

U 45/2025 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan unionin ja Sveitsin valaliiton välisestä sopimuksesta matkustajarekisteritietojen (PNR) siirtämisestä ja käytöstä terrorismin ja muun vakavan kansainvälisen rikollisuuden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi (EU-Sveitsi PNR-sopimus)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle muistio Euroopan unionin ja Sveitsin valaliiton välisestä sopimuksesta matkustajarekisteritietojen (PNR) siirtämisestä ja käytöstä terrorismin ja muun vakavan kansainvälisen rikollisuuden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi (EU-Sveitsi PNR-sopimus).

Helsingissä 16.10.2025

Oikeusministeri Leena Meri

Erityisasiantuntija Amanda Mäkelä

**EUROOPAN UNIONIN JA SVEITSIN VALALIITON VÄLINEN SOPIMUS
MATKUSTAJAREKISTERITIETOJEN (PNR) SIIRTÄMISESTÄ JA KÄYTÖSTÄ
TERRORISMIN JA MUUN VAKAVAN KANSAINVÄLISEN RIKOLLISUUDEN
EHKÄISEMISEKSI JA TORJUMISEKSI (EU-SVEITSI PNR-SOPIMUS)****1 Tausta ja tavoitteet**

Euroopan unionin neuvosto hyväksyi 4.3.2024 päätöksen valtuuksien antamisesta komissiolle aloittaa EU:n ja Sveitsin valaliiton (jäljempänä Sveitsi) väliset sopimusneuvottelut matkustajarekisteritietojen (passenger name record, PNR) siirtämisestä ja käytöstä terrorismin ja muun vakavan kansainvälisen rikollisuuden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi (ks. E 45/2023 vp). PNR-tiedoilla tarkoitetaan lentomatkustajia koskevia henkilötietoja, joita lentoliikenteen harjoittajat tarvitsevat varausten käsittelyä varten. PNR-tiedot ovat tärkeä työkalu terrorismin ja muun vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjunnassa. PNR-sopimusten 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.

Komissio jakoi syyskuussa 2025 EU:n neuvoston tietojenvaihtotyöryhmälle (IXIM) sopimusluonnoksen EU:n ja Sveitsin välisestä PNR-sopimuksesta (jäljempänä EU-Sveitsi PNR-sopimus). Sopimusluonnosta käsiteltiin IXIM-työryhmässä 29.9.2025. EU:n ja Sveitsin välillä neuvoteltu sopimusluonnos vastaa pitkälti aiempia EU:n ja kolmansien maiden välisiä PNR-sopimuksia, joissa on huomioitu unionin oikeus, siten kuin EU-tuomioistuin on sitä tulkinnut. Huomioiden, että Sveitsi on Schengenin yleissopimuksen osapuoli, sopimukseen ei ole kuitenkaan tarve sisällyttää täysin vastaavia säännöksiä kaikista EU-tuomioistuimen edellyttämistä seikoista. Sopimus muodostaisi oikeusperustan, jonka nojalla lentoliikenteen harjoittajat voivat siirtää PNR-tietoja. Sopimuksessa määrättäisiin, miten PNR-tietoja voidaan siirtää Sveitsiin ja käsitellä Sveitsissä. Sopimus sisältäisi lisäksi määräykset EU:n jäsenvaltioiden ja Sveitsin viranomaisten sekä Europolin ja Eurojustin välisestä PNR-tietojenvaihdosta. Sopimus olisi liiteasiakirjoineen kaikkia osapuolia oikeudellisesti sitova.

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. Neuvosto on antanut lisäksi komissiolle valtuudet aloittaa neuvottelut PNR-sopimuksen tekemiseksi Meksikon, Japanin, Islannin ja Norjan kanssa. Neuvottelut Islannin ja Norjan kanssa on saatu päätökseen ja asia etenee seuraavaksi neuvoston ja parlamentin hyväksyttäväksi.

Komission tavoitteena on viimeistellä sopimuksen sisältö lokakuun puolivälin jälkeen ja sen jälkeen toimittaa suositukset neuvoston päätöksiksi allekirjoittaa ja hyväksyä sopimus. Komission tavoitteena on, että EU-Sveitsi PNR-sopimus allekirjoitettaisiin marraskuun loppupuolella. Sopimuksen tekeminen edellyttää neuvoston lisäksi myös parlamentin hyväksyntää. Komissio tulee informoimaan myös parlamenttia sopimusneuvotteluiden etenemisestä lähiaikoina. Tällä kirjelmällä informoidaan eduskuntaa sopimusneuvotteluiden etenemisestä ja muodostetaan kantoja EU-Sveitsi PNR-sopimuksen tekemisestä sekä komission jakaman sopimusluonnoksen hyväksymisestä.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

2.1 EU-Sveitsi PNR-sopimuksesta

EU-Sveitsi PNR-sopimuksessa on oikeudellisen perustan luomisen lisäksi otettava huomioon henkilötietojen suoja ja PNR-tietoja koskeva EU:n oikeudellinen kehys eli Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuseräluonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus), Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämisestä, tutkimisesta, paljastamisesta tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäätöksen 2008/977/YOS kumoamisesta (EU) 2016/680 (jäljempänä rikosasioiden tietosuojadirektiivi) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi matkustajarekisteritietojen (PNR) käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämisestä, paljastamisesta ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten (EU) 2016/681 (jäljempänä PNR-direktiivi). Komissio on huomioinut neuvotteluissa unionin oikeuden ohella Euroopan unionin perussopimukset ja perusoikeuskirjan, sellaisina kuin unionin tuomioistuin on tulkinnut niitä PNR-asioita koskevassa oikeuskäytännössä, erityisesti tuomioistuimen lausunnossa 1/15, joka koski EU-Kanada PNR-sopimusta. Sopimusneuvotteluissa on huomioitu niin ikään 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.

Sveitsi on Schengenin yleissopimuksen osapuoli. Komission mukaan PNR-tietojen käsittelyn on osoitettu voivan parantaa Schengen-alueen turvallisuutta, sillä se parantaa vakavan rikollisuuden ja terrorismin ennalta estämistä ja paljastumista ulkorajoilla ja tarjoaa riskiperusteisen datavetoisen lähestymistavan, jota jäsenvaltiot voivat käyttää Schengen-alueella korvaavana toimenpiteenä sisärajavalvonnan puuttuessa. Sveitsi on osana Schengenin säännösten täytäntöönpanoa hyväksynyt ja täytäntöönpannut myös rikosasioiden tietosuojadirektiivin. Kyseistä täytäntöönpanosääntelyä sovelletaan lainvalvontaviranomaisten suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn rikosten ennalta estämisestä, tutkintaa, paljastamista ja rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten. Kyseistä sääntelyä sovelletaan myös neuvoteltavana olevan sopimuksen tarkoittamaan henkilötietojen käsittelyyn.

Koska PNR-direktiivi ei sido Sveitsiä, EU-Sveitsi PNR-sopimuksessa tulee huomioida PNR-direktiivin kansainvälisiä tiedonsiirtoja koskevat reunaehdot. Sopimuksessa tulee siten varmistaa, että Sveitsi takaa sellaisen henkilötietojen suojan tason, joka vastaa olennaisin osin unionissa taatun suojan tasoa. Suojan taso varmistetaan sisällyttämällä sopimukseen PNR-tietojen käsittelyä koskevat asianmukaiset suojatoimet, jotta osapuolet voivat lainmukaisesti vastaanottaa ja käsitellä PNR-tietoja tavalla, jolla varmistetaan sekä sisärajatarkastuksista vapaalla yhteisellä alueella liikkuvien yksilöiden turvallisuus että näitä yksilöitä koskevien henkilötietojen suoja.

2.2 Sopimusluonnoksen sisällöstä

Komissio on neuvotellut neuvoston päätöksessä ja sen liitteenä olevien neuvotteluohjeiden (ST/5385/2024/INIT, ST 5385/2024 ADD 1) pohjalta sopimusluonnoksen EU-Sveitsi PNR-sopimuksesta. Luonnoksen perusteella sopimuksen luvussa I (Yleiset säännökset) määrittäisiin sopimuksen tavoitteesta ja soveltamisalasta (1 artikla) ja määritelmistä (2 artikla).

Sopimusluonnos vastaa sisällöltään EU:n ja Islannin sekä EU:n ja Norjan kuningaskunnan välillä neuvoteltuja sopimuksia (U 4/2025 vp, U 5/2025 vp).

Luonnoksen mukaan sopimuksen tavoitteena olisi mahdollistaa lentoliikenteen harjoittajien matkustajarekisteritietojen (PNR) siirto unionista Sveitsiin ja vahvistaa säännöt ja edellytykset, joiden mukaisesti Sveitsi voisi käsitellä PNR-tietoja. Tavoitteena olisi lisäksi parantaa unionin ja Sveitsin välistä poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä PNR-tietojen osalta. Sopimuksen soveltamisalaan kuuluisivat lentoliikenteen harjoittajat, jotka harjoittavat matkustajalentoja unionin ja Sveitsin välillä, sekä lentoliikenteen harjoittajat, jotka on rekisteröity unioniin tai jotka tallentavat siellä tietoja, ja lentoliikenteen harjoittajat, jotka harjoittavat lentoja Sveitsiin tai Sveitsistä. Artiklassa 2 määrittäisiin keskeisistä määritelmistä, jotka vastaisivat PNR-direktiivin 3 artiklassa säädettyjä määritelmiä.

Sopimuksen luvussa II määrittäisiin PNR-tietojen siirtämisestä. Artikla 3 koskisi PNR-tietojen siirtotapaa ja siirtojen tiheyttä. Artiklassa edellytettäisiin Sveitsiä varmistamaan, että lentoliikenteen harjoittajat siirtävät PNR-tiedot Sveitsin matkustajatietoyksikölle (jäljempänä Sveitsin PIU) siirtämällä vaaditut PNR-tiedot pyynnön esittäneen viranomaisen tietokantaan yksinomaan työntöjärjestelmällä (push method), jolla tarkoitetaan sitä, että lentoliikenteen harjoittajat siirtävät PNR-tiedot itse kolmannen maan toimivaltaiselle viranomaiselle PNR-sopimuksen mukaisesti (verrattuna kysyntäjärjestelmään, pull method, jossa kolmannen maan viranomaiselle annettaisiin pääsy lentoliikenteen harjoittajan varausjärjestelmään tietojen saamiseksi). Artiklan mukaan Sveitsi ei saisi vaatia lentoliikenteen harjoittajia luovuttamaan ylimääräisiä PNR-tietoja, ja sen tulisi poistaa mahdolliset lentoliikenteen harjoittajan toimittamat ylimääräiset tiedot. Artiklassa määrittäisiin tarkasti myös PNR-tietojen toimittamisen määräajoista ja erityistilanteita koskevista poikkeuksista. Sopimuksessa määrittäisiin lisäksi API-PNR-reitittimen mahdollisesta käyttöönotosta (4 artikla) ja sen käyttöön liittyvistä edellytyksistä. Sveitsi voisi sopimuksen mukaan ottaa käyttöön API-PNR reitittimen siten, kuin kyseisestä reitittimestä säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa matkustajien ennakotietojen keräämisestä ja siirtämisestä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten sekä asetuksen (EU) 2019/818 muuttamisesta ((EU) 2025/13). Sveitsi on ilmaissut kiinnostuksensa reitittimen käyttöön.

Sopimuksen luvussa III määrittäisiin PNR-tietojen käsittelystä ja käsittelyyn liittyvistä suojatoimenpiteistä. Olennaisena osana sopimuksessa määrittäisiin PNR-tietojen käyttötarkoituksista (5 artikla). Sopimuksen mukaan PNR-tietoja voidaan käsitellä ainoastaan terrorismirikosten tai vakavan rikollisuuden estämiseksi, havaitsemiseksi, tutkimiseksi ja syytteesen panemiseksi. Sopimuksen 6 ja 7 artiklassa määrittäisiin tarkemmin PNR-tietojen reaaliaikaiseen arviointiin liittyvistä edellytyksistä, mukaan lukien Sveitsin velvollisuudesta varmistaa ennalta määriteltyjen kriteerien syrjimättömyys, luotettavuus ja ajantasaisuus sekä tarkistaa saadut osumat yksittäin, ei-automaattisen käsittelyn keinoin. Kyseiset edellytykset vastaavat, mitä PNR-direktiivissä säädetään PNR-tietojen käsittelystä ja mitä EU-tuomioistuim on edellyttänyt PNR-sopimuksilta asianmukaisina suojatoimina.

Sopimuksen 8 artiklassa kiellettäisiin EU-tuomioistuimen edellyttämällä tavalla nimenomaisesti erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvilla tiedoilla tarkoitetaan henkilötietoja, joista ilmenee rotu tai etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus taikka ammattiliiton jäsenyys, sekä geneettisten tietojen, luonnollisen henkilön yksiselitteiseen tunnistamiseen tarkoitettujen biometristen tietojen tai terveyttä taikka luonnollisen henkilön seksuaalista käyttäytymistä ja seksuaalista suuntautumista koskevia tietoja. Mikäli Sveitsin PIU:n vastaanottamat PNR-tiedot jostain syystä sisältäisivät edellä mainittuja arkaluonteisia

tietoja, sen tulisi poistaa tällaiset tiedot välittömästi. Sopimusluonnos sisältäisi lisäksi määräykset erinäisistä tietoturvaan ja eheyteen liittyvistä vaatimuksista ja Sveitsin PIU:n velvollisuudesta ilmoittaa tietoturvaloukkauksista kansalliselle tietosuojaviranomaiselle (9 artikla) sekä lokitietojen säilyttämisestä ja niihin liittyvästä dokumentointivelvollisuudesta (10 artikla).

Sopimuksen IV luvussa määrättäisiin täsmällisesti PNR-tietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta. Sopimuksen PNR-tietojen säilyttämistä ja niiden häivyttämistä koskevat säännökset vastaisivat PNR-direktiiviä ja niissä huomioidaan myös EU-tuomioistuimen edellytykset. Sopimuksen 11 artiklan mukaan Sveitsin olisi varmistettava, että PNR-tiedot säilytetään ainoastaan, jos tallennettujen PNR-tietojen ja vähintään yhden 5 artiklassa tarkoitetun käyttötarkoituksen välillä on suora tai epäsuora objektiivinen yhteys. Tällaiset tiedot voitaisiin tallentaa enintään viideksi vuodeksi. Artiklassa määrättäisiin edelleen, että Sveitsin PIU voisi säilyttää kaikkien lentomatrustajien PNR-tietoja kansallisessa lainsäädännössä määritellyn ajan, joka ei saa ylittää sitä, mikä on ehdottoman välttämätöntä. Tämän jälkeen Sveitsin PIU voisi tallentaa PNR-tietoja vain sellaisilta matkustajilta, joiden osalta on objektiivista näyttöä, jolla voidaan osoittaa terrorismirikoksiin tai vakaviin rikoksiin liittyvä riski. PNR-tiedot tulee poistaa tai anonymisoida edellä mainittujen säilytysaikojen päätyttyä. Sopimuksessa mahdollistettaisiin, että PNR-tietoja voitaisiin säilyttää artiklassa mainittua viiden vuoden määräaika pidempään, jos PNR-tietoja tarvittaisiin uudelleentarkastelua, tutkintaa, täytäntöönpanotoimia, oikeudenkäyntiä, syytteenpanoa tai seuraamusten täytäntöönpanoa varten. Sopimuksen 12 artiklassa määrättäisiin tunnistamisen mahdollistavien tiedonosien erottamisesta siten, että PNR-tiedoista erotetaan häivyttämällä sellaiset tiedonosat, joiden avulla voisi olla mahdollista tunnistaa välittömästi matkustaja, johon PNR-tiedot liittyvät. Sveitsin PIU voisi sopimusluonnoksen mukaan luovuttaa kyseisiä tietoja ainoastaan sopimuksessa määriteltyjä käyttötarkoituksia varten (5 artikla) ja tietojen luovuttamista koskevien edellytysten mukaisesti (13 ja 14 artikla).

Sopimus sisältäisi säännökset PNR-tietojen luovuttamisesta Sveitsissä (13 artikla) sekä Sveitsin ja EU:n ulkopuolelle (14 artikla). PNR-tietojen luovuttamista koskevat säännökset vastaisivat PNR-direktiivin edellytyksiä. Sveitsin PIU voisi luovuttaa yksittäisluovutuksena PNR-tietoja kansallisille toimivaltaisille viranomaisille ainoastaan, jos luovuttaminen on tarpeen terrorismirikosten tai vakavan rikollisuuden estämiseksi, havaitsemiseksi, tutkimiseksi ja syytteenpanemiseksi ja PNR-tietoja luovutetaan vain pienin mahdollinen määrä (minimointiperiaate). Vastaanottavan toimivaltaisen viranomaisen tulee varmistaa tätä sopimusta vastaava suojan taso. Tietojen luovuttamisen edellyttäisi lisäksi aina joko oikeusviranomaisen tai muun riippumattoman elimen etukäteislupaa, ellei kyse ole perustellusta kiireellisestä tilanteesta. Tällaisissa perustelluissa kiiretilanteissa tulee tehdä jälkikäteen arviointi. Sopimuksessa mukaan tiedot vastaanottanut toimivaltainen viranomainen ei voisi luovuttaa PNR-tietoja edelleen toiselle viranomaiselle ilman Sveitsin PIU:n nimenomaista lupaa. Edellä mainittuja reunaehtoja edellytettäisiin myös silloin, kun tietoja luovutettaisiin Sveitsin ja EU:n ulkopuolelle, sillä erotuksella, että vastaanottavan kolmannen maan, jonka toimivaltaiselle viranomaiselle PNR-tiedot luovutetaan, varmistaa EU:n oikeudessa tarkoitetun tietosuojan riittävän tason. Sopimukseen tältä osin sisällytetty rajattu poikkeusmahdollisuus yleistä turvallisuutta uhkaavan vakavan ja välittömän uhan torjumiseksi tai tutkimiseksi. Sopimuksen 15 artikla sisältäisi säännökset PNR-tietojen, näiden tietojen käsittelyn tulosten sekä PNR-tietoihin perustuvien analyysitietojen vaihtamisesta Sveitsin PIU:n ja EU-jäsenvaltioiden matkustajatietoyksiköiden, Europolin sekä Eurojustin välillä oma-aloitteisesti tai pyynnöstä.

Sopimuksen V luvussa säädettäisiin henkilötietojen suojasta ja siihen liittyvistä suojatoimista EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti. Sopimuksen 16 artiklassa edellytettäisiin, että

matkustajarekisteritietojen käsittelyyn sovelletaan samoja oikeuksia ja velvollisuuksia kuin rikosasioiden tietosuojadirektiivissä säädetään. Sveitsin PIU:n suorittamaa henkilötietojen käsittelyä valvoisi rikosasioiden tietosuojadirektiivin tarkoittama kansallinen toimivaltainen viranomainen (tietosuojaviranomainen). Sopimuksen 17 artiklassa määrättäisiin läpinäkyvyydestä ja matkustajille ilmoittamisesta.

Sopimusluonnoksen VI luku sisältäisi loppusäännökset, joissa määrättäisiin muun muassa ilmoittamisvelvollisuuksista (18 artikla), sopimuksen voimaantulosta (19 artikla), riitojenratkaisusta ja sopimuksen soveltamisen keskeyttämisestä (20 artikla), sopimuksen voimassaolon päättämisestä (21 artikla), mahdollisista muutoksista sopimukseen (22 artikla), sopimuksen tarkastelusta ja arvioinnista (23 artikla) sekä sopimuksen alueellisesta soveltamisalasta (24 artikla). Sopimus laadittaisiin kaikilla EU:n virallisilla kielillä, joista kukin kieliversio on yhtä todistusvoimainen. Jos kielitoisintojen välillä on eroja, englanninkielinen toisinto olisi todistusvoimainen.

Sopimuksen liite sisältäisi luettelon sopimuksen tarkoittamista PNR-tiedoista. Liite on sisällöltään täysin identtinen PNR-direktiivin liitteen I kanssa.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Sopimuksesta neuvotellaan unionin puolesta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 218 artiklan mukaisessa menettelyssä. Sopimuksen aineellinen oikeusperusta voidaan määritellä tarkasti vasta siinä vaiheessa, kun lopullinen sopimusteksti on valmis. Sopimuksen aineellinen oikeusperusta voisi olla Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 16 artiklan 2 kohta (henkilötietojen suoja) ja 87 artiklan 2 kohdan a alakohhta (poliisiyhteistyö), vastaavasti kuin EU-tuomioistuimien on lausunnossaan 1/15 katsonut.

Jos aineellisena oikeusperustana käytetään edellä mainittuja artikloja, tekee neuvosto päätökset sopimuksen allekirjoittamisesta ja tekemisestä unionin puolesta määräenemmistöllä SEUT 218 artiklan 5, 6 ja 8 kohdan mukaisesti. Neuvoston päätös sopimuksen allekirjoittamisesta ei edellytä Euroopan parlamentin kuulemistä tai hyväksyntää. Neuvoston päätös sopimuksen tekemisestä edellyttäisi kuitenkin edellä todettujen aineellisten oikeusperustojen nojalla parlamentin hyväksyntää, koska sopimus tehdään alalla, jolla sovelletaan tavallista lainsäätämisyjärjestystä SEUT 218 artiklan 6 kappaleen a alakohdan v alakohdan mukaisesti.

4 Ehdotuksen vaikutukset

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

Neuvoteltavalla sopimuksella ei arvioida olevan julkistaloudellisia vaikutuksia.

Sopimuksella voi olla taloudellisia vaikutuksia lentoyhtiöille, jotka kuuluisivat sopimuksen soveltamisalaan.

5 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Ehdotettu sopimus on merkityksellinen perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun henkilötietojen ja yksityiselämän suojan näkökulmasta. Ehdotettu sopimus on merkityksellinen niin ikään Euroopan perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvatun yksityiselämän ja 8 artiklassa turvatun henkilötietojen suojan näkökulmasta.

Henkilötietojen siirto EU:sta kolmanteen maahan edellyttää käsittelyn yleisen oikeusperustan lisäksi, että unionin oikeudessa säädettyjä kansainvälisiä tiedonsiirtoja koskevia säännöksiä noudatetaan. Näillä säännöksillä pyritään varmistamaan, ettei unionin oikeudessa taattua luonnollisten henkilöiden henkilötietojen suojan tasoa vaaranneta. Sopimuksen tavoitteena on luoda lentoliikenteen harjoittajille oikeudellinen perusta PNR-tietojen siirrolle ja taata näiden tietojen siirroissa Sveitsiin henkilötietojen suojan asianmukainen taso. Asianmukaisen henkilötietojen suojan tason varmistamiseksi PNR-tietojen luovuttamisessa tulee huolehtia rikosasioiden tietosuojadirektiivin ja PNR-direktiivin asettamista reunaehdoista. PNR-direktiivin 11 artiklan mukaan PNR-tietoja ja kyseisten tietojen käsittelyn tuloksia voidaan siirtää kolmanteen maahan vain tapauskohtaisesti ja edellyttäen, että rikosasioiden tietosuojadirektiivin 35 artiklassa säädettyjä edellytyksiä kansainvälisille tiedonsiirroille noudatetaan ja että tietojen siirtäminen on tarpeen terrorismirikosten tai vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten. Rikosasioiden tietosuojadirektiivin 35 artiklan mukaan henkilötietojen siirrot kolmansiin maihin voivat muun muassa perustua kyseisen direktiivin 36 artiklassa tarkoitettuun komission tekemään riittävyyspäätökseen tai jos asianmukaisista suojatoimista on säädetty (tai ne ovat olemassa) 37 artiklan mukaisesti. Koska Sveitsin osalta ei ole riittävyyspäätöstä, sopimuksessa tulee huolehtia rikosasioiden tietosuojadirektiivin 37 artiklassa tarkoitetuista asianmukaisista suojatoimista.

PNR-sopimusneuvotteluissa on otettava huomioon EU-tuomioistuimen Kanadan PNR-sopimusneuvotteluita koskenut lausunto 1/15 sekä PNR-tuomio. EU-tuomioistuin kiinnitti lausunnossa 1/15 huomiota ennen muuta siihen, että PNR-sopimuksissa suljetaan pois arkaluonteisten tietojen siirto EU:sta kolmanteen maihin sekä kyseisten tietojen käyttö ja säilyttäminen. Tuomioistuin edellytti lisäksi, että PNR-sopimuksissa tulee muun muassa määrätä selvästi ja täsmällisesti EU:sta kolmansiin maihin siirrettävistä PNR-tiedoista ja lentomatkestajien asianmukaisesta informoinnista sekä taattava, että tietojen käsittelyä valvoo kolmannessa maassa riippumaton valvontaviranomainen. Huomiota on kiinnitetty lisäksi PNR-tietojen käsittelyn luotettavuuteen ja syrjimättömyyteen sekä oikeussuojakeinojen varmistamiseen. PNR-tuomiossa tuomioistuin on katsonut, että PNR-tietojen luovuttaminen edellyttää lähtökohtaisesti (asianmukaisesti perusteltuja kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta) joko tuomioistuimen tai riippumattoman hallintoelimen etukäteisvalvontaa ja sitä, että kyseisen tuomioistuimen tai elimen ratkaisu annetaan perustellusta pyynnöstä, jonka toimivaltaiset viranomaiset esittävät muun muassa rikoksen estämisen, selvittämisen tai syyteharkintamenettelyssä. Säilytysaikojen osalta tuomioistuin katsoi, että sellaisten lentomatkestajien PNR-tietoja voidaan säilyttää maksimissaan viiden vuoden ajan, joiden osalta voidaan näyttää objektiivisten seikkojen olemassaoloa ja todeta terrorismirikoksiin tai vakavaan rikollisuuteen liittyvä riski, jolla on ainakin välillinen objektiivinen yhteys matkestajien lentomatkaan. Muiden lentomatkestajien osalta tiedot tulee poistaa tai anonymisoida asianmukaisen säilytysajan päätyttyä. PNR-direktiivissä ja PNR-tuomiossa tällaisena asianmukaisena säilytysaikana on pidetty maksimissaan kuutta kuukautta.

Komission jakaman sopimusluonnoksen arvioidaan täyttävän unionin oikeuden edellyttämät asianmukaiset suojatoimet sekä ottavan huomioon myös edellä esiin tuodun EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön sekä siinä asetetut reunaehdot. Vastaavasti kuin Islantia ja Norjaa koskevissa PNR-sopimusneuvotteluissa (U 4/2025 vp ja U 5/2025 vp), komission Sveitsiä koskevassa sopimusluonnoksessa ei ole nimenomaisia säännöksiä esimerkiksi oikeussuojakeinoista ja rekisteröidyn oikeuksista. Koska rikosasioiden tietosuojadirektiivissä säädetään kyseisistä seikoista ja koska Sveitsi on täytäntöönpannut direktiivin, erillisiä säännöksiä ei tarvita.

6 Ahvenanmaan toimivalta

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.

7 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Komissio antoi 6.9.2023 suosituksen neuvoston päätökseksi sopimusneuvotteluiden aloittamiseksi EU-Sveitsi PNR-sopimuksesta (COM(2023) 508 final). Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto hyväksyi 4.3.2024 päätöksen valtuuksien antamisesta komissiolle aloittaa EU:n ja Sveitsin väliset sopimusneuvottelut. Neuvottelut Sveitsin kanssa aloitettiin 21.3.2024. Komissio on tiedottanut neuvotteluiden etenemisestä neuvoston tietojenvaihtotyöryhmää (IXIM). Sopimusluonnosta käsiteltiin IXIM-työryhmässä 29.9.2025.

Euroopan parlamentissa vastuuvaliokuntana on kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta (LIBE). 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 tulee tiedottamaan LIBE-valiokuntaa sopimusluonnoksesta suljetuin ovin lähiaikoina.

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Sopimusluonnosta ja sitä koskevaa U-kirjelmää on käsitelty oikeus- ja sisäasiat -jaoston (EU7) kirjallisessa menettelyssä 1.–2.10.2025.

Alkuperäisestä neuvottelumandaatista on annettu eduskunnalle 6.11.2023 selvitys E-kirjeellä E 45/2023 vp. Eduskunnan hallintovaliokunta ja liikenne- ja viestintävaliokunta yhtyivät valtioneuvoston kantaan.

9 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa sitä, että EU pyrkii neuvottelemaan Sveitsin kanssa PNR-sopimuksen. Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, että neuvottelut EU-Sveitsi PNR-sopimuksesta saadaan päätettyä mahdollisimman pian.

Valtioneuvosto katsoo, että komission jakama sopimusluonnos vastaa pääosin komissiolle annettuja neuvotteluohjeita ja Suomen tavoitteita. Sveitsi on täytäntöönpannut EU:n rikosasioiden tietosuojadirektiivin. Näin ollen osa neuvotteluohjeissa edellytetyistä seikoista, kuten oikeussuojakeinoista, on saatettu Sveitsissä voimaan tätä kautta. Kyseisistä seikoista ei ole siten ollut tarvetta ottaa määräyksiä sopimusluonnokseen.

Valtioneuvosto katsoo, että sopimusluonnoksessa on saavutettu tasapaino kansalaisten turvallisuuden varmistamisen ja perusoikeuksien kunnioittamisen välillä ja että se sisältää sellaiset suojatakeet, joilla valtioneuvoston mielestä voidaan varmistua sopimuksen yhteensopivuudesta EU:n perusoikeuskirjan keskeisten artiklojen kanssa. Sopimusluonnos kunnioittaa perusoikeuksia ja erityisesti oikeutta yksityisyyteen ja henkilötietojen suojaan sekä antaa lentoyhtiöille niiden toiminnassaan tarvitseman oikeusvarmuuden. Valtioneuvosto katsoo, että neuvottelujen lopputuloksena syntynyt sopimusluonnos on hyväksyttävissä.