



EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 15.9.2025
COM(2025) 490 final

Soovitus:

NÕUKOGU OTSUS,

millega antakse luba alustada läbirääkimisi Euroopa Liidu ja Korea Vabariigi vahelise lepingu üle, mis käsitleb broneeringuinfo edastamist ELis Korea Vabariigile, selleks et ennetada, avastada ja uurida terroriakte ja raskeid kuritegusid ning nende eest vastutusele võtta

SELETUSKIRI

1. ETTEPANEKU TAUST

• Ettepaneku põhjused ja eesmärgid

Terrorismist ja raskest rahvusvahelisest kuritegevusest tulenevate ohtudega tegelemiseks on esmavajalik tugevdada rahvusvahelist koostööd õiguskaitse alal, sealhulgas teabe jagamises. Europol avaldatud viimases raske ja organiseeritud kuritegevuse põhjustatud ohtude hinnangu (SOCTA) aruandes¹ on esile toodud enamiku tõsisemate kuritegelike organisatsioonide tegevuse rahvusvaheline mõõde. Peale selle ei rõhutata Europol viimases aruandes terrorismi olukorra ja suundumuste kohta (TE-SAT)² mitte ainult otseseid seoseid riikidevahelise reisimise ning terroristliku tegevuse ja raskete kuritegude organiseerimise vahel, vaid ka seda, et terroriaktide ennetamiseks ja nendega võitlemiseks on tähtis tulemuslikult avastada ja uurida muid raskeid kuritegusid ning nende eest vastutusele võtta.

Broneeringuinfo kogumise ja analüüsiga võivad asutused saada olulisi üksikasju, mis võimaldavad neil avastada kahtlasi reisiharjumusi ja teha kindlaks kurjategijate ja terroristidega seotud isikuid, eelkõige neid, kes seni on olnud õiguskaitseasutuste tundmatud. Broneeringuinfo on teave, mida annab reisija, ning mida lennuettevõtja kogub ja säilitab broneerimis- ja väljumiskontrollisüsteemides oma ärilistel eesmärkidel. Broneeringuinfo sisu erineb olenevalt broneerimis- ja lennule registreerimise protsessi käigus antud teabest ning võib sisaldada näiteks reisi kuupäevi ning reisija või koos reisivate reisijate rühma täielikku reisiteekonda, selliseid kontaktandmeid nagu aadress ja telefoninumber, makseteavet, istekoha numbrit ja pagasiteavet.

Seetõttu on broneeringuinfo töötlemine muutunud laialdaselt kasutatavaks õiguskaitsevahendiks nii ELis kui ka mujal, et avastada terrorismi ja muid raskeid kuritegusid, nagu narkootikumidega seotud süüteod, inimkaubandus ja laste seksuaalne ärakasutamine, ning ennetada nende kuritegude toimepanemist.

Kuigi broneeringuinfo edastamine kolmandatele riikidele ja selle töötlemine sealsete ametiasutuste poolt on võitluses terrorismi ja raskete kuritegude vastu määrava tähtsusega, riivab see üksikisikute õigust oma isikuandmete kaitsele. Seetõttu on broneeringuinfo edastamiseks vaja ELi õiguse kohast õiguslikku alust ja see peab olema vajalik, proportsionaalne ning järgima rangeid piiranguid ja mõjusaid kaitsemeetmeid, mis on tagatud ELi põhiõiguste hartaga, eelkõige selle artiklitega 6, 7, 8, 21, 47 ja 52. Et neid tähtsaid eesmarke täita, on tarvis leida õiglane tasakaal ühelt poolt avaliku julgeoleku säilitamise õiguspärase eesmärgi ja teiselt poolt igäihe õiguse vahel isikuandmete ja eraelu kaitsele.

2010. aastal süvendasid EL ja Korea Vabariik oma suhteid veelgi 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 meeletatud 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.

¹ Raske ja organiseeritud kuritegevuse põhjustatud ohtude hinnang (SOCTA) Europol

² <https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/tesat-report>.

17. detsembril 2021 võttis komisjon vastu kaitse piisavuse otsuse isikuandmete ELi ja Korea vabariigi äriühingute vahelise edastamise kohta,³ leides, et Korea Vabariik tagab sisuliselt samaväärse kaitse taseme, kui on tagatud isikuandmete kaitse üldmäärusega⁴. Sellega seoses hindas komisjon ka tingimusi ja kaitsemeetmeid, mille alusel Korea Vabariigi ametiasutused, sealhulgas õiguskaitseasutused, saavad juurdepääsu nende äriühingute valduses olevatele andmetele. Kuigi käesoleva otsuse kohane piisavuse hindamine ei hõlma 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 Rahvusvaheline Tsiviillennunduse Organisatsiooni (ICAO) broneeringuinfo standarditele.

Selleks et võimaldada broneeringuinfo edastamist EList Korea Vabariigile võitlemaks tõhusalt terrorismi ja muude raskete rahvusvaheliste 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 üldmääruse⁵ 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 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.

³ Komisjoni 17. detsembri 2021. aasta rakendusotsus (EL) 2022/254, mis põhineb Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruisel (EL) 2016/679 ning käsitleb isikuandmete kaitse seaduse kohast isikuandmete piisavat kaitset Korea Vabariigis (ELT L 44, 24.2.2022, lk 1–90).

⁴ Määrus (EL) 2016/679 (ELT L 119, 4.5.2016, lk 1–88).

⁵ ELT L 119, 4.5.2016, lk 1–88.

- **Kooskõla poliitikavaldkonnas praegu kehtivate õigusnormidega**

Euroopa Liidus võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu 2016. aastal vastu direktiivi (EL) 2016/681, mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks (edaspidi „broneeringuinfo direktiiv“)⁶. Selle direktiiviga reguleeritakse broneeringuinfo edastamist ja töötlemist Euroopa Liidus ning selles on sätestatud olulised põhiõiguste, eelkõige eraelu puutumatuse ja isikuandmete kaitse meetmed. Juunis 2022 kinnitas Euroopa Liidu Kohus kohtuasjas C-817/19 tehtud otsuses kõnealuse direktiivi kehtivust ja kooskõla ELi põhiõiguste harta ja liidu aluslepingutega⁷.

Seoses ELi broneeringuinfoalase välispoliitikaga esitas komisjon selle poliitika põhisuunad kõigepealt 2003. aasta teatises⁸ ja need vaadati läbi 2010. aastal vastu võetud teatises⁹. Praegu kehtib ELi ja kolmandate riikide vahel kolm broneeringuinfo edastamist ja töötlemist hõlmavat rahvusvahelist lepingut, nimelt Austraaliaga,¹⁰ Ameerika Ühendriikidega¹¹ (2012) ja Ühendkuningriigiga¹² (2020). Pärast läbirääkimisi, mis järgnesid Euroopa Liidu Kohtu 26. juuli 2017. aasta arvamusele 1/15,¹³ allkirjastati uus broneeringuinfo leping Kanadaga 4. oktoobril 2024¹⁴. 2024. aasta märtsis alustas komisjon pärast nõukogult loa saamist¹⁵ läbirääkimisi ka Šveitsi, Islandi ja Norraga. 12. juunil 2025 tegi komisjon läbirääkimiste tulemusena ettepanekud broneeringuinfo lepingute allkirjastamiseks ja sõlmimiseks Islandi¹⁶ ja Norraga¹⁷.

Rahvusvahelisel tasandil on üha rohkem kolmandaid riike hakanud arendama oma suutlikkust koguda lennuettevõtjatelt broneeringuinfot. Seda suundumust on veelgi soodustanud ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioonid (2017. ja 2019. aastal), milles nõutakse, et kõik riigid arendaksid välja broneeringuinfo kogumise ja kasutamise suutlikkuse,¹⁸ ning mille alusel Rahvusvaheline Tsiviillennunduse Organisatsioon (ICAO) võttis 2020. aastal vastu broneeringuinfo standardid ja soovituslikud tavad – Chicago konventsiooni 9. lisa 28. muudatusega, mida hakati kohaldama 2021. aasta veebruaris¹⁹.

⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta direktiiv (EL) 2016/681, mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks (ELT L 119, 4.5.2016, lk 132–149).

⁷ Euroopa Kohtu (suurkoda) 21. juuni 2022. aasta otsus Ligue des droits humains ASBL vs. Conseil des ministres, C-817/19, EU:C:2022:491. Kohtuotsus puudutas Belgia Cour constitutionnelle'i (konstitutsioonikohus) esitatud eelotsusetaotlust.

⁸ COM(2003) 826 final (16.12.2003).

⁹ COM(2010) 492 final (21.9.2010).

¹⁰ ELT L 186, 14.7.2012, lk 4–16.

¹¹ ELT L 215, 11.8.2012, lk 5–14.

¹² ELT L 149, 30.4.2021, lk 710–735.

¹³ 26. juuli 2017. aasta arvamus 1/15 (ELi ja Kanada vaheline broneeringuinfo leping), EU:C:2017:592.

¹⁴ ELT L, 2024/2891, 14.11.2024.

¹⁵ Nõukogu 4. märtsi 2024. aasta otsused (EL) 2024/947, 2024/948 ja 2024/988.

¹⁶ COM(2025) 294 final; COM(2025) 295 final (12.6.2025).

¹⁷ COM(2025) 282 final; COM(2025) 279 final (12.6.2025).

¹⁸ ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioon 2396 (2017): „Julgeolekunõukogu: [...] 12. Otsustab, et ÜRO liikmesriigid peavad parandama suutlikkust koguda, töödelda ja analüüsida broneeringuinfot ICAO standardite ja soovituslike tavade raames ning tagama, et kõik nende pädevad riiklikud asutused kasutavad ja et nendega jagatakse terroriaktide ja nendega seotud reisimise ennetamiseks, tuvastamiseks ja uurimiseks broneeringuinfot viisil, milles võetakse täielikult arvesse inimõigusi ja põhivabadusi, [...]“.

Vt ka ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioon 2482 (2019).

¹⁹ Rahvusvahelise tsiviillennunduse konventsiooni 9. lisa 9. peatüki D osa.

Nõukogu otsusega (EL) 2021/121 kehtestatud liidu seisukohas on väljendatud heameelt broneeringuinfot käsitlevate ICAO standardite ja soovituslike tavade üle, sest need sisaldavad ambitsioonikaid andmekaitsemeetmeid ja võimaldavad seega teha märkimisväärsed edusamme rahvusvahelisel tasandil. Samal ajal leiti kõnealuses nõukogu otsuses seoses liikmesriikidele kehtestatud nõudega registreerida erinevused, et liidu õigusest (sealhulgas asjaomasest kohtupraktikast) tulenevad nõuded on rangemad kui teatavad ICAO standardid ning et andmete edastamiseks ELi kolmandatele riikidele on vaja õiguslikku alust, millega kehtestatakse broneeringuinfo kolmanda riigi pädevate asutuste poolt kasutamisele selged ja täpsed normid ja kaitsemeetmed²⁰. Tehnilisel tasandil peetud esialgsete arutelude põhjal teatas Korea Vabariik komisjoni talitustele, et tema õigus- ja haldusraamistik on kooskõlas ICAO standarditega.

Selles kontekstis on Korea Vabariigiga läbirääkimiste pidamine ja käesoleva lepingu sõlmimine 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 järeldustes²¹.

Sellele soovib komisjon vastata ka lennuettevõtjate üleskutsetele tagada broneeringuinfo edastamisel kolmandatele riikidele suurem õigusselgus ja prognoositavus²².

2. ÕIGUSLIK ALUS, SUBSIDIAARSUS JA PROPORTSIONAALSUS

• Õiguslik alus

Selle soovitusliku menetlusõigusliku aluse on Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 218 lõiked 3 ja 4.

Ettepanekul on kaks peamist eesmärki ja komponenti, millest üks on seotud vajadusega tagada broneeringuinfo Korea Vabariigile edastamise kaudu avalik julgeolek ning teine on seotud üksikisikute eraelu puutumatuse ning muude põhiõiguste ja -vabaduste kaitsega. Seega on materiaalsoiguslik alus ELi toimimise lepingu artikli 16 lõige 2 ja artikli 87 lõike 2 punkt a.

• Proportsionaalsus

Selle ettepanekuga seotud ja eespool sätestatud liidu eesmärgid on võimalik saavutada ainult siis, kui liidu tasandil määratakse kindlaks kehtiv õiguslik alus, millega tagatakse põhiõiguste asjakohane kaitse isikuandmete edastamisel liidust. Lepingus sätestatud piirid 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.

²⁰ ELT L 37, 3.2.2021, lk 6–9.

²¹ 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: „Kutsus 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.“

²² Nagu lennuettevõtjad märkisid, sealhulgas vastusena tegevuskavaga seotud konsultatsioonile ELi broneeringuinfoalase poliitika välismõõtmekohta, 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>.

- **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. Käesolev leping on broneeringuinfo edastamist võimaldav õiguslik alus.

- **Põhiõigused**

Isikuandmete vahetamine ja nende töötlemine kolmanda riigi ametiasutuste poolt kujutab enesest selliste põhiõiguste nagu eraelu puutumatus 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.

3. MÕJU EELARVELE

Mõju liidu eelarvele puudub.

Soovitus:

NÕUKOGU OTSUS,

millega antakse luba alustada läbirääkimisi Euroopa Liidu ja Korea Vabariigi vahelise lepingu üle, mis käsitleb broneeringuinfo edastamist ELi ja Korea Vabariigile, selleks et ennetada, avastada ja uurida terroriakte ja raskeid kuritegusid ning nende eest vastutusele võtta

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artikli 16 lõiget 2 ja artikli 87 lõike 2 punkti a koostoimes artikli 218 lõigetega 3 ja 4,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni soovitusi

ning arvestades järgmist:

(1) Tuleks alustada läbirääkimisi, et sõlmida Euroopa Liidu ja Korea Vabariigi vahel leping, mis käsitleb broneeringuinfo edastamist liidust Korea Vabariigile, selleks et ennetada, avastada ja uurida terroriakte ja raskeid kuritegusid ning nende eest vastutusele võtta.

(2) Leping peaks olema vastavuses põhiõigustega ja järgima Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) põhimõtteid, nagu Euroopa Liidu Kohus on neid tõlgendanud, eelkõige harta artiklis 7 sätestatud õigust era- ja perekonnaelu puutumatusele, artiklis 8 sätestatud õigust isikuandmete kaitsele ja artiklis 47 sätestatud õigust tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele. Lepingut tuleks kohaldada kooskõlas nende õiguste ja põhimõtetega, võttes igakülgset arvesse proportsionaalsuse põhimõtet vastavalt harta artikli 52 lõikele 1.

(3) Lepingu sätted peaksid toetama broneeringuinfo suhtes kohaldatavaid rahvusvahelisi standardeid, mis sisalduvad rahvusvahelises tsiviillennunduse konventsioonis, nimelt selle 9. lisa „Protokollide lihtsustamine“ 9. peatüki „Reisijaandmete vahetamise süsteem“ D osas „Broneeringuinfo“²³.

(4) [Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Liidu toimimise lepingule lisatud protokoll nr 21 (Ühendkuningriigi ja Iirimaa seisukoha kohta vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suhtes) artiklite 1 ja 2 kohaselt ja ilma et see piiraks kõnealuse protokoll nr 4 kohaldamist, ei osale Iirimaa käesoleva otsuse vastuvõtmisel ning see ei ole tema suhtes siduv ega kohaldatav.] VÕI [Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Liidu toimimise lepingule lisatud protokoll nr 21 (Ühendkuningriigi ja Iirimaa seisukoha kohta vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suhtes) artikli 3 kohaselt on Iirimaa [oma ... aasta kirjaga] teatanud oma soovist osaleda käesoleva otsuse vastuvõtmisel ja kohaldamisel.].

(5) Euroopa Liidu lepingule ja ELi toimimise lepingule lisatud protokoll nr 22 (Taani seisukoha kohta) artiklite 1 ja 2 kohaselt ei osale Taani käesoleva otsuse vastuvõtmisel ning see ei ole tema suhtes siduv ega kohaldatav.

²³

[Rahvusvahelise tsiviillennunduse konventsiooni 9. lisa 9. peatüki D osa.](#)

(6) Euroopa Andmekaitseinspektoriga konsulteeriti kooskõlas määruse (EL) 2018/1725 artikliga 42 ning ta esitas oma arvamuse [xxx] [xx.xx.xxxx],

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA OTSUSE:

Artikkel 1

Käesolevaga antakse Euroopa Komisjonile luba pidada liidu nimel läbirääkimisi liidu ja Korea Vabariigi vahelise lepingu üle, mis käsitleb broneeringuinfo edastamist liidust Korea Vabariigile, selleks et ennetada, avastada ja uurida terroriakte ja raskeid kuritegusid ning nende eest vastutusele võtta.

Artikkel 2

Läbirääkimisjuhised on esitatud lisas.

Artikkel 3

Läbirääkimiste käigus konsulteeritakse [erikomiteega, mille nime lisab nõukogu].

Artikkel 4

Käesolev otsus on adresseeritud komisjonile.

Brüssel,

*Nõukogu nimel
eesistuja*