

Seletuskiri

Eesti seisukohad nõukogu otsuse eelnõu kohta, mis käsitleb läbirääkimiste alustamist Korea Vabariigiga reisijate broneeringuinfo lepingu üle

1. Sissjuhatus

Vabariigi Valitsuse seisukoht antakse järgmise Euroopa Liidu Nõukogu otsuse eelnõu kohta:

- EL Nõukogu otsuse eelnõu, millega antakse luba alustada läbirääkimisi Euroopa Liidu ja Korea Vabariigi vahelise lepingu üle, mis käsitleb broneeringuinfo edastamist Euroopa Liidust Korea Vabariigile, selleks et ennetada, avastada ja uurida terroriakte ja raskeid kuritegusid ning nende eest vastutusele võtta, COM(2025) 490.

Otsuse eelnõuga antakse Euroopa Komisjonile luba pidada läbirääkimisi lennureisijate broneeringuinfo (*Passenger Name Record*, PNR) vahetamist ja kasutamist puudutava lepingu sõlmimiseks Korea Vabariigiga, eesmärgiga edendada koostööd raskete kuritegude ja terroriakte ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ning vastutusele võtmiseks.

Eesti toetab Euroopa Komisjonile mandaadi andmist läbirääkimisteks Korea Vabariigiga lennureisijate broneeringuinfo lepingu üle. Eesti toetab nõukogu otsuse eelnõude juurde lisatud läbirääkimisjuhiseid, mille eesmärk on tagada broneeringuinfo edastamisel ja kasutamisel kõrgel tasemel põhiõiguste kaitse.

Lepingu sõlmimisel hakkaksid lennuettevõtjad edastama Korea Vabariigile broneeringuinfot nende lendude kohta, mis saabuvad Korea Vabariigist või väljuvad sinna. Samuti lihtsustub Korea Vabariigiga broneeringuinfo andmevahetus broneeringuinfo üksuste jaoks.

Eestis reguleerib vastavat õiguskaitseasutuste vahelist koostööd ning lennureisijate broneeringuinfo vahetust kolmandate riikidega politsei ja piirivalve seadus (edaspidi *PPVS*). Seoses lepingu sõlmimisega Eesti siseriiklike õiguslike muudatuste vajadus puudub ning lepingu sõlmimine ei too kaasa olulist majanduslikku mõju, kuna kohustus lennuettevõtjatele broneeringuinfot edastada kehtib nii Euroopa Liidus (edaspidi ka *EL*) kui ka paljudel kolmandatel riikidel juba praegu tulenevalt ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioonidest. Lennuettevõtjatele tagatakse kolmandatele riikidele broneeringuinfo edastamisel suurem õigusselgus ja prognoositavus ja reisijatele ranged põhiõiguste kaitsemeetmed.

Vabariigi Valitsuse otsuse eelnõu ja seletuskirja koostasid Siseministeeriumi EL ja rahvusvaheliste suhete osakonnad ning sisejulgeoleku osakond (info@siseministeerium.ee). Valdonna eest vastutab sisejulgeoleku asekanter Joosep Kaasik (joosep.kaasik@siseministeerium.ee).

2. Reisijaid puudutava broneeringuinfo kogumise ja jagamise õiguslik taust

EL liikmesriigid töötlevad reisijate broneeringuinfot tuginedes 2016. aastal vastu võetud [broneeringuinfo direktiivile \(EL\) 2016/681](#)¹ (edaspidi *broneeringuinfo direktiiv*) eesmärgiga tagada, et kõik liikmesriigid kohaldavad broneeringuinfo kogumise eeskirju terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks.

Broneeringuinfo on teave, mille esitavad reisijad ning mida lennuettevõtjad töötlevad oma broneerimis- ja väljumiskontrollisüsteemides oma äritegevuse tarbeks. Broneeringuinfo sisu sõltub broneerimise ja registreerimise käigus antavast teabest ja võib sisaldada näiteks reisijate või üheskoos reisiva reisijaterühma reisikuupäevi ja täielikku reisimarsruuti, kontaktandmeid nagu aadress ja telefoninumber, makseteavet, istekoha numbrit ja pagasiteavet. Kui kehtib vastav kohustus, edastatakse broneeringuinfo andmed sihtriigi ja lähteriigi broneeringuinfo üksusele.

Broneeringuinfo kogumine ja analüüs võib anda ametiasutustele olulist teavet, mis võimaldab neil avastada kahtlasi reisimustreid ja teha kindlaks kurjategijate ja terroristide kaasosalisi, eelkõige neid, kes ei olnud õiguskaitseasutustele varem teada. Sellest tulenevalt on broneeringuinfo töötlemisest saanud nii ELis kui ka mujal laialdaselt kasutatav õiguskaitsevahend, mis aitab avastada ja ennetada terrorismi ja muid raskeid kuritegusid, nagu uimastikuriteod, inimkaubandus ja laste seksuaalne ärakasutamine. Samuti on see osutunud oluliseks teabeallikaks, mis toetab sellise ebaseadusliku tegevuse toimepanemise juhtumite uurimist ja nende eest süüdistuse esitamist.²

Kuigi broneeringuinfo edastamine kolmandatele riikidele ja selle töötlemine sealsete ametiasutuste poolt on võitluses terrorismi ja raskete kuritegude vastu määrava tähtsusega, riivab see üksikisikute õigust isikuandmete kaitsele. Seetõttu on selleks vaja ELi õiguse kohast õiguslikku alust ja see peab olema vajalik, proportsionaalne ning järgima rangeid piiranguid ja mõjusaid kaitsemeetmeid, mis on tagatud, eelkõige direktiivi artiklitega 6, 7, 8 ja 21. Selleks, et täita neid eesmärgi, on tarvis leida õiglane tasakaal ühelt poolt avaliku julgeoleku eesmärgil säilitamise ja teiselt poolt igapäevase õiguse isikuandmete ja eraelu kaitsele vahel.

Praegu on ELi ja kolmandate riikide vahel jõus kolm rahvusvahelist lepingut, mis reguleerivad EList pärit broneeringuinfo edastamist ja töötlemist: lepingud Austraalia³, Ameerika Ühendriikide (2012)⁴ ja Ühendkuningriigiga (2020)⁵. Pärast läbirääkimisi, mis järgnesid Euroopa Liidu Kohtu 26. juuli 2017. aasta arvamusele 1/15, allkirjastati 4. oktoobril 2024

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2016/681, mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks.

² Vt komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule [direktiivi \(EL\) 2016/681](#) (mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks) läbivaatamise kohta, [COM\(2020\) 305 final](#) (24.7.2020)

³ ELT L 186, 14.7.2012, lk 4–16.

⁴ ELT L 215, 11.8.2012, lk 5–14.

⁵ ELT L 149, 30.4.2021, lk 710–735.

broneeringuinfo leping Kanadaga⁶. 2024. aasta märtsis alustas komisjon pärast nõukogult loa saamist läbirääkimisi ka Šveitsi, Islandi ja Norraga. 12. juunil 2025 tegi komisjon läbirääkimiste tulemusena ettepanekud broneeringuinfo lepingute allkirjastamiseks ja sõlmimiseks Islandi ja Norraga.

Rahvusvahelisel tasandil on üha rohkem kolmandaid riike hakanud arendama oma suutlikkust koguda lennuettevõtjatelt broneeringuinfot. See suundumus tuleneb ka ÜRO Julgeolekunõukogu poolt 2017. ja 2019. aastatel vastu võetud resolutsioonidest, millega nõutakse kõigilt riikidelt broneeringuinfo kogumise ja kasutamise suutlikkuse arendamist⁷ ja mille alusel Rahvusvaheline Tsiviillennunduse Organisatsioon (ICAO) võttis 2020. aastal Chicago konventsiooni 9. lisa 28. muudatusega vastu broneeringuinfo standardid ja soovituslikud tavad, mida hakati kohaldama 2021. aasta veebruaris⁸.

Nõukogu otsusega (EL) 2021/121 kehtestatud liidu seisukohas väljendatakse heameelt ICAO broneeringuinfoalaste standardite ja soovituslike tavade üle, kuna neis on sätestatud ambitsioonikad andmekaitsemeetmed ja see võimaldab teha rahvusvahelisel tasandil märkimisväärseid edusamme. Samal ajal leiti, et liidu õigusest (sealhulgas asjakohasest kohtupraktikast) tulenevad nõuded on rangemad kui teatavad ICAO standardid ja et andmete edastamine ELi kolmandatesse riikidesse nõuab õiguslikku alust, mis näeks ette selged ja täpsed õigusnormid ja kaitsemeetmed puhuks, kui broneeringuinfot kasutavad kolmanda riigi pädevad asutused⁹. Tehnilisel tasandil peetud esialgsete arutelude põhjal teatas Korea Vabariik komisjoni talitustele, et tema õigus- ja haldusraamistik on kooskõlas ICAO standarditega.

Koostöö Korea Vabariigiga

2010. aastal süvendasid EL ja Korea Vabariik oma suhteid ja moodustasid strateegilise partnerluse, mis põhineb ühistel väärtustel ja huvidel. 2010. aasta mais allkirjastatud ELi ja Korea Vabariigi vaheline raamleping on koostöö aluseks peamistes poliitilistes ja üleilmsetes küsimustes. Korea Vabariik on Euroopa Liiduga sarnaselt meelestatud ja strateegiline partner võitluses terrorismi ja muude raskete rahvusvaheliste kuritegude vastu. Euroopa Liit ja Korea Vabariik teevad ÜROs, G20s ja muudel mitmepoolsetel foorumitel tihedat koostööd üleilmsete julgeolekuraamistike tugevdamiseks ja kodanike julgeoleku suurendamiseks.

⁶ ELT L, 2024/2891, 14.11.2024.

⁷ ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioon 2396 (2017): „Julgeolekunõukogu: [...] 12. otsustab, et liikmesriigid peavad looma suutlikkuse koguda, töödelda ja analüüsida broneeringuinfot, edendades ICAO standardeid ja soovituslikke tavasid, ning tagama, et kõik nende pädevad riiklikud asutused kasutavad broneeringuinfot ja et nendega jagatakse broneeringuinfot, selleks et ennetada, avastada ja uurida terroriakte ja nendega seotud reisimist, austades seejuures täielikult inimõigusi ja põhivabadusi [...]“. Vt ka ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioon 2482 (2019).

⁸ [Rahvusvahelise tsiviillennunduse konventsiooni \(edaspidi „Chicago konventsioon“\) 9. lisa 9. peatüki D osa.](#)

⁹ Nõukogu 28. jaanuari 2021. aasta otsus (EL) 2021/121 seisukoha kohta, mis võetakse Euroopa Liidu nimel vastusena Rahvusvahelise Tsiviillennunduse Organisatsiooni poolt riikidele adresseeritud kirjale seoses rahvusvahelise tsiviillennunduse konventsiooni 9. lisa 9. peatüki D osa 28. muudatusega (ELT L 37, 3.2.2021, lk 6–9)

17. detsembril 2021 võttis komisjon vastu kaitse piisavuse otsuse isikuandmete ELi ja Korea Vabariigi äriühingute vahelise edastamise kohta¹⁰, leides, et Korea Vabariik tagab sisuliselt samaväärse kaitse taseme, kui on tagatud isikuandmete kaitse üldmäärusega¹¹. Sellega seoses hindas komisjon ka tingimusi ja kaitsemeetmeid, mille alusel Korea Vabariigi ametiasutused, sealhulgas õiguskaitseasutused, saavad juurdepääsu nende äriühingute valduses olevatele andmetele. Kuigi selle otsuse kohane piisavuse hindamine ei hõlmanud broneeringuinfo töötlemist, näitab see siiski, et oluliste andmekaitsemeetmete alused on Korea Vabariigi õigusraamistikus juba olemas, et kehtestada broneeringuinfo lepingus nõutavad vajalikud kaitsemeetmed, eelkõige jõustatavad andmesubjektide õigused, õiguskaitsevahendid ja sõltumatu järelevalve.

Korea Vabariik on alates 2008. aastast väljendanud komisjonile selget huvi alustada läbirääkimisi broneeringuinfo lepingu sõlmimiseks Euroopa Liiduga. Suhtlus hoogustus 2024. aasta augustis ning kulmineerus kirjalike mõttevahetuste ja kohtumistega 2025. aasta mais ja juunis. Nende käigus väljendas Korea Vabariik tungivat vajadust saada broneeringuinfot ELi lennuettevõtjatelt, pidades silmas kasvavat uimastikaubandust, mis on seostatav Euroopast saabuvate lendudega.

Korea Vabariigi õigusaktide kohaselt peavad lennuettevõtjad alates 2006. aastast edastama broneeringuinfot Korea Tolliametile (KCS). Nende õigusaktide eesmärk on suurendada Korea Vabariigi julgeolekut selle kaudu, et broneeringuinfot hangitakse enne reisijate saabumist ja väljumist, ning see aitab oluliselt suurendada võimalusi analüüsida tõhusalt ja tulemuslikult reisijatega seonduvaid riske juba enne reisi. Sellega seoses on Korea Vabariik jaganud ka asjakohast teavet nii ELi ja Korea Vabariigi vaheliste regulaarlendude arvu kohta (2024. aastal ligikaudu 12 000 lendu) kui ka Korea õigusaktide vastavuse kohta Rahvusvahelise Tsiviillennunduse Organisatsiooni (ICAO) broneeringuinfo standarditele.

Selleks et võimaldada broneeringuinfo edastamist ELi Korea Vabariigile võitlemaks tõhusalt terrorismi ja muude raskete kuritegudega, on vaja rahvusvahelist lepingut, mis näeks ELi tasandil ette vajaliku õigusliku aluse. Sellise tulevase lepinguga tuleks ette näha asjakohased isikuandmete kaitse meetmed isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 46 lõike 2 punkti a tähenduses, sealhulgas süsteem sõltumatu järelevalve teostamiseks. Lepingus tuleks austada põhiõigusi ja järgida Euroopa Liidu põhiõiguste harta põhimõtteid, eelkõige harta artiklis 7 tunnustatud õigust era- ja perekonnaelu austamisele, artiklis 8 sätestatud õigust isikuandmete kaitsele ning artiklis 47 sätestatud õigust tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele.

Neil põhjustel peab komisjon vajalikuks alustada Korea Vabariigiga läbirääkimisi lepingu üle, mis võimaldaks Korea Vabariigi määratud pädeval asutusel võtta Euroopa Liidult vastu ja töödelda broneeringuinfot, tingimusel et kohaldatakse asjakohaseid kaitsemeetmeid. Lisaks

¹⁰ Komisjoni 17. detsembri 2021. aasta rakendusotsus (EL) 2022/254, mis põhineb Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusel (EL) 2016/679 ning käsitleb isikuandmete kaitse seaduse kohast isikuandmete piisavat kaitset Korea Vabariigis (ELT L 44, 24.2.2022, lk 1–90).

¹¹ Määrus (EL) 2016/679 (ELT L 119, 4.5.2016, lk 1–88).

soodustaks selline leping õiguskaitsealast koostööd, suurendades võimalusi vahetada Korea Vabariigi ja ELi liikmesriikide pädevate asutuste vahel broneeringuinfot ja selle töötlemisest saadavat analüütilist teavet, selleks et ennetada, avastada ja uurida terroriakte ja raskeid kuritegusid ning nende eest vastutusele võtta.

Korea Vabariigiga läbirääkimiste pidamine ja lepingu sõlmimine on osa komisjoni laiemast püüdlusest järgida broneeringuinfo edastamisel kolmandatele riikidele järjepidevat ja tulemuslikku lähenemisviisi, tuginedes broneeringuinfot käsitlevatele ICAO standarditele ja soovituslikele tavadele ning toimides kooskõlas liidu õigusega. Sellist lähenemisviisi taotles ka nõukogu oma 2021. aasta juuni järeldustes¹². Sellega soovib komisjon vastata ka lennuettevõtjate üleskutsetele tagada broneeringuinfo edastamisel kolmandatele riikidele suurem õigusselgus ja prognoositavus¹³.

3. Otsuste eelnõude sisu ja menetlemise hetkeseis

Lepingu sõlmimiseks tuleb EL Nõukogul anda Euroopa Komisjonile mandaat, et Komisjon saaks esindada ELi läbirääkimistes. Euroopa Komisjonile langeb kohustus läbivaldt teavitada EL Nõukogu läbirääkimiste arengutest, laekunud dokumentidest ning seejärel saada eraldi mandaat lepingu allkirjastamiseks.

Läbirääkimistel tuleks püüda saavutada järgmised **üldeesmärgid**:

- (1) Leping kajastab broneeringuinfo töötlemise vajalikkust ja tähtsust võitluses raskete kuritegude ja terrorismi vastu ning võimaldab edastada broneeringuinfot seaduslikult liidust Korea Vabariigile.
- (2) Et järgida ELi õiguse asjakohaseid nõudeid, sealhulgas Euroopa Liidu põhiõiguste hartat ja Euroopa Liidu Kohtu asjaomast kohtupraktikat, näeb leping ette õigusliku aluse, tingimused ja kaitsemeetmed broneeringuinfo edastamiseks Korea Vabariigile ja selle töötlemiseks Korea Vabariigis ning tagab isikuandmete piisava kaitse.
- (3) Lepinguga ergutatakse ja hõlbustatakse liidu liikmesriikide ja Korea Vabariigi vahelist koostööd seeläbi, et kehtestatakse kord, mis võimaldab vahetada broneeringuinfot ja selle töötlemise tulemusi aegsasti, tulemuslikult ja tõhusalt.

Läbirääkimistega tuleks püüda saavutada järgmised sisulised **elemendid**:

¹² Nõukogu 7. juuni 2021. aasta järeldused, milles käsitletakse broneeringuinfo edastamist kolmandatele riikidele, eelkõige Austraaliale ja Ameerika Ühendriikidele, terrorismi ja raskete kuritegude vastu võitlemise eesmärgil, nõukogu 8. juuni 2021. aasta dokument 9605/21: „Kutsub komisjoni üles järgima järjepidevat ja tõhusat lähenemisviisi broneeringuinfo edastamise suhtes kolmandatele riikidele terrorismi ja raskete kuritegude vastu võitlemise eesmärgil, tuginedes ICAO standarditele ja soovituslikele tavadele ning kooskõlas liidu õiguse alusel kehtestatud asjaomaste nõuetega.“

¹³ Nagu lennuettevõtjad märkisid, sealhulgas vastusena tegevuskavaga seotud konsultatsioonile ELi broneeringuinfoalase poliitika välismõõtme kohta, on nad üha enam olukorras, kus kahe erineva õigusraamistiku vahel on konflikt. Vastus on kättesaadav aadressil https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12531-Air-travel-sharing-passenger-name-data-within-the-EU-and-beyond-assessment-_et.

- (4) Lepingus nimetatakse Korea Vabariigi määratud pädev asutus, mis vastutab lepingu alusel lennuettevõtjalt broneeringuinfo vastuvõtmise ja edasise töötlemise eest.
- (5) Lepingus määratakse kooskõlas rahvusvaheliste standarditega ammendavalt ja selgelt kindlaks broneeringuinfo elemendid, mis tuleb edastada. Edastatakse ainult minimaalsed vajalikud andmed ja andmeedastus on proportsionaalne lepingus sätestatud otstarbega.
- (6) Lepinguga tagatakse, et broneeringuinfo edastatakse üksnes Korea pädevale asutusele, edastades vajaliku broneeringuinfo vastuvõtva asutuse süsteemi tõukemeetodil. Selliste edastamiste sagedus ja ajastus ei tekita lennuettevõtjatele põhjendamatut koormust ning piirdub rangelt vajalikuga.
- (7) Lepinguga tagatakse, et lennuettevõtjalt ei nõuta muude täiendavate broneeringuinfo andmete kogumist ega edastamist peale nende, mida nad oma äritegevuse käigus juba koguvad.
- (8) Lepinguga on ette nähtud kohustus tagada isikuandmete turvalisus asjaomaste tehniliste ja korralduslike meetmetega, sealhulgas võimaldades isikuandmetele juurdepääsu ainult volitatud isikutele ja pidades arvestust juurdepääsulogide vormis. Leping peaks sisaldama kohustust teavitada lepingu alusel edastatavate isikuandmetega seotud rikkumiste korral pädevaid asutusi ning vajaduse ja võimaluse korral andmesubjekte.
- (9) Lepingus sätestatakse ammendavalt broneeringuinfo töötlemise otstarve, eelkõige määratakse selles kindlaks, et broneeringuinfot edastatakse ja töödeldakse üksnes terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks, tuginedes asjaomastes ELi õiguse normides sätestatud määratlustele.
- (10) Lepingus sätestatakse, et liidu õiguse mõistes sellise tundliku teabe töötlemine, millest ilmnevad rassiline või etniline päritolu, poliitilised vaated, usulised või filosoofilised veendumused või ametiühingusse kuulumine, ning geneetiliste andmete, füüsilise isiku kordumatuks tuvastamiseks kasutatavate biomeetriliste andmete, terviseandmete või füüsilise isiku seksuaalelu või seksuaalse sättumust puudutavate andmete töötlemine on lepinguga keelatud.
- (11) Leping sisaldab kaitsemeetmeid broneeringuinfo automaatse töötlemise puhuks, tagamaks, et see põhineb ette kindlaks määratud mittediskrimineerivatel, konkreetsetel, objektiivsetel ja usaldusväärsetel kriteeriumidel ning et sellist automaatset töötlemist ei kasutata ainsa alusena otsuste puhul, millel on kahjulik õiguslik toime või mis mõnd üksikisikut tõsiselt mõjutavad. Samuti tagatakse lepinguga, et broneeringuinfot võrreldakse üksnes selliste andmebaasidega, mis on vastavuses lepingus sätestatud otstarbega.
- (12) Lepingus sätestatakse, et lepingu alusel saadud broneeringuinfot säilitatakse piiratud aja jooksul, mis ei ole pikem, kui on vajalik ja proportsionaalne, arvestades taotletavat eesmärki, milleks on terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamine, avastamine, uurimine ja nende eest vastutusele võtmine. Need säilitamistähtajad tagavad, et kooskõlas Euroopa Liidu Kohtu asjakohase kohtupraktikaga saab broneeringuinfot

lepingu alusel säilitada ainult juhul, kui on tehtud kindlaks, et säilitatava broneeringuinfo ja taotletava eesmärgi vahel on objektiivne seos. Lepingus nõutakse, et asjaomase säilitusperioodi lõpul tuleb broneeringuinfo kustutada või anonüümida sellisel viisil, et asjassepuutuvat isikut ei saa enam tuvastada.

- (13) Lepinguga tagatakse, et Korea Vabariigi määratud pädev asutus võib broneeringuinfot avaldada muudele Korea Vabariigi pädevatele asutustele või teiste riikide pädevatele asutustele üksnes üksikjuhtumipõhiselt ning järgides teatavaid tingimusi ja kaitsemeetmeid. Eelkõige võib broneeringuinfot avaldada üksnes juhul, kui seda vastu võttev asutus täidab terrorismi ja raske rahvusvahelise kuritegevuse vastase võitlusega seotud ülesandeid ja tagab samasuguse kaitse, nagu on ette nähtud lepinguga, ning sellist avaldamist peab eelnevalt kontrollima kohus või sõltumatu haldusasutus, välja arvatud nõuetekohaselt põhjendatud kiireloomulistel juhtudel. Broneeringuinfot saadetakse edasi ainult selliste muude kolmandate riikide pädevatele asutustele, mis on ELiga sõlminud samaväärse broneeringuinfo lepingu või mille kohta on EL oma isikuandmete kaitse õiguse alusel vastu võtnud kaitse piisavuse otsuse, mis kehtib ka nende asutuste kohta, millele broneeringuinfot kavatakse edastada.
- (14) Lepinguga tagatakse, et on olemas järelevalvesüsteem, mille alusel isikuandmete kaitse eest vastutav sõltumatu ametiasutus, millel on tegelikud uurimis-, sekkumis- ja täitevvõimused, teostab järelevalvet määratud pädevate asutuste üle ja muude ametiasutuste üle, mis lepingu alusel broneeringuinfot kasutavad. Sellel sõltumatul ametiasutusel on pädevus vaadata läbi üksikisikute kaebusi, eelkõige kaebusi neid puudutava broneeringuinfo töötlemise kohta.
- (15) Lepinguga tagatakse, et kooskõlas Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 47 on igaühel, kelle broneeringuinfot lepingu alusel töödeldakse, olenemata tema kodakondsusest ja elukohast õigus saada mittediskrimineerival alusel haldus- ja õiguskaitset.
- (16) Leping sisaldab sätteid, millega tagatakse kohtulikult kaitstavad õigused üksikisikutele, kelle isikuandmeid töödeldakse, nähes ette normid, mis käsitlevad õigust saada teavet, andmetega tutvuda ning neid parandada ja kustutada, aga ka selged alused nende õiguste vajalike ja proportsionaalsete piirangute lubamiseks.
- (17) Lepinguga soodustatakse politsei- ja kohtukoostööd broneeringuinfo või selle töötlemistulemuste vahetamise kaudu Korea Vabariigi määratud pädeva asutuse ja liidu liikmesriikide pädevate politsei- ja õigusasutuste vahel ning Korea Vabariigi määratud pädeva asutuse ja Europol'i või Eurojusti vahel nende vastava pädevuse piires.
- (18) Seoses lepingu tõlgendamise ja kohaldamisega nähakse selles ette tõhus vaidluste lahendamise kord tagamaks, et lepinguosalisel järgivad ühiselt kokkulepitud eeskirju.
- (19) Lepingusse tuleb lisada sätteid lepingu järelevalve ja korrapärase hindamise kohta.
- (20) Leping sisaldab sätteid selle jõustumise ja kohaldamise kohta ning sätet, mille kohaselt lepinguosaline võib lepingu lõpetada või selle täitmise peatada, eelkõige juhul, kui kolmas riik ei taga enam tulemuslikult lepinguga nõutavat põhiõiguste ja -vabaduste kaitset.

- (21) Leping on võrdselt autentne bulgaaria, eesti, hispaania, hollandi, horvaadi, iiri, inglise, itaalia, kreeka, leedu, läti, malta, poola, portugali, prantsuse, rootsi, rumeenia, saksa, slovaki, sloveeni, soome, taani, tšehhi ja ungari keeles ning sisaldab sellekohast keeleklauset.

Õiguslik alus: Euroopa Komisjonile läbirääkimisteks mandaadi andmise õiguslik alus on [EL toimimise lepingu](#) artikkel 16(2), artikkel 87(2)a ning see on kooskõlas artikliga 218 (3 ja 4).

Artikkel 16(2) sätestab füüsiliste isikute kaitse andmete töötlemisel ELi institutsioonides, organites, asutustes ning ELi õiguse reguleerimisalasse kuuluva tegevuse puhul. Artikkel 87(2)a annab Euroopa Parlamendile ja Nõukogule pädevuse kehtestada tavamenetluse raames meetmeid, mis puudutavad asjakohaste andmete kogumist, säilitamist, töötlemist, analüüsimist ja vahetamist. Artikkel 218(3 ja 4) käsitleb protseduuri, mil Euroopa Komisjon või ELi välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja taotleavad Nõukogult mandaati läbirääkimiste pidamiseks.

Läbirääkimistel võetakse arvesse ELi kohaldatavat õigusraamistikku, millega reguleeritakse andmekaitset (nimelt määrus [\(EL\) 2016/679](#) 22 ja direktiiv [\(EL\) 2016/680](#)¹⁴) ning broneeringuinfo edastamist ja töötlemist (nimelt direktiiv [\(EL\) 2016/681](#)), nagu seda on tõlgendanud Euroopa Liidu Kohus sellesisulises kohtupraktikas, eelkõige 26. juuli 2017. aasta arvamuses 1/15 24 ja 21. juuni 2022. aasta otsuses kohtuasjas C-817/2019, aga ka aluslepingute ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta õigusraamistikku.

Proportsionaalsus: Selle ettepanekuga seotud ja eespool sätestatud liidu eesmärged on võimalik saavutada ainult siis, kui liidu tasandil määratakse kindlaks kehtiv õiguslik alus, millega tagatakse põhiõiguste asjakohane kaitse isikuandmete edastamisel liidust. Leping sätteid piirduvad sellega, mis on vajalik, et saavutada lepingu peamised eesmärgid ning kindlustada õiglane tasakaal avaliku julgeoleku säilitamise õiguspärase eesmärgi ning üksikisikute õiguse vahel oma isikuandmete ja eraelu kaitsele.

Vahendi valik: Liidu õiguse kohase kehtiva õigusliku alusega tuleb kehtestada asjakohased kaitsemeetmed selle broneeringuinfo töötlemiseks, mille Korea Vabariik saab lennuettevõtjatelt lendude kohta, mida lennuettevõtjad teenindavad liidu ja Korea Vabariigi vahel. Kavandatav leping on broneeringuinfo edastamist võimaldav õiguslik alus.

Põhiõigused: Isikuandmete vahetamine ja nende töötlemine kolmanda riigi ametiasutuste poolt kujutab enesest selliste põhiõiguste nagu eraelu puutumus ja isikuandmete kaitse riivet. Selline riive on aga õigustatud, ka seetõttu, et lepingul on õiguspärased eesmärgid, st raskete kuritegude ja terrorismi ennetamine, avastamine, uurimine ja nende eest vastutusele võtmine. Leping sisaldab asjakohaseid andmekaitsemeetmeid, mida kohaldatakse edastatavate ja töödeldavate isikuandmete suhtes kooskõlas ELi õiguse, eelkõige ELi põhiõiguste harta artiklitega 7, 8, 47 ja 52.

¹⁴ ELT L 119, 4.5.2016, lk 89–131.

Menetlemise hetkeseis: Otsuse eelnõu on seletuskirja koostamise hetkel arutlusel vastavates EL Nõukogu töörühmades. Nõukogu otsuste heakskiitmiseks on vajalik kvalifitseeritud häälteenamus.

4. Eesti seisukohad ja põhjendused

4.1. Eesti toetab Euroopa Komisjonile mandaadi andmist läbirääkimisteks Korea Vabariigiga lepingu üle, mille eesmärk on võimaldada raskete kuritegude ja terroriaktide ennetamise, avastamise, uurimise ning vastutusele võtmise eesmärkidel lennureisijate broneeringuinfo edastamist ja kasutamist. Teabevahetuse parandamine suurendab Schengeni ala julgeolekut.

4.2. Eesti toetab nõukogu otsuse eelnõu juurde lisatud läbirääkimisjuhiseid, mille eesmärk on tagada kõrgel tasemel põhiõiguste kaitse, eelkõige era- ja perekonnaelu puutumatuse, isikuandmete kaitse ja õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele.

Selgitused seisukohtade 4.1 ja 4.2 kohta

Schengeni konventsiooni osalised ELi liikmesriigid vastutavad ühiselt sisejulgeoleku tagamise eest sisepiirikontrollita alal.

Broneeringuinfo töötlemine on näidanud, et selle abil on võimalik suurendada Schengeni ala julgeolekut, parandades raskete kuritegude ja terrorismi ennetamist ja avastamist ning pakkudes andmetest lähtuvat riskipõhist lähenemisviisi, mida liikmesriigid saavad kasutada Schengeni alal sisepiirikontrolli puudumist kompenseeriva meetmena¹⁵.

2016. aastal loodi broneeringuinfo direktiiviga liikmesriikide vahel kogu ELi hõlmav süsteem, millest sai tähtis vahend ELi sisejulgeoleku parandamiseks.

Liidu õiguse kohaselt võib isikuandmeid liidust kolmandasse riiki edastada üksnes juhul, kui see riik tagab isikuandmete kaitse tasemel, mis on sisuliselt samaväärne liidus nendele isikuandmetele garanteeritud kaitsetasemega. Kuna broneeringuinfo töötlemise suhtes puuduvad sobivad kaitsemeetmed, mis tuleb kehtestada kehtiva õigusliku alusega, nagu on nõutud ELi õiguses, ei või lennuettevõtjad Korea Vabariigile praegu seaduslikult andmeid edastada. Sellest tulenevalt ei ole ka andmete saamine Korea Vabariigi lennuettevõtjatelt garanteeritud. Seega on vaja lahendust, et täita see Schengeni alal esinev julgeolekulünk ja teha võimalikuks broneeringuinfo edastamine liidust kolmandale riigile.

Seda silmas pidades on broneeringuinfoalase lepingu sõlmimise eesmärk võimaldada Korea Vabariigil saada liidust ühtsetel alustel broneeringuinfot ja võimaldada määratud pädeval

¹⁵ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule „Täielikult toimiva ja vastupidava Schengeni ala loomise strateegia“ (COM(2021) 277 final, 2.6.2021), lk 13.

asutusel kasutada seda teavet viisil, mis tagab ühtaegu ühisel sisepiirikontrollita ala ja Korea Vabariigi vahel liikuvate isikute turvalisuse ja nende isikute isikuandmete kaitse. Lepingu sõlmimine on oluline samuti lennuettevõtjatele, et nad saaksid Korea Vabariigile edastada broneeringuinfo andmeid ühtsete nõuete alusel.

Neil põhjustel peab Eesti oluliseks alustada Korea Vabariigiga läbirääkimisi, et EL saaks sõlmida lepingud, mis võimaldaks Korea Vabariigi poolt määratud pädeval asutusel võtta liidu lennuettevõtjatelt vastu ja töödelda broneeringuinfot, tingimusel et kohaldatakse asjakohaseid kaitsemeetmeid. Lisaks soodustaks selline leping õiguskaitsealast koostööd, suurendades võimalusi vahetada Korea Vabariigi ja ELi liikmesriikide pädevate asutuste vahel broneeringuinfot, selleks et ennetada, avastada ja uurida terrorismi ja raskeid kuritegusid ning nende eest vastutusele võtta.

Ka praegu on Korea Vabariigil võimalik saada ELi liikmesriikidelt broneeringuinfo andmeid tuginedes liikmesriikide riigisisese õiguse sätetele, kuid EL tasandil lepingu sõlmimisega muutub andmete töötlemine ja õiguskaitseasutuste koostöö tõhusamaks. Korea Vabariik saaks lepingu sõlmimisel seaduslikult vastu võtta ja töödelda broneeringuinfot lendude kohta, mida lennuettevõtjad teostavad liidu ja Korea Vabariigi vahel.

Eestis reguleerib broneeringuinfo edastamist kolmandale riigile PPVS § 25⁶, mis sätestab viisi, kuidas Eesti edastab kolmandatele riikidele infot üksikpäringu alusel, st see toimub igal üksikjuhul eraldi. Lepingu sõlmimisel hakkaksid ELi lennuettevõtjad edastama Korea Vabariigile süstemaatiliselt kõigi lendude andmeid, mis saabuvad Korea Vabariigist või väljuvad sinna.

5. Otsuse eelnõu vastavus subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõttele

Otsuse eelnõu on kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega, kuivõrd tulenevalt EL toimimise lepingu artiklist 218(3 ja 4) on käesoleval juhul pädevus läbirääkimisteks ELil ning seega on mandaadi andmine Euroopa Komisjonile vajalik. Kuna eesmärgiks on Schengeni ala julgeoleku parandamine, siis on põhjendatud ELi ja Korea Vabariigi vahel ühiste teabevahetusleppe sõlmimine, et tagada võimalikult suur õigusselgus ja põhiõiguste kaitse ühtlaselt kõrgel tasemel.

Eesti hinnangul on nõukogu otsuste eelnõud kooskõlas ka proportsionaalsuse põhimõttega, kuna läbirääkimisjuhistega piiritletakse selgelt broneeringuinfo edastamise ja kasutamise eesmärgid, andmete säilitamise tähtaeg ja muud kaitsemeetmed isikute põhiõiguste tagamiseks. Analooesed kaitsemehhanismid on toodud Euroopa Liidus kehtivas PNR direktiivis, mille põhiõigustele vastavust kinnitas 2022. aastal Euroopa Kohus.

6. Otsuse majanduslikud, sotsiaalsed ja õiguslikud mõjud

Otsus ei too Eestile kaasa olulist majanduslikku ega õiguslikku mõju, kuid andmevahetusleppe sõlmimisel paraneb EL kodanike põhiõiguste kaitse seoses broneeringuinfo edastamise ja

kasutamisega. Otsuse alusel muutub andmevahetus Korea Vabariigiga tõhusamaks ning lennuettevõtjad saavad Korea Vabariigile edastada broneeringuinfot vastavalt lepingule. Lennuettevõtjad juba edastavad nii Euroopa Liidu liikmesriikidele kui ka paljudele kolmandatele riikidele üle maailma broneeringuinfot tulenevalt ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioonidest ja PNR direktiivist.

Eesti ja Korea Vabariigi vahel otselende ei toimu. Eestile kõige lähem lennujaam, millest toimuvad otselennud Korea Vabariigiga, on Vantaa. Korea Vabariigi edastatud teabe alusel toimus ELi ja Korea Vabariigi vahel 2024. aastal ligikaudu 12 000 regulaarlendu, mida kasutavad ka Eesti kodanikud.

Statistika põhjal teenindas Tallinna lennujaam 2024. aastal 3 491 677 reisijat. Aasta jooksul toimus Tallinna lennujaamas 42 403 lendu, mis teeb keskmiselt 116 õhukütõusu ja maandumist päevas. Broneeringuinfo andmekogusse koguti eelmisel aastal kokku 3 585 951 reisija andmeid, sellest ELi väliste lendude andmete kohta tehti 765 135 ja ELi siseste lendude kohta 2 820 779 kirjet.

Senine kogemus PNR andmetega on näidanud, et need andmed on oluline tööriist raske piiriülese kuritegevuse uurimisel ja tõkestamisel. Komisjoni 2020. aasta raporti lisas PNR andmete kasutamise kohta on selgitatud, et lühikese ajavahemiku jooksul pärast PNR direktiivi ülevõtmist on PNR andmete kasutamine osutunud tõhusaks avalikku huvi teeniva eesmärgi saavutamisel. Liikmesriikide teadatel on neile kättesaadavad erinevat tüüpi PNR andmete töötlemisviisid (reaalajas, reageeriv ja ennetav töötlemine) juba toonud käegakatsutavaid tulemusi terrorismi ja kuritegevuse vastases võitluses. Riikide ametiasutused on rõhutanud, et neid tulemusi ei oleks olnud võimalik saavutada ilma PNR andmete töötlemiseta, näiteks kasutades vaid muid vahendeid nagu API andmeid. Teisisõnu, varasemad meetmed ei olnud piisavad kavandatud eesmärkide saavutamiseks¹⁶.

Reisijate broneeringuinfo edastamise ja kasutamise laiendamine Korea Vabariigile omab positiivset sotsiaalset mõju, aidates suurendada Schengeni ala julgeolekut, parandades raskete kuritegude ja terrorismi ennetamist ja avastamist ning tagades sisepiirikontrollita alal liikuvate isikute turvalisuse.

7. Kooskõlastus

Seisukohtade väljatöötamisse olid kaasatud Justiits- ja Digiministerium ning Politsei- ja Piirivalveamet. Tagasiside laekus Justiits- ja Digiministeriumilt, mis kajastub seletuskirja lisas 1 – „Kaasamistabel“. Politsei- ja Piirivalveameti arvamus oli arvestatud seisukohtade koostamisse läbivalt.

¹⁶ Komisjoni raport Euroopa Parlamendile ja Nõukogule direktiivi (EL) 2016/681 läbivaatamise kohta, mis käsitleb broneeringuinfo (PNR-andmete) kasutamist raskete kuritegude ja terroriaktide ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ning vastutusele võtmiseks (COM(2020) 305 final).