

Komission suositus neuvoston päätökseksi luvan antamisesta neuvotteluiden aloittamiseen sopimuksen tekemiseksi EU:n ja Korean tasavallan välillä matkustajarekisteritietojen (PNR) siirtämisestä ja käytöstä

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 15.9.2025 suosituksen neuvoston päätökseksi luvan antamisesta neuvottelujen aloittamiseen EU:n ja Korean tasavallan välisestä sopimuksesta, joka koskee matkustajarekisteritietojen (jäljempänä PNR-tietojen) siirtämistä ja käyttöä terrorismin ja muun vakavan kansainvälisen rikollisuuden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi (COM(2025) 490 final).

Komissio ehdottaa suosituksissaan, että neuvosto valtuuttaisi komission aloittamaan asioissa neuvottelut EU:n puolesta Korean tasavallan kanssa komission päätössuosituksen ja sen liitteessä olevien neuvotteluohjeiden mukaisesti.

Komission päätössuositukset esiteltiin tietojenvaihtoa oikeus- ja sisäasioiden alalla käsittelevän työryhmän (IXIM) kokouksessa 29.9.2025.

Suomen kanta

Suomi kannattaa komission suositusta valtuuttaa komissio neuvottelemaan EU:n puolesta EU:n ja Korean tasavallan välinen lentoliikenteen matkustajarekisteritietoja koskeva sopimus (jäljempänä PNR-sopimus). PNR-tiedot ovat tärkeä työkalu terrorismin ja muun vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjunnassa.

Suomi pitää tärkeänä, että suunniteltu sopimus kunnioittaa perusoikeuksia ja erityisesti oikeutta henkilötietojen suojaan sekä antaa lentoyhtiöille niiden toiminnassaan

tarvitseman oikeusvarmuuden. Suomi pitää komission ehdottamia neuvotteluohjeita hyvänä pohjana sopimusneuvotteluille ja voi hyväksyä ne.

Suomi pitää myös hyvänä, että neuvotteluissa huomioidaan unionin kantojen mukaisesti Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestö ICAO:n hyväksymät PNR-tietoja koskevat standardit ja suositellut menettelytavat, joilla määritetään korkeatasoiset suojatoimet tietosuojan suhteen ja edistetään suojan tasoa kansainvälisellä tasolla.

Pääasiallinen sisältö

Yleistä PNR-sopimuksista kolmansien maiden kanssa

PNR-tiedoilla (Passenger Name Record) tarkoitetaan lentomatkustajia koskevia henkilötietoja, joita lentoliikenteen harjoittajat tarvitsevat varausten käsittelyä varten. Usean kolmannen maan lainsäädäntö edellyttää, että kyseiseen maahan tai maasta lentävien lentoyhtiöiden on joko siirrettävä PNR-tietoja viranomaiselle tai annettava sähköinen pääsy PNR-tietoihin ennen kuin matkustaja saapuu tai lähtee maasta. Tietojen antamatta jättäminen voi johtaa lentoyhtiöiden sakottamiseen tai lentoliikenteen pysäyttämiseen. PNR-tietoja käytetään terrorismin ja muun vakavan kansainvälisen rikollisuuden ehkäisemiseen ja torjumiseen. PNR-sopimuksilla luodaan oikeudellinen perusta sille, että lentoliikenteenharjoittajat voivat siirtää PNR-tietoja kyseessä oleviin kolmansiin maihin.

Komission ehdotusten mukaan tulevissa sopimuksissa olisi oikeusperustan luomisen lisäksi otettava huomioon henkilötietojen suoja ja PNR-tietoja koskeva EU:n oikeudellinen kehys eli yleinen tietosuojasetus (EU) 2016/679, niin sanottu rikosasioiden tietosuojadirektiivi (EU) 2016/680 ja PNR-direktiivi (EU) 2016/681. Unionin oikeuden mukaan henkilötietoja voidaan siirtää unionista kolmanteen maahan vain, jos kyseinen maa takaa sellaisen henkilötietojen suojan tason, joka vastaa olennaisin osin näille henkilötiedoille unionissa taatun suojan tasoa. PNR-sopimusten tarkoituksena on varmistaa, että PNR-tietojen käsittelyä koskevat asianmukaiset suojatoimet, jotta maat voivat lainmukaisesti vastaanottaa ja käsitellä PNR-tietoja tavalla, jolla varmistetaan EU-kansalaisten ja heitä koskevien henkilötietojen suoja.

Huomioon tulee ottaa niin ikään EU:n perussopimukset ja perusoikeuskirja, sellaisina kuin niitä tulkitaan unionin tuomioistuimen asiaa koskevassa oikeuskäytännössä, erityisesti tuomioistuimen lausunnossa 1/15, joka koski EU:n ja Kanadan välistä PNR-sopimusta. Suosituksissa otetaan huomioon myös komission neuvostolta joulukuussa 2017 saama lupa aloittaa neuvottelut EU:n ja Kanadan välisestä PNR-sopimuksesta. Nyt käsiteltävänä olevat suositukset ovat komission mukaan unionin tuomioistuimen lausunnossa 1/15 vahvistettujen oikeudellisten vaatimusten mukainen.

Kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö (ICAO) hyväksyi vuonna 2020 PNR-tietoja koskevat standardit ja suositellut menettelytavat. Nyt ehdotetuissa sopimuksissa otettaisiin nämä huomioon. Neuvosto on päätöksessään (Neuvoston päätös (EU) 2021/121 Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta vastauksena kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön valtioille osoittamaan kirjeeseen, joka koskee kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteessä 9 olevan 9 luvun D jakson muutosta 28) pitänyt hyvänä PNR-tietoja koskevia ICAO:n standardeja ja suositeltuja menettelytapoja, koska niissä määritetään korkeatasoiset suojatoimet tietosuojan suhteen ja ne mahdollistavat siten merkittävän edistysaskel kansainvälisellä tasolla. Päätöksessä nostetaan kuitenkin esiin, että unionin lainsäädännöstä ja oikeuskäytännöstä johtuvat vaatimukset ovat tiukempia kuin tietyt ICAO:n standardit, ja että PRN-tiedonsiirtojen osalta tulee varmistaa riittävä oikeudellinen perusta, jossa määritetään selkeät ja täsmälliset säännöt ja suojatoimet kolmannen maan toimivaltaisten viranomaisten PNR-tietojen käytölle. Komissio on arvioinut, että ICAO:n PNR-standardien noudattamisen osoittaminen on tärkeä väline edistää PNR-tietojen siirtämistä EU:sta kolmansien maiden asianomaisille toimivaltaisille

viranomaisille. EU:n ja kolmannen maan välisessä sopimuksessa tulee lisäksi varmistaa unionin oikeudessa edellytettävät asianmukaiset suojatoimet.

Sopimusneuvotteluiden aloittamisesta Korean tasavallan kanssa

Komissio toteaa suosituksessa, että Korean tasavalta on EU:n samanmielinen strateginen kumppani terrorismin ja muun vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjunnassa. Komission mukaan Korean tasavalta on vuodesta 2008 lähtien selvästi ilmaissut komissiolle kiinnostuksensa aloittaa neuvottelut PNR-sopimuksen tekemiseksi EU:n kanssa. Yhteydenpitoa on jatkettu tiiviisti vuodesta 2024 alkaen. Korea on kevästä 2025 lähtien tuonut esiin kiireellisen tarpeen saada PNR-tietoja EU:n lentoliikenteenharjoittajilta, ottaen huomioon lisääntynyt huumausainekauppa, joka on yhdistettävissä Euroopasta saapuviin lentoihin.

Korean tasavalta on jakanut komissiolle asiaa koskevia tietoja kansallisesta PNR-lainsäädännöstään, jonka tarkoituksena on parantaa Korean tasavallan turvallisuutta siten, että PNR-tiedot saadaan ennen matkustajan saapumista tai lähtöä, jolloin on huomattavasti paremmat mahdollisuudet arvioida matkustajiin liittyvät riskit etukäteen tehokkaasti ja tuloksellisesti. Tässä yhteydessä Korean tasavalta on jakanut myös tietoja sekä EU:n ja Korean tasavallan välisten reittilentojen määrästä (noin 12 000 vuonna 2024) että ICAO:n PNR-standardien noudattamisesta sen lainsäädännössä.

Koska Korean tasavalta on EU:n tietosuojalainsäädännössä tarkoitettu kolmas maa, PNR-tietojen siirtämiseksi EU:sta Korean tasavaltaan terrorismin ja muiden vakavan kansainvälisen rikollisuuden muotojen tuloksellista torjuntaa varten tarvitaan kansainvälinen sopimus, joka muodostaa EU:ssa tarvittavan oikeusperustan. Tällaisessa sopimuksessa olisi lisäksi varmistettava sellainen henkilötietojen suojan taso, joka vastaa olennaisin osin henkilötiedoille unionissa taatun suojan tasoa. Tältä osin sopimusneuvotteluissa on huomioitava, että komissio on joulukuussa 2021 antanut tietosuojan riittävyttä koskevan päätöksen, joka koskee henkilötietojen siirtoa EU:sta Korean tasavaltaan kaupallisten toimijoiden välillä. Päätöksessä todetaan, että Korean tasavalta varmistaa unionista siirrettyjen henkilötietojen suojan tason, joka vastaa olennaisilta osin yleisessä tietosuojasetuksessa taattua suojan tasoa (E 100/2021 vp). Komissio on samassa yhteydessä arvioinut myös niitä edellytyksiä ja suojatoimia, joiden mukaisesti Korean tasavallan viranomaiset, muun muassa lainvalvontaviranomaiset, voivat saada käyttöönsä näiden toimijoiden hallussa olevia tietoja. Vaikka päätöksen perustana oleva tietosuojan riittävyyden arviointi ei sinänsä kata PNR-tietojen käsittelyä, se antaa kuitenkin näyttöä siitä, että Korean tasavallan oikeudellisessa kehyksessä on olemassa perusta keskeisille tietosuojatakeille, ja tämän voidaan odottaa muodostavan perustan myös tarvittaville vastaaville takeille PNR-sopimuksessa, erityisesti rekisteröityjen täytäntöönpanokeinojen oikeuksien, oikeussuojakeinojen ja riippumattoman valvonnan osalta.

Suositus neuvoston päätökseksi sekä sitä koskevat neuvotteluohjeet

Neuvoston päätöksessä Euroopan komissiolle annettaisiin lupa neuvotella unionin puolesta EU:n ja Korean tasavallan välinen sopimus PNR-tietojen siirtämisestä unionista kyseisiin maihin terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten. Päätössuosituksen liitteenä on ehdotukset neuvotteluohjeiksi, joissa vahvistettaisiin sopimusten tavoitteet luoda PNR-tietojen siirtämiselle Korean tasavaltaan oikeudellinen perusta sekä vahvistaa tietojen siirtämistä koskevat ehdot ja suojatoimet. Neuvotteluohjeiden mukaan komission olisi pyrittävä saavuttamaan neuvotteluissa seuraavat yleiset ja sisällölliset tavoitteet:

Sopimuksen tarkoituksena on säännellä PNR-tietojen siirtoa ja käyttöä ainoastaan terrorismin ja muun vakavan kansainvälisen rikollisuuden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi

siten, että noudatetaan täysimääräisesti sopimuksessa määriteltäviä henkilötietojen suojaa koskevia ehtoja. Sopimuksen olisi muodostettava oikeusperusta, jonka nojalla lentoliikenteen harjoittajat voivat siirtää PNR-tietoja. Siksi sopimuksen ja sen liiteasiakirjojen on sidottava oikeudellisesti kaikkia osapuolia.

Sopimuksessa yksilöitäisiin Korean tasavallan toimivaltaiset viranomaiset sekä varmistettaisiin, että Korean tasavallan toimivaltaiset viranomaiset siirtävät PNR-tietoihin perustuvia analyttisiä tietoja jäsenvaltioiden poliisi- ja oikeusviranomaisille sekä Europolille ja Eurojustille. Sopimuksessa olisi otettava asianmukaisesti huomioon PNR-tietojen käytön tarpeellisuus ja merkitys terrorismin ja muun vakavan kansainvälisen rikollisuuden ehkäisyssä ja torjunnassa. Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen noudattamiseksi sopimuksissa olisi rajoitettava PNR-tietojen käsittely yksinomaan terrorismin ja muun vakavan kansainvälisen rikollisuuden ehkäisyyn, havaitsemiseen, tutkimiseen tai niistä syytteenpanoon EU:n asiaa koskevissa välineissä vahvistettuihin määritelmiin perustuvan lähestymistavan mukaisesti. Tarpeellisuuden varmistamiseksi sopimuksissa määriteltäisiin myös siirrettävät PNR-tietojen osat tyhjentävästi ja selkeästi kansainvälisten standardien ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin mukaisesti sekä varmistettaisiin, ettei lentoliikenteen harjoittajia vaadita keräämään ja siirtämään enempää tietoja kuin ne jo keräävät osana liiketoimintaansa. PNR-tietoja voitaisiin siirtää neuvotteluohjeissa ehdotetulla tavalla yksinomaan työntöjärjestelmällä (push system), jolla tarkoitetaan sitä, että lentoliikenteen harjoittajat siirtävät PNR-tiedot itse kolmannen maan toimivaltaiselle viranomaiselle PNR-sopimuksen mukaisesti (verrattuna kysyntäjärjestelmään, pull system, jossa kolmannen maan viranomaiselle annettaisiin pääsy lentoliikenteenharjoittajan varausjärjestelmään tietojen saamiseksi).

Sopimuksessa olisi määrättävä suojatoimista ja valvonnasta, joilla suojataan lentomat-kustajien yksityisyyttä ja joilla taataan asianmukainen henkilötietojen suojan taso. Siinä tulee ottaa huomioon normit, jotka on määritelty perusoikeuskirjassa, perussopimuksissa sekä Euroopan neuvoston tietosuojayleissopimuksessa nro 108 ja sen lisäpöytäkirjassa nro 181 vuodelta 2001. Erityisenä suojatoimena sopimuksessa määrättäisiin, ettei sopimuksen perusteella saa käsitellä EU:n lainsäädännössä tarkoitettuja arkaluonteisia tietoja, kuten henkilötietoja, joista käy ilmi henkilön rotu tai etninen alkuperä, poliittiset mielipiteet, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus, ammattiliiton jäsenyys, terveydentila taikka seksuaalinen käyttäytyminen tai suuntautuminen. Sopimuksessa määriteltäisiin edelleen myös Korean tasavallan nimettyjen toimivaltaisten viranomaisten suorittamaa sopimuksen nojalla saatujen PNR-tietojen käsittelyä koskevat yksityiskohtaiset säännöt, mukaan lukien PNR-tietojen automaattista käsittelyä koskevia suojatoimia sekä rajoituksia PNR-tietojen edelleen luovuttamisesta muille toimivaltaisille viranomaisille. Neuvotteluohjeiden mukaan luovuttaminen voisi tapahtua ainoastaan, jos vastaanottava viranomainen suorittaa terrorismin tai vakavan rikollisuuden torjuntaan liittyviä tehtäviä ja varmistaa sopimuksessa määrättyä suojaa vastaavan suojan. Erikseen säänneltäisiin myös PNR-tietojen säilytysajan rajaamisesta tarpeelliseen, huomioiden unionin oikeuskäytäntö. Sopimukseen sisältyy myös tietoturvaa koskevia määräyksiä, joilla rajataan PNR-tietoihin pääsyyn valtuutettujen henkilöiden määrää sekä määräyksiä, jotka koskevat tietoturvaloukkauksista ilmoittamista asiasta vastaaville Euroopan tietosuojaviranomaisille.

Sopimukseen olisi ehdotettujen neuvotteluohjeiden mukaan sisällytettävä määräyksiä, jotka koskevat asianmukaista ja avointa tiedottamista matkustajille heidän PNR-tietojensa käsittelystä, oikeutta saada henkilökohtainen ilmoitus, jos tietoja käytetään maahan saapumisen jälkeen sekä oikeutta tutustua tietoihin ja tarvittaessa oikaista ja poistaa ne. Sopimuksessa olisi niin ikään varmistettava, että kaikkien henkilöiden, joiden tietoja käsitellään sopimuksen nojalla, käytettävissä on EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisesti tehokkaat hallinnolliset ja oikeudelliset muutoksenhakukeinot syrjimättömästi, kansalaisuudesta tai asuinpaikasta riippumatta. Neuvotteluohjeiden mukaan sopimuksessa tulisi myös varmistaa, että käytössä on valvontajärjestelmä, jossa PNR-tietoja

käytäviä viranomaisia valvoo jokin tietosuojasta vastaava riippumaton viranomainen, jolla on tehokkaat tutkinta-, toiminta- ja täytäntöönpanovaltuudet.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Komissio ehdottaa neuvoston päätösten menettelylliseksi oikeusperustaksi SEUT 218 artiklan 3 ja 4 kohtaa. Neuvosto antaa komission suosituksesta luvan aloittaa neuvottelut ja nimeää suunnitellun sopimuksen alan mukaan unionin neuvottelijan tai neuvotteluryhmän johtajan (SEUT 218 artiklan 3 kohta). Neuvosto voi antaa neuvottelijalle ohjeita ja nimetä erityiskomitean avustamaan neuvottelijaa (SEUT 218 artiklan 4 kohta).

Komission suositus neuvoston päätökseksi sisältää myös ehdotuksen tulevan sopimuksen aineellisesta oikeusperustasta, SEUT 16 artiklan 2 kohta (henkilötietojen suoja) ja 87 artiklan 2 kohdan a alakohhta (poliisiyhteistyö). Nämä vastaavat neuvoston oikeuspalvelun ja unionin tuomioistuimen aikaisemmin esittämiä näkemyksiä PNR-neuvotteluiden aloittamista koskevista päätöksistä ja sopimuksista kolmansien maiden kanssa. Oikeusperustat ovat keskenään yhteensopivat ja valtioneuvoston arvion mukaan asianmukaisesti valittu.

Päätös neuvottelujen aloittamisesta hyväksytään neuvostossa määräenemmistöllä SEUT 218 artiklan 8 kohdan mukaisesti.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentille tiedotetaan välittömästi ja täysimääräisesti menettelyn kaikissa vaiheissa SEUT 218 artiklan 10 kohdan mukaisesti. Sopimuksen tekeminen tulee edellyttämään Euroopan parlamentin hyväksyntää, koska sopimus tehdään alalla, jolla sovelletaan tavallista lainsäätämisyjärjestystä SEUT 218 artiklan 6 kappaleen a alakohdan v alakohdan mukaisesti.

Komissio ei ole vielä esitellyt suositusta Euroopan parlamentin kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnassa LIBE:ssä.

Kansallinen valmistelu

E-kirjeluonnos on käsitelty 23.–26.9.2025 oikeus- ja sisäasiat -jaoston (EU7) kirjallisessa menettelyssä.

Eduskuntakäsittely

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Sopimus tulisi osana EU-oikeutta myös Suomea sitovaksi, eikä se edellyttäisi erillistä voimaansaattamista.

Sopimusluonnokseen ei arvioida sisältyvän Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvia määräyksiä. Sopimus koskisi ilmailua ja järjestysvallan toimintaa valtion turvallisuuden varmistamiseksi, jotka Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 14 ja 34 kohdan mukaan ovat valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita.

Taloudelliset vaikutukset

Neuvoteltavalla sopimuksella ei arvioida olevan julkistaloudellisia vaikutuksia.

EU:n ja Korean tasavallan välisellä PNR-sopimuksella voi olla taloudellisia vaikutuksia lentoyhtiöille, jotka kuuluisivat sopimuksen soveltamisalaan.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

EU:lla on tällä hetkellä neljä PNR-tietojen luovuttamista koskevaa kansainvälistä sopimusta kolmansien maiden kanssa. Sopimukset on tehty Yhdysvaltojen, Australian, Iso-Britannian ja Kanadan kanssa. Neuvotteluja käydään paraikaa myös EU:n ja Islannin, Norjan ja Sveitsin välisistä PNR-sopimuksista. Lisäksi neuvosto on antanut komissiolle valtuudet aloittaa neuvottelut PNR-sopimuksen tekemiseksi Meksikon ja Japanin kanssa.

Korean tasavallan kanssa neuvoteltava PNR-sopimus olisi merkityksellinen kansalliselle valtio-omisteiselle lentoyhtiölle suorien liikenneyhteyksien vuoksi.

Asiakirjat

Suositus neuvoston päätökseksi luvan antamisesta neuvottelujen aloittamiseen Euroopan unionin ja Korean tasavallan välisestä sopimuksesta, joka koskee matkustajarekisteritietojen (PNR) siirtämistä ja käyttöä terrorismin ja muun vakavan kansainvälisen rikollisuuden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi, COM(2025) 490 final.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

OM, erityisasiantuntija Amanda Mäkelä, amanda.makela@gov.fi, +358 2951 50047

VAHVA-tunnus

EU/973/2025

Liitteet

Viite