä (E100/2007 vp).

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Valittu väline ja oikeusperusta. Ehdotuksen tavoitteena on jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentäminen, joten välineeksi on valittu puitte päätös. Ehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa koskevista artikloissa (erityisesti sopimus Euroopan unionista 29 artikla, 30 artiklan 1 kohdan b alakohta ja 34 artiklan 2 kohdan b alakohta). Neuvoston oikeudellinen yksikkö on antanut joulukuun 18. päivänä 2007 lausunnon, jossa käsitellään ehdotettua oikeusperustaa ja EY:n ja EU:n toimivaltaa toteuttaa ehdotuksessa esitetyt toimet.

3.1 Yleiset säännökset

Tavoite ja matkustajatietojen määritelmä. Ehdotuksen tavoitteena on Euroopan unionin jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisen lentojen matkustajarekisteritietojen (Passenger Name Record, PNR) saaminen viranomaiskäyttöön terrorismirikosten ja järjestäytyneen rikollisuuden estämiseksi ja torjumiseksi (1 artikla).

Matkustajarekisteritiedoilla tarkoitetaan matkustustiedot sisältävää, varausten käsittelyä ja valvontaa varten tarvittavien tietojen rekisteriä ja ainoastaan siinä laajuudessa kuin lentoliikenteen harjoittajat niitä keräävät. Tällaisia tietoja ovat muun muassa henkilön nimi- ja osoitetiedot, lennon varausta koskevat tiedot, matkatavaratiedot sekä kerätyt ennalta annettavat matkustajatiedot (Advance Passenger Information, API). Näitä tietoja ovat myös alle 18-vuotiaita, ilman huoltajaa matkustavia alaikäisiä koskevat lisätiedot, muun muassa lähdön ja saapumisen yhteydessä huoltajana olleiden tiedot. Tietoelementit kuvataan tarkemmin puitte päätösehdotuksen liitteessä (2 artiklan c- kohta).

Terrorismirikoksilla tarkoitetaan neuvoston puitte päätöksessä 2002/475/YOS määriteltyjä rikoksia eli rikoksia, jotka tehdään tahallisesti ja jotka voivat luonteensa tai asiayhteytensä vuoksi aiheuttaa vakavaa haittaa jollekin

maalle tai kansainväliselle järjestölle. Tekojen tarkoituksena on oltava pelotella vakavasti väestöä tai horjuttaa vakavasti jonkin maan poliittisia, taloudellisia tai sosiaalisia perusrakenteita tai tuhota ne (kuolemantuotamus, ruumiilliset vahingot, panttivankien ottaminen, aseiden valmistus, terrori-iskujen tekeminen tai jonkin edellä mainitun teon tekemisellä uhkaaminen).

Järjestäytyneellä rikollisuudella tarkoitetaan järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta tehdyn neuvoston puitte päätösehdotuksen (asiakirja 5468/06 CRIMORG 10 REV 2) 2 artiklassa määriteltyjä menettelyjä, jotka tulisi säätää kansallisesti rangaistavaksi. Rangaistavaksi olisi säädettävä:

a) sellaisen henkilön menettely, joka tahallisesti ja tietoisena joko järjestön tavoitteesta ja yleisestä toiminnasta tai sen aikomuksesta tehdä kyseessä olevat rikokset, osallistuu aktiivisesti järjestön rikolliseen toimintaan, esimerkiksi tietojen tai välineiden tai uusien jäsenten hankintaan sekä toiminnan kaikenlaiseen rahoittamiseen, tietoisena siitä, että hänen osallistumisensa edistää järjestön rikollisen toiminnan toteutumista;

b) henkilön menettely siten, että hän tekee yhden tai useamman henkilön kanssa sopimuksen toiminnasta, joka toteutuessaan johtaisi 1 artiklassa tarkoitettujen rikosten tekemiseen, silloinkin kun tämä henkilö ei osallistu toiminnan varsinaiseen suorittamiseen.

3.2 Jäsenvaltioiden velvollisuudet

Matkustajatietoyksikkö ja toimivaltaiset viranomaiset. Jäsenvaltioiden on nimettävä toimivaltainen viranomainen, matkustaja tietoyksikkö (Passenger Information Unit). Matkustajatietoyksikkö vastaa PNR-tietojen keräämisestä lentoliikenteen harjoittajilta tai 6 artiklassa tarkoitetuilta välittäjiltä. Matkustajatietoyksikön on poistettava välittömästi saamansa ylimääräiset ja arkaluontoiset tiedot. Yksikkö vastaa PNR-tietojen analysoinnista ja matkustajia koskevan riskiarvioinnin suorittamisesta sellaisten henkilöiden tunnistamiseksi, joiden lisätarkastus on tarpeen. Yksikön on siirrettävä näin tunnistettujen henkilöiden PNR-tiedot saman jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille.

3.3 PNR-tietojen sallitut käyttötarkoitukset

Matkustajatietoyksiköt ja toimivaltaiset viranomaiset saavat 3 artiklan 5 kohdan mukaan käsitellä matkustajien PNR-tietoja terrorismirikoksia ja järjestäytyntä rikollisuutta estääkseen tai torjuakseen ainoastaan seuraavia tarkoituksia varten:

a) sellaisten henkilöiden ja heidän avustajiensa tunnistaminen, jotka ovat tai voivat olla osallisina terrorismirikoksessa tai järjestäytyneen rikollisuuden piiriin kuuluvassa rikoksessa,

b) tällaisten henkilöiden arvioinnissa käytettävien riski-indikaattorien luominen ja päivittäminen,

c) tiedustelutiedon hankkiminen matkustusreiteistä ja muista suuntauksista, jotka liittyvät terrorismirikoksiin ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen,

d) käyttö terrorismirikoksia ja järjestäytyntä rikollisuutta koskevassa rikostutkinnassa ja syytteenpanossa (3 artikla).

Kunkin jäsenvaltion on vahvistettava luettelo toimivaltaisista viranomaisista, joilla on oikeus saada matkustajatietoyksiköltä PNR-tietoja ja käsitellä niitä. Toimivaltaisiin viranomaisiin saa kuulua ainoastaan viranomaisia, jotka vastaavat terrorismirikosten ja järjestäytyneen rikollisuuden estämisestä ja torjunnasta (4 artikla).

3.4 Lentoliikenteen harjoittajien velvollisuudet

Liikenteenharjoittajien on asetettava tiedot matkustajatietoyksikön saataville pääsääntöisesti 24 tuntia ennen lentoa sekä välittömästi lennon päätyttyä. Mikäli liikenteenharjoittajan tietokannat sijaitsevat Euroopan unionin jäsenvaltiossa, käytetään ns. tarjontamenetelmää, eli liikenteenharjoittaja siirtää tiedot viranomaisille. Mikäli tietokannat eivät sijaitse Euroopan unionissa eikä liikenteenharjoittajalla ole tarvittavia teknisiä rakenteita, voidaan käyttää ns. kysyntämenetelmää, jossa viranomaisille annetaan pääsy varausjärjestelmään. (5 artikla). Liikenteenharjoittaja

voi tietyin edellytyksin käyttää välittäjää näihin tehtäviin (6 artikla).

3.5 Tietojenvaihto ja siirto kolmansiin maihin

Matkustajatietoyksikkö saa siirtää PNR-tiedot muiden jäsenvaltioiden matkustajatietoyksiköille vain sellaisissa tapauksissa ja siinä laajuudessa kuin tietojen siirtäminen on tarpeen terrorismirikosten ja järjestäytyneen rikollisuuden estämiseksi ja torjumiseksi. Nämä siirtävät ne asianomaisille toimivaltaisille viranomaisilleen. Matkustajatietoyksiköllä ja toimivaltaisella viranomaisella on oikeus pyytää toisen jäsenvaltion matkustajatietoyksiköltä tietoja, joita säilytetään viiden vuoden määräajan perusteella (7 artikla).

Jäsenvaltio voi antaa tietoja kolmansien maiden lainvalvontaviranomaisille vain määrätyn, tietosuoja koskevin edellytyksin (8 artikla).

3.6 Tietojen säilyttämisaika

Matkustajatietoyksikölle toimitettuja PNR-tietoja säilytetään viiden vuoden ajan. Tämän määräajan jälkeen tietoja on säilytettävä vielä kahdeksan vuoden ajan. Tänä ajanjaksona tietoja voi saada, käsitellä ja käyttää ainoastaan poikkeuksellisissa olosuhteissa ja erityisesti määritellyn menettelyn mukaisesti. Tietoja voidaan säilyttää pidempään siinä tapauksessa, että niitä käytetään käynnissä olevassa rikostutkinnassa, joka kohdistuu tai liittyy rekisteröityyn (9 artikla).

3.7 Seuraamukset

Jäsenvaltioiden on varmistettava varoitettujen, tehokkaiden ja oikeasuhteisten seuraamusten, taloudelliset seuraamukset mukaan luettuna, soveltaminen säännösten rikkomustapauksissa. Vakavien rikkomusten toistuessa näihin seuraamuksiin on kuuluttava esimerkiksi kuljetusvälineen lentokieltoon asettaminen, takavarikko ja menetetyksi tuomitseminen taikka liikenneluvan väliaikaisen tai pysyvän peruuttamisen kaltaisia toimenpiteitä (10 artikla).

3.8 Henkilötietojen suojaaminen

Henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan rikosasioissa tehtävässä poliisi- ja oikeudellisessa yhteistyössä käsiteltävien henkilötietojen suojaamisesta tehtyä neuvoston puitepäättöstä (xx/xx), ns. tietosuojapuitepäättöä.

Tietoja saa käsitellä yksinomaan päätöksen tavoitteiden mukaisesti, määriteltyihin tarkoituksiin. Täytäntöönpanotoimia ei saa toteuttaa pelkästään tietojen automaattisen käsittelyn perusteella tai henkilön rodun tai etnisen alkuperän, uskonnollisen tai filosofisen vakaumuksen, poliittisen mielipiteen tai sukupuolisen suuntautumisen perusteella (11 artikla).

3.9 Tietoturvallisuus

Jäsenvaltioiden on varmistettava ehdotuksessa määriteltyjen tietoturvallisuuteen liittyvien toimenpiteiden toteuttaminen (12 artikla).

3.10 Komiteamenettely ja loppusäännökset

Ehdotukseen sisältyy säännökset komiteamenettelystä (ns. sääntelykomitea) riskinarvioinnin kriteereiden määrittelemiseksi (14 ja 15 artiklat), puitepäättöksen täytäntöönpanosta ennen 31. joulukuuta 2010 (16 artikla) sekä uudelleentarkastelusta kolmen vuoden kuluessa puitepäättöksen voimaantulosta (17 artikla), tilastotietojen toimittamisesta (18 artikla) sekä suhteesta muihin säännöksiin (19 artikla).

4 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia ei vielä voida arvioida tarkemmin. Taloudelliset vaikutukset ovat kiinteästi yhteydessä järjestelmän rakenteeseen ja sen tekniseen toteuttamiseen. Ehdotuksessa tiedon siirto perustuu hajautetun järjestelmän käyttöön, jossa liikenteenharjoittajat toimittavat tiedot kunkin jäsenvaltion matkustajatietoyksikköön. Ehdotuksen perusteluissa arvioidaan, että tämä olisi useimpien jäsenvaltioiden kannattama vaihtoehto, toisin kuin keskitetty EU-järjestelmä (kuten esimerkiksi Schengenin tietojär-

jestelmän SIS ja turvapaikanhakijoiden sormenjälkitietojärjestelmän EURODAC) joka vastaanottaisi tiedot liikenteenharjoittajilta kaikista jäsenvaltioista.

Hajautetussa järjestelmässä jokainen jäsenvaltio määrittelee ja toteuttaa omat järjestelmänsä tiedon siirtoon eri osapuolten välillä myös suhteessa toisiin jäsenvaltioihin ja kolmansiin maihin. Tämä tekee edellytettävän työmäärän sekä taloudellisten vaikutusten arvioinnin ja teknisen toteuttamisen monimutkaiseksi ja haasteelliseksi sekä jäsenvaltioille että liikenteenharjoittajille. Mikäli jäsenvaltioiden ja liikenteenharjoittajien ratkaisut järjestelmän teknisen toteuttamisen osalta poikkeavat toisistaan, tuo huomattavasti lisätyötä ja kustannuksia rakentaa eri jäsenmaiden erilaisten järjestelmien edellyttämät tekniset järjestelmät. Kyse on merkittävästä taloudellisesta rasituksesta lentoliikenteen harjoittajille ja myös kansallisille viranomaisille. Helsinki-Vantaan lentoaseman ulkorajaliikenteen määrän arvioidaan kehittyvän varovaisesti arvioiden seuraavasti; vuonna 2008 matkustajia 3,9 miljoonaa, vuonna 2009 matkustajia 4,4 miljoonaa, vuonna 2010 matkustajia 4,8 miljoonaa ja vuonna 2011 matkustajia 5,2 miljoonaa.

Kansallisen matkustajatietoyksikön toiminta tuo myös uusia tehtäviä ja lisätyötä. Kyse ei ole pelkästään tietojen hallinnoinnista ja siirtämisestä. Yksikön tehtävä on myös tietojen aktiivinen analysointi ja arviointi. Tätä korostaa määräys, että täytäntöönpanotoimia ei saa toteuttaa pelkästään tietojen automaattisen käsittelyn perusteella. Matkustajatiedot saadaan analysoitavaksi pääsääntöisesti 24 tuntia ennen lentoa. Tämä edellyttää yksiköltä päivystysluontoista toimintaa, eikä tehtäviä voida hoitaa vain virka-aikana. Tältä osin on huomioitava, että poliisi-, tulli- ja rajaviranomaiset jo nykytehtäviä suorittaessaan vastaanottavat tai hankkivat matkustajatietoja ja analysoivat niitä kaikkeen ulkomaan liikenteeseen liittyen.

5 Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Lentoliikenteen harjoittajille asetetusta velvoitteesta käsitellä PNR-tietoja on valtiösääntöoikeudellisista syistä sädettyä lailla.

Puitepäättösehdotukseen sisältyy henkilötietojen käsittelyä koskevia määräyksiä seikoista, joita perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina. Henkilötietojen käsittelyä koskevan erityislainsäädännön tarve on näiltä osin riippuvainen erityisesti tulevasta tietosuojapuitepäätöksestä, sen voimaantuloajasta ja täytäntöönpanosta sekä siitä, miltä osin tietosuojapuitepäätöstä tullaan sovelta-
maan nyt ehdotettuun puitepäätökseen.

Puitepäättösehdotuksen mukaan matkustajien riskinarviointia koskevista kriteereistä ja takuista on säädettävä kansallisessa lainsäädännössä.

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

6 Ehdotuksen käsittely EU:n toimielimissä.

Komissio antoi ehdotuksensa marraskuussa 2007. Euroopan parlamentilta ei ole vielä pyydetty lausuntoa siitä. Ehdotuksen käsittely on alkanut 4. päivänä helmikuuta 2008 monialaisessa järjestäytynyttä rikollisuutta käsittelevässä neuvoston työryhmässä.

7 Instituutioiden ja muiden kannat ehdotukseen sekä muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät

EU:n tietosuojaviranomaisten työryhmä, ns. WP 29 ja sen poliisi- ja oikeudellisia asioita käsittelevä alatyöryhmä ovat antaneet ehdotuksesta lausunnon joulukuussa 2007 (2007/EN, Art 29 WP ref:145, WPPJ ref:01/07). Lausunnon mukaan ehdotus ei osoita kiireellistä tarvetta muiden kuin API-tietojen keräämiseen. Luovutettavien PNR-tietojen määrää pidetään liiallisena ja tietojen ehdotettua säilytysaikaa (5 + 8 v.) suhteettoman pitkänä. Lausunnossa katsotaan, että kaikkien lentoyhtiöiden tulisi noudattaa tietojen annossa tarjontamenetelmää (ns. push) ja rekisterinpitäjien itsensä tulisi suodattaa pois arkaluonteiset tiedot. Tietosuojajärjestelmää

pidetään täysin epätyydyttävänä, koska rekisteröityjen oikeuksia ja rekisterinpitäjän velvollisuuksia ei ole määritelty. Edelleen lausunnossa todetaan, että jäsenvaltioille jätetty laaja harkintavalta voi johtaa erilaisiin puitepäätöstä koskeviin tulkintoihin. Lisäksi tietojen siirtoa kolmansiin valtioihin koskeva järjestelmä on epäselvä. Tietosuojaviranomaiset katsovat, että EU:n PNR- järjestelmä ei saa johtaa yleiseen, kaikkia matkustajia koskevaan valvontaan.

EU:n tietosuojavaltuutettu on antanut ehdotuksesta lausunnon joulukuussa 2007. Lausunnon johtopäätöksenä on, että nykyisissä olosuhteissa ehdotus ei kaikilta osin olisi sopusoinnussa perusoikeuksien kanssa. Lausunnossa esitetään myös joitain muutosehdotuksia puitepäätökseen tästä näkökulmasta.

EU:n ja USA:n vuoden 2007 PNR- sopimus sisältää määräyksen (5 artikla), jonka tarkoitus on varmistaa, että jos EU tai jokin sen jäsenvaltio ottaa käyttöön PNR- järjestelmän, joka on tietosuojavaatimusten osalta vähemmän velvoittava kuin mitä USA soveltaa EU:n PNR- tietoihin, sen on saatava laskea omaa suojatasoaan samalle tasolle. Tosin sanoen USA ei halua suojata EU:sta tulevaa PNR- tietoa tehokkaammin kuin EU itse.

Aiheesta keskusteltiin myös epävirallisen oikeus- ja sisäasiain neuvostossa 25.-26.1.2008

8 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää ehdotuksen päämääriä terrorismin ja rikollisuuden torjunnan kannalta sinänsä kannatettavina. Poliisi-,ulli- ja rajaviranomaisilla on jo voimassa olevan lainsäädännön perusteella oikeus saada liikenteenharjoittajilta tarpeelliset matkustajatiedot rikostorjuntaa varten. PNR-tietoja vastaavien tietojen analysoinnilla on jo nyt olennainen rooli rikostorjunnassa. Ehdotuksen hyödyllisyydestä ja tarpeellisuudesta tulisi kuitenkin vielä keskustella huomioiden muun muassa suhteellisuusperiaatteen toteutuminen. Kuten jäljempänä todetaan, ehdotukseen liittyy myös useita avoimia, muun muassa taloudellisiin vaikutuksiin, tietosuojaan ja oikeusperustaan liittyviä kysymyksiä. Valtioneuvosto toteaa, että kanta ehdotukseen ja sen yksi-

tyiskohtiin tarkentuu käsittelyn kuluessa. Alustavasti voidaan todeta seuraavaa:

Taloudellisten vaikutusten osalta valtioneuvosto toteaa, että tässä vaiheessa ei ole vielä mahdollista arvioida tarkoin ehdotuksen kustannuksia. Alustavan arvion mukaan kyse on merkittävistä kustannuksista. Ehdotettava hajautettu järjestelmä jättää kunkin jäsenvaltion päätettäväksi järjestelmän täytäntöönpanon eli rakenteen ja teknisen toteuttamisen. Valtioneuvosto pitää täytäntöönpanon osalta tämän vuoksi olennaisena, että ehdotuksen tavoitteena olevan jäsenvaltioiden säännösten yhdenmukaistamisen lisäksi myös ehdotuksen täytäntöönpanon teknisessä toteuttamisessa pyritään mahdollisimman suureen yhdenmukaistamiseen. Jäsenvaltioille ja liikenteenharjoittajille aiheutuva työmäärä ja kustannukset saattavat valtioneuvoston käsityksen mukaan kasvaa huomattavasti, mikäli täytäntöönpanossa ei yhdenmukaisuutta huomioida.

Valtioneuvosto aloittaa kustannusvaikutusten tarkemman selvittämisen mahdollisimman pian. Kustannusvaikutukset riippuvat olennaisesti myös valittavista yhteisistä teknisistä vaihtoehdoista. Tämän vuoksi Suomi asian ensimmäisen käsittelyn yhteydessä pyysi työryhmän puheenjohtajaa huomioidaan erityisesti tekniset seikat valmisteltaessa ehdotusta erilaisissa puheenjohtajan ystävät-asiantuntijakokoonpanoissa.

Tietojärjestelmien toteuttamisessa valtioneuvosto yleisesti ottaen tukee keskitettyjen tietojärjestelmien kehittämistä hajautettujen järjestelmien sijaan, huomioiden sekä unionin että kansallisen tietosuojalainsäädännön vaatimukset. Tämän aloitteen yhteydessä voitaisiin myös keskustella keskitetyn järjestelmän luomisesta ehdotettavan hajautetun järjestelmän sijaan.

Tietosuojan osalta valtioneuvosto toteaa, että ehdotuksessa on vielä paljon selkiytettävää. Esimerkiksi ns. tietosuojapuitepäättöksen soveltaminen ehdotettavassa laajuudessa näyttäisi johtavan siihen, että tietosuojapuitepäättöstä sovellettaisiin myös henkilötietojen kansalliseen käsittelyyn. Tietosuojapuitepäättöksen osalta on kuitenkin saavutettu poliittinen yhteisymmärrys siitä, että sitä sovelletaan vain rajat ylittävään tietojen käsittelyyn. Lisäksi näyttää siltä, että tietosuojapuitepäättös tulisi sovellettavaksi myös henkilötietojen käsittelyyn sellaisessa tiedustelutoiminnassa, joka on jätetty tietosuojapuitepäättöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Myös kolmansiin maihin tapahtuvan tiedon siirron edellytysten suhde tietosuojapuitepäättöksen asettamiin edellytyksiin on epäselvä. Ehdotuksen 11 artiklan 3 kohdan mukainen kieltö toteuttaa täytäntöönpanotoimia pelkästään tietojen automaattisen käsittelyn tai arkaluontoisten tietojen perusteella ovat kannatettavia ja toteuttavat yleisesti hyväksytyjä tietosuojaperiaatteita. Valtioneuvosto pitää ehdotettua tietojen säilytysaikaa (9 artiklan mukaan 5 + 8 vuotta) pitkänä. Lisäksi ehdotuksen käsittelyssä tulisi varmistaa matkustajan oikeusturva- ja oikaisukeinot.

Ehdotuksen oikeusperustan analysointi on vielä kesken valtioneuvostossa.

Matkustajatietoyksikön mahdollisesta sijoituspaikasta Suomessa ei ole tehty päätöksiä. Mikäli päätös hyväksytään, tehtävä voisi Suomessa soveltua esimerkiksi keskusrikospoliisissa sijaitsevalle rikostiedustelu- ja analyysikeskukselle, jossa ovat edustettuna keskusrikospoliisin ohella tulli ja rajavartiolaitos sekä suojelupoliisi eli ehdotuksen kannalta keskeiset Suomen toimivaltaiset lainvalvontaviranomaiset. Keskuksella on toimipaikka myös Helsinki-Vantaan lentokentällä.