

Asia C-222/20

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

Jättämispäivä:

27.5.2020

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Verwaltungsgericht Wiesbaden (Wiesbadenin hallintotuomioistuin,
Saksa)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

15.5.2020

Kantaja:

OC

Vastaaja:

Saksan liittotasavalta

Pääasian kohde

Matkustajatietojen toimittamisen hyväksyttävyys

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta

Unionin oikeuden tulkinta, SEUT 267 artikla

Ennakkoratkaisukysymykset

1. Onko SEUT 21 artiklaa ja SEUT 67 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan, sovellettaessa matkustajarekisteritietojen (PNR-tiedot) käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten 27.4.2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2016/681 (EUVL 4.5.2016, L 119, s. 132, jäljempänä PNR-direktiivi) 2 artiklan 1

kohdassa säädettyä valinnaisuuslauseketta, lentoliikenteen harjoittajien on myös EU:n sisäisten lentojen osalta toimitettava laajoja rekisteritietoja poikkeuksetta kaikista matkustajista kyseisten jäsenvaltioiden perustamille matkustajatietoyksiköille, joissa tiedot – lukuun ottamatta lentomatkan varausta – tallennetaan perusteella ja joissa niitä verrataan tietokantoihin ja malleihin ja sen jälkeen säilytetään (käsiteltävässä asiassa matkustajarekisteritietojen käsittelystä direktiivin (EU) 2016/681 täytäntöön panemiseksi 6.6.2017 annetun lain (Gesetz über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/681 vom 6. Juni 2017 (Fluggastdatengesetz, BGBl. I, s. 1484) 2 §:n 3 momentti, jota on muutettu 6.6.2017 annetun lain 2 §:llä (BGBl. I, s. 1484, jäljempänä FlugDaG)?

2. Merkitsevätkö perusoikeuskirjan 7 ja 8 artikla sitä, että PNR-direktiivin 3 artiklan 9 alakohdan, luettuna yhdessä PNR-direktiivin liitteen II kanssa, täytäntöön panemiseksi annetuissa kansallisissa säännöksissä (käsiteltävässä asiassa FlugDaG:n 4 §:n 1 momentti) on lueteltava tyhjentävästi ja nimenomaisesti ne kansallisesti sovellettavat rikoslain säännökset, joihin PNR-direktiivissä mainitut rangaistavat teot liittyvät?
3. Onko perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaiselle jäsenvaltion kansalliselle lainsäädännölle (käsiteltävässä asiassa FlugDaG:n 6 §:n 4 momentti), jonka mukaan kyseisen jäsenvaltion viranomaiset, siltä osin kuin ne suorittavat lainvalvontatehtäviä, voivat käsitellä toimitettuja PNR-tietoja myös muihin tarkoituksiin kuin terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten, kun saadut tiedot, ottaen huomioon myös muut seikat, antavat perustellun aiheen epäillä tiettyä muuta rikosta?
4. Onko PNR-direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa säädetty valinnaisuuslauseke, jossa sallitaan sellainen kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan PNR-direktiiviä on sovellettava myös EU:n sisäisiin lentoihin (käsiteltävässä asiassa FlugDaG:n 2 §:n 3 momentti) ja joka johtaa PNR-tietojen kaksinkertaiseen keräämiseen (sekä lähtö- että kohdemaan keräävät PNR-tiedot), perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan mukainen, kun otetaan huomioon tietojen minimoinnin periaate?
5. Siinä tapauksessa, että PNR-direktiivi ei riko ylemmäntasoisia oikeussääntöjä (ks. Verwaltungsgericht Wiesbadenin päätös 13.5.2020, asian numero 6 K 805/19.WI) ja sitä näin ollen voidaan soveltaa:
 - a) Onko PNR-direktiivin 7 artiklan 4 ja 5 kohtaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaiselle jäsenvaltion kansalliselle lainsäädännölle (käsiteltävässä asiassa FlugDaG:n 6 §:n 4 momentti), jonka mukaan kyseisen jäsenvaltion viranomaiset, siltä osin kuin ne suorittavat lainvalvontatehtäviä, voivat käsitellä toimitettuja PNR-tietoja myös muihin tarkoituksiin kuin

terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten, kun saadut tiedot, ottaen huomioon myös muut seikat, antavat perustellun aiheen epäillä tiettyä muuta rikosta (niin kutsuttu oheislöydös)?

- b) Onko jäsenvaltion käytäntö, jonka mukaan PNR-direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun toimivaltaisten viranomaisten luetteloon merkitään sellainen viranomainen (käsiteltävässä asiassa Bundesamt für Verfassungsschutz (perustuslain turvaamisesta vastaava liittovaltion virasto)), jolla kansallisen lainsäädännön (käsiteltävässä asiassa liittovaltion ja osavaltioiden yhteistoiminnasta perustuslain turvaamista koskevissa asioissa ja perustuslain turvaamisesta vastaavasta liittovaltion virastosta annetun lain (Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz) 5 §:n 1 momentti, luettuna yhdessä 3 §:n 1 momentin kanssa) mukaan ei valtion sisäisen erotteluvollisuuden vuoksi ole poliisivaltuuksia, PNR-direktiivin 7 artiklan 2 kohdan mukainen?

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

Perusoikeuskirjan 7, 8 ja 52 artikla

SEUT 21 ja 67 artikla

Matkustajarekisteritietojen (PNR) käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten 27.4.2016 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/681 (EUVL 2016, L 119, s. 132)

Luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäätöksen 2008/977/YOS kumoamisesta 27.4.2016 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/680 (EUVL 2016, L 119, s. 89, jäljempänä direktiivi 2016/680)

Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 9.3.2016 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/399 (EUVL 2016, L 77, s. 1)

Kansalliset säädökset, joihin viitataan

Laki matkustajarekisteritietojen käsittelystä direktiivin (EU) 2016/681 täytäntöönpanemiseksi (Gesetz über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/681)

Liittovaltion ja osavaltioiden yhteistoiminnasta perustuslain turvaamista koskevissa asioissa ja perustuslain turvaamisesta vastaavasta liittovaltion virastosta annetun lain (Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz, jäljempänä BVerfSchG), 3, 5 ja 8 §

Lyhyt kuvaus tosiseikoista ja menettelystä

- 1 FlugDaG, jolla PNR-direktiivi saatettiin osaksi Saksan lainsäädäntöä, tuli voimaan 10.6.2017. Tässä direktiivissä säädetään PNR-tietojen toimittamisesta siltä osin kuin on kyse lennoista, jotka suoritetaan EU:n jäsenvaltioista kolmansiin maihin ja kolmansista maista jäsenvaltioihin, sekä tällaisten tietojen käsittelystä.
- 2 PNR-direktiivin 4 artiklassa jäsenvaltiot velvoitetaan perustamaan niin kutsuttuja matkustajatietoyksiköitä, jotka vastaavat PNR-tietojen keräämisestä lentoliikenteen harjoittajilta, kyseisten tietojen säilyttämisestä ja käsittelystä sekä PNR-tietojen siirtämisestä toimivaltaisille viranomaisille ja kyseisten tietojen tai niiden käsittelyn tulosten vaihtamisesta. PNR-direktiivin 8 artiklan, luettuna yhdessä direktiivin liitteen I kanssa, mukaan jäsenvaltioiden on velvoitettava kaikki lentoliikenteen harjoittajat toimittamaan määrätyt PNR-tiedot sen jäsenvaltion matkustajatietoyksiköille, jonka alueelle lennon on määrä laskeutua tai jonka alueelta lento lähtee. Jäsenvaltiot voivat PNR-direktiivin 9 artiklan nojalla pyytää toisiltaan PNR-tietoja tai siirtää näitä tietoja keskenään. Tietoja voidaan PNR-direktiivin 11 artiklassa säädetyin edellytyksin siirtää myös kolmansiin maihin. Kyseisen direktiivin 6 artiklassa säädetään tietojenkäsittelystä, jonka yhteydessä tietoja muun muassa verrataan automaattisesti tietokantoihin ja ennalta määrättyihin kriteereihin (viimeksi mainituista käytetään FlugDaG:ssä ilmaisua ”mallit”).
- 3 Kantaja on Brysselissä (Belgia) asuva Italian kansalainen. Hän lensi 2.11.2019 Brysselistä Berliiniin (Saksa) ja 5.11.2019 Berliinistä takaisin Brysseliin. Kantaja vaatii sen toteamista, että hänen matkustajatietojensa käsittely on kyseisten lentojen osalta ollut lainvastaista, ja näiden tietojen poistamista.

Lyhyt esitys ennakkoratkaisupyyntöön perusteluista

- 4 Pääasiassa annettava ratkaisu riippuu siitä, onko PNR-direktiivi kokonaan tai osittain ristiriidassa EUT-sopimuksen tai perusoikeuskirjan kanssa. Mikäli vastaus on myöntävä, FlugDaG:ta, joka on täytäntöönpanolaki, ei voitaisi soveltaa, jolloin riidanalainen tietojenkäsittely olisi lainvastaista ja kantajalla olisi oikeus vaatia tietojen poistamista.

Ensimmäinen kysymys: vapaa liikkuvuus SEUT 21 artiklan mukaan

- 5 PNR-direktiivin 1 artiklan 1 kohdan mukaan lentoliikenteen harjoittajien on toimitettava jokaisen EU:n ulkopuolisen lennon osalta kaikkien lentomatkustajien

PNR-tiedot jäsenvaltioiden matkustajatietoyksiköille, joissa nämä tiedot käsitellään automaattisesti ja säilytetään viiden vuoden ajan. PNR-direktiivin 2 artiklan 1 kohta sisältää valinnaisuuslausekkeen, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat soveltaa kyseistä direktiiviä myös EU:n sisäisiin lentoihin. Sinä tapauksessa PNR-direktiivin 2 artiklan 2 kohdan mukaan direktiivin kaikkia säännöksiä sovelletaan EU:n sisäisiin lentoihin ikään kuin kyseessä olisivat EU:n ulkopuoliset lennot.

- 6 Saksa on käyttänyt tätä mahdollisuutta säätämällä FlugDaG:n 2 §:n 3 momentin säännöksen. Kyseisen säännöksen mukaan PNR-tiedot on toimitettava kaikkien reitti-, tilaus- ja taksiliikenteen lentojen osalta, joita ei suoriteta sotilaallisissa tarkoituksissa ja jotka lähtevät Saksan liittotasavallasta ja saapuvat toiseen valtioon tai jotka lähtevät toisesta valtiosta ja saapuvat tai tekevät välilaskun Saksan liittotasavaltaan. Näin ollen kaikkiin EU:n sisäisiin Saksasta lähteviin ja Saksaan saapuviin lentoihin sovelletaan Saksan lainsäädännön mukaan samoja säännöksiä kuin EU:n ulkopuolisiin lentoihin.
- 7 Tietojenkäsittely ei vaadi erityistä perustetta, kuten esimerkiksi konkreettisia viitteitä yhteyksistä kansainväliseen terrorismiin tai järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Tämä johtaa siihen, että satoja miljardeja rekisteritietoja käsitellään ja tallennetaan lyhyen ajanjakson kuluessa. PNR-tietojen säilyttäminen liittyy näin ollen sellaisten henkilöiden perusoikeuksiin, jotka muodostavat selvästi hyvin suuren osan koko Euroopan väestöstä.
- 8 FlugDaG:n 2 §:n 2 momentin nojalla toimitettavat rekisteritiedot ovat erittäin laajoja ja niihin kuuluvat matkustajan nimen, osoitteen ja koko matkareitin lisäksi myös tiedot matkatavaroista ja -kumppaneista, kaikki maksutapaa koskevat tiedot sekä ”yleiset huomautukset”, joita ei ole määritelty tarkemmin. Tämän tietokokonaisuuden perusteella voidaan tehdä hyvin tarkkoja johtopäätöksiä asianomaisten henkilöiden yksityis- ja liike-elämästä. Tiedoista nimittäin käy ilmi, kuka matkusti kenenkin kanssa tietyinä päivinä tiettyyn kohteeseen, mitä maksutapaa käytettiin, mitkä yhteystiedot annettiin, ja oliko asianomaisella henkilöllä mukanaan kevyet vai raskaat matkatavarat. Yleisille huomautuksille varatussa kentässä voidaan antaa vielä lisätietoja, joiden laajuus on täysin epäselvä.
- 9 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että PNR-tietojen käsittely ja säilyttäminen ovat verrattavissa televiestintäalalla tapahtuvaan tietojen säilyttämiseen. Viimeksi mainitun osalta unionin tuomioistuin on todennut, että se merkitsee laajaperäistä ja erityisen vakavaa puuttumista perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa vahvistettuihin perusoikeuksiin. Yksityiskohtaisten rekisteritietojen, joiden perusteella voidaan tehdä johtopäätöksiä asianomaisten henkilöiden yksityis- ja liike-elämästä, laajamittainen ja perusteeton säilyttäminen voi aiheuttaa kyseisille ihmisille tunteen siitä, että he ovat jatkuvan tarkkailun kohteena (tuomio 8.4.2014, Digital Rights Ireland ym., C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, 37 kohta).

- 10 Jo tässä ensimmäisessä tietojen säilyttämistä koskevassa asiassa ennakkoratkaisua pyytänyt High Court (ylempi piirituomioistuin, Irlanti) halusi tietää, onko direktiivi 2006/24/EY yhteensopiva SEUT 21 artiklassa vahvistetun vapaata liikkumista ja oleskelua jäsenvaltioiden alueella koskevan kansalaisten oikeuden kanssa (tuomio 8.4.2014, Digital Rights Ireland ym., C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, 18 kohta). Koska unionin tuomioistuin totesi, että kyseinen direktiivi on jo sen vuoksi pätemätön, että se rikkoo perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklaa, High Courtin SEUT 21 artiklaa koskevaan ennakkoratkaisukysymykseen ei ollut tarpeen vastata (tuomio 8.4.2014, Digital Rights Ireland ym., C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, 72 kohta).
- 11 Sen puolesta, että PNR-tietojen laajamittainen käsittely merkitsee puuttumista SEUT 21 artiklassa vahvistettuun oikeuteen, puhuu se, että se voi aiheuttaa asianomaisille henkilöille tunteen siitä, että heitä tarkkaillaan. PNR-tietojen käsittelyllä ei tosin kielletä tai välittömästi rajoiteta oleskelua tai liikkumista jäsenvaltioiden alueella. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kuitenkin välillisetkin rajoitukset SEUT 21 artiklassa vahvistettuun oikeuteen on oikeutettava (ks. tuomio 13.6.2019, Topfit ja Biffi, C-22/18, EU:C:2019:497, 47 kohta ja tuomio 2.6.2016, Bogendorff von Wolfersdorff, C-438/14, EU:C:2016:401, 37 kohta). Voidaan olettaa, että tunne jatkuvan valtiollisen tarkkailun kohteena olemisesta johtaa useiden kansalaisten osalta siihen, että he eivät käytä heille taattuja unionin perusoikeuksia, kuten oikeutta vapaaseen liikkumiseen ja oleskeluun, tai he käyttävät näitä oikeuksia vain rajoitetusti. Tämä merkitsee välillistä puuttumista SEUT 21 artiklassa vahvistettuun oikeuteen.
- 12 Ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella on vakavia epäilyjä siitä, onko tällainen puuttuminen oikeutettu. PNR-direktiivin tarkoitus, joka on terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunta, on tosin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan unionin yleisen edun mukainen ja näin ollen hyväksyttävä tavoite (ks. unionin tuomioistuimen lausunto 1/15, 26.7.2017, EU:C:2017:592, 149 kohta). SEUT 21 artiklassa vahvistetun kaltaista perusvapautta rajoittavat toimenpiteet voidaan kuitenkin oikeuttaa objektiivisilla syillä ainoastaan silloin, kun kyseiset toimenpiteet ovat tarpeen niiden etujen suojaamiseksi, jotka näillä toimenpiteillä pyritään turvaamaan, ja ainoastaan siltä osin kuin näitä tavoitteita ei voida saavuttaa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä (tuomio 6.9.2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, 38 kohta).
- 13 Tarpeellisuuden osalta on painavia syitä pohtia sitä, voitaisiinko oikeuksiin puuttumiset, jotka liittyvät PNR-tietojen käsittelyyn, korvata vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että hyvin laajojen rekisteritietojen kerääminen kaikista matkustajista, tietojen säilyttäminen viiden vuoden ajan sekä PNR-tietojen automaattinen vertailu tietokantoihin ja ennalta määrättyihin kriteereihin (malleihin) ei ole asianmukaisessa suhteessa tavoiteltuun päämäärään.
- 14 Näin on jo sen vuoksi, että PNR-tietojen käsittelyä ei vastaajan mukaan voida juurikaan pitää tehokkaana. Vastaaja on ilmoittanut, että järjestelmän 19.8.2019

suoritetun käyttöönnoton jälkeen on käsitelty yhteensä 31 617 068 PNR-tietoa. Niiden perusteella suoritetut etsintätoimet ovat johtaneet tulokseen 514 tapauksessa. Kyseessä on 57 kiinniottoa, 10 avointa tarkastusta, 66 peiteltyä tarkastusta ja 381 olinpaikan selvittämistä. Tarkastukset ja olinpaikan selvittämiset ovat kuitenkin pelkkiä ennakkotoimenpiteitä, joiden välittömänä tarkoituksena ei ole PNR-direktiivissä mainittujen rikosten torjunta tai niihin liittyvät syytetoimet. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan ne perusoikeuksiin puuttumiset, joita PNR-tietojen käsittelyyn liittyy, ovat suhteettomia tällaisten ennakkotoimenpiteiden toteuttamiseksi. Se, että vain 57 tapausta on johtanut varsinaisiin toimenpiteisiin, herättää lisäksi epäilyksiä siitä, voidaanko PNR-tietojen käsittelyllä yleisesti saavuttaa PNR-direktiivissä vahvistetut tavoitteet.

- 15 Epäilyksiä herättää myös se, onko PNR-tietojen käsittely yhteensopivaa SEUT 67 artiklan 2 kohdan kanssa. Kyseisen määräyksen mukaan unionin on varmistettava se, ettei henkilöitä tarkasteta sisärajoilla. Unionin lainsäätäjä on toteuttanut tämän periaatteen asetuksessa (EY) N:o 562/2006 (tuomio 22.6.2010, Melki ja Abdeli, C-188/10 ja C-189/10, EU:C:2010:363, 66 kohta). Tämä asetus on kumottu asetuksella (EU) 2016/399. Asetuksen (EU) 2016/399 22 artiklan mukaan sisäraajat voidaan ylittää kaikkialta ilman, että henkilöihin heidän kansalaisuudestaan riippumatta kohdistettaisiin rajatarkastuksia. Asetuksen 23 artiklan mukaan rajavalvonnan puuttuminen sisärajoilta ei vaikuta jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten kansallisen lainsäädännön nojalla käyttämiin poliisivaltuuksiin, kunhan valtuuksien käyttämisellä ei ole vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla. Rajatarkastuksilla tarkoitetaan asetuksen (EU) 2016/399 2 artiklan 11 kohdan mukaan rajanylityspaikoilla suoritettavia tarkastuksia, joiden tarkoituksena on varmistaa, että henkilöt ja heidän kulkuneuvonsa sekä heidän hallussaan olevat esineet voidaan päästää jäsenvaltioiden alueelle tai pois sieltä.
- 16 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan PNR-tietojen käsittelyllä on kuitenkin sama vaikutus kuin rajatarkastuksilla. Sen yhteydessä kaikkien matkustajien ja asianomaisten kolmansien PNR-tietoja verrataan automaattisesti tietokantoihin ja ennalta määrättyihin kriteereihin. Kaikki EU:n jäsenvaltioon matkustavat henkilöt tarkastetaan automaattisesti riippumatta konkreettisista epäilyistä tai yksittäistapaukseen liittyvistä erityisistä olosuhteista. Näiden tarkastusten perusteella henkilöiden, jotka ovat esimerkiksi etsintäkuulutettuja, pääsy kyseiseen EU:n jäsenvaltioon voidaan estää.
- 17 Lisäksi on otettava huomioon unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee vanhan asetuksen (EY) N:o 562/2006 21 artiklan a kohdan toista virkettä, joka vastaa nykyisen asetuksen (EU) 2016/399 23 artiklan a kohdan toista virkettä, jonka mukaan kyseisessä säännöksessä luetellut seikat ovat samoin viitteitä rajatarkastuksilla olevaa vaikutusta vastaavasta vaikutuksesta (tuomio 13.12.2018, Touring Tours und Travel ja Sociedad de transportes, C-412/17 ja C-474/17, EU:C:2018:1005, 54 kohta). Näitä seikkoja tai viitteitä on käsiteltävässä asiassa olemassa ainakin siltä osin, että PNR-tietoja ei käsitellä pelkästään satunnaistarkastusten perusteella, vaan käsittely koskee yleisesti kaikkia

matkustajia. Tämän vuoksi käsittely, ainakin siltä osin kuin on kyse PNR-tietojen vertaamisesta tietokantoihin, ei myöskään perustu poliisin yleisiin tietoihin ja kokemuksiin, jotka koskevat yleiseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia, koska käsittely suoritetaan nimenomaan epäilyistä riippumatta.

Toinen kysymys: luettelo rikoksista

- 18 FlugDaG:n 4 §:n 1 momentin mukaan Saksan matkustajatietoyksikkö käsittelee lentoliikenteen harjoittajien toimittamat PNR-tiedot ja vertaa niitä tietokantoihin ja malleihin sellaisten henkilöiden tunnistamiseksi, joiden osalta on olemassa varteenotettavia viitteitä siitä, että he ovat syyllistyneet tai syyllistyvät rikokseen, joka on mainittu säännöksessä olevassa luettelossa.
- 19 Tämä PNR-tietojen käsittely merkitsee puuttumista asianomaisten henkilöiden perusoikeuksiin, jotka on vahvistettu perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa. Yksityiselämän kunnioittamista koskeva perusoikeus, joka taataan perusoikeuskirjan 7 artiklassa, koskee kaikenlaisia tunnistettua tai tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä koskevia tietoja (ks. tuomio 9.11.2010, Volker und Markus Schecke ja Eifert, C-92/09 ja C-93/09, EU:C:2010:662, 52 kohta). Lisäksi FlugDaG:ssä säädetyt PNR-tietojen käsittelyt kuuluvat myös perusoikeuskirjan 8 artiklan soveltamisalaan, koska ne merkitsevät tässä artiklassa tarkoitettuja henkilötietojen käsittelyjä ja niiden on näin ollen välttämättä täytettävä kyseisessä artiklassa määrätyt tietosuojan vaatimukset (ks. unionin tuomioistuimen lausunto 1/15, 26.7.2017, EU:C:2017:592, 123 kohta).
- 20 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan henkilötietojen luovuttaminen kolmannelle, kuten viranomaiselle, merkitsee puuttumista perusoikeuskirjan 7 artiklassa vahvistettuun perusoikeuteen riippumatta näiden tietojen myöhemmästä käytöstä. Sama koskee henkilötietojen säilyttämistä sekä pääsyä kyseisiin tietoihin niiden käyttämiseksi viranomaisissa. Tässä yhteydessä ei ole merkitystä sillä, ovatko kyseessä olevat tiedot arkaluonteisia tai onko asianomaisille mahdollisesti aiheutunut haittaa tästä puuttumisesta (ks. unionin tuomioistuimen lausunto 1/15, 26.7.2017, EU:C:2017:592, 124 kohta). Sama pätee perusoikeuskirjan 8 artiklaan siltä osin kuin on kyse henkilötietojen käsittelystä (ks. unionin tuomioistuimen lausunto 1/15, 26.7.2017, EU:C:2017:592, 126 kohta).
- 21 Perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa vahvistetut oikeudet eivät kuitenkaan ole ehdottomia, vaan ne on suhteutettava siihen tehtävään, joka niillä on yhteiskunnassa (ks. unionin tuomioistuimen lausunto 1/15, 26.7.2017, EU:C:2017:592, 136 kohta). Näiden oikeuksien rajoittaminen voi luonnollisesti olla sallittu yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden torjunta, jotka ovat FlugDaG:llä täytäntöön pannussa direktiivissä vahvistetut tavoitteet, ovat tällaisia yleisen edun mukaisia tavoitteita. Perusoikeuksiin puuttumisten on kuitenkin oltava tarkoitukseensa soveltuvia ja tarpeellisia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi, eivätkä ne saa osoittautua suppeassa merkityksessä suhteettomiksi. Lisäksi perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan unionin perusoikeuksien ja -

vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia (ks. unionin tuomioistuimen lausunto 1/15, 26.7.2017, EU:C:2017:592, 138 kohta).

- 22 Suhteellisuusperiaate edellyttää unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan, että kyseessä olevan säännösten hyväksyttävät tavoitteet ovat toteutettavissa unionin toimielinten toimilla ja että niillä ei ylitetä niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista näiden tavoitteiden saavuttamiseksi ja tähän soveltuvaa (tuomio 8.4.2014, Digital Rights Ireland ym., C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, 46 kohta). Yksityiselämän kunnioittamista koskeva perusoikeus edellyttää unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan, että henkilötietojen suojaa koskevat poikkeukset ja rajoitukset toteutetaan vain täysin välttämättömän rajoissa (tuomio 8.4.2014, Digital Rights Ireland ym., C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, 52 kohta).
- 23 Tämän vaatimuksen täyttämiseksi säännöstössä, johon puuttuminen sisältyy, on oltava selvät ja täsmälliset määräykset kyseisen toimenpiteen laajuudesta ja soveltamisesta. Lisäksi säännöstössä on vahvistettava vähimmäisvaatimukset, jotta henkilöillä, joiden tietoja siirretään, on käytössään riittävät takeet, joiden avulla heidän henkilötietojaan voidaan suojata tehokkaasti väärinkäytön riskeiltä. Säännöstössä on erityisesti mainittava, missä olosuhteissa ja millä edellytyksillä tällaisten tietojen käsittelyä koskeva toimenpide voidaan toteuttaa, sen varmistamiseksi, että puuttuminen rajoittuu täysin välttämättömään. Tarve tällaisista takeista on tärkeä varsinkin silloin, kun henkilötietoja käsitellään automaattisesti. Tämä koskee etenkin erityisten (arkaluonteisten) henkilötietoryhmien suojaa (tuomio 8.4.2014, Digital Rights Ireland ym., C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, 54 kohta ja sitä seuraava kohta).
- 24 FlugDaG:n 4 §:n 1 momentissa olevassa rikosten luettelossa viitataan muun muassa rikoksiin, jotka vastaavat PNR-direktiivin liitteessä II lueteltuja tekoja ja joista voidaan määrätä vapausrangaistus, jonka enimmäiskesto on vähintään kolme vuotta (FlugDaG:n 4 §:n 1 momentin 6 kohta).
- 25 FlugDaG:n 4 §:n 1 momentin 6 kohdassa ei näin ollen viitata kansallisessa rikoslaissa (Strafgesetzbuch, jäljempänä StGB) säädettyihin rikoksiin, vaan yksinomaan rangaistaviin tekoihin, joille ei ole täsmällistä vastinetta Saksan rikosoikeudessa. PNR-direktiivin liitteessä II mainitaan esimerkiksi lahjonta (6 kohta), tietoverkkorikollisuus / kyberrikollisuus (9 kohta) sekä ympäristörikollisuus (10 kohta). Nämä teot eivät vastaa mitään StGB:ssä säädettyä rikostunnusmerkistöä. StGB:ssä ei tunneta esimerkiksi lahjontarikosta. Lahjonta on pikemminkin yleiskäsite, joka kattaa suuren joukon mahdollisia rikoksia. Saksan viranomaisia ja erityisesti myös asianomaisia henkilöitä varten ei näin ollen ole yksiselitteisesti määritelty sitä, mitkä teot kuuluvat tämän kohdan soveltamisalaan. Sama koskee tietoverkkorikollisuuden ja ympäristörikollisuuden

käsitteitä. Näin ollen se, että FlugDaG:n 4 §:n 1 momentin 6 kohdassa pelkästään viitataan PNR-direktiivin liitteeseen II, johtaa kyseisen lain huomattavaan epämääräisyyteen.

- 26 FlugDaG:n 4 §:n 1 momentti ei siten täytä vaatimusta, jonka mukaan on säädettävä selvistä ja täsmällisistä asianomaisen toimenpiteen laajuutta ja soveltamista koskevista säännöistä (ks. unionin tuomioistuimen lausunto 1/15, 26.7.2017, EU:C:2017:592, 141 kohta). Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että pikemminkin olisi laadittava erillinen ja tyhjentävä rikosten luettelo, jossa sovellettavat kansallisen rikoslain säännökset mainitaan nimenomaisesti, jotta FlugDaG:n soveltamisala olisi selkeä sekä (mahdollisille) asianomaisille henkilöille että kansallisille viranomaisille.

Kolmas kysymys: tarkoituksen muutos perusoikeuskirjan kannalta arvioituna

- 27 FlugDaG:n 6 §:n 4 momentin mukaan 6 §:n 1 momentissa mainituilla kansallisilla viranomaisilla on oikeus saman lain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tehtävien (terrorismin ja vakavan rikollisuuden ennalta estäminen ja niihin liittyvät syytetoimet) täyttämiseksi käsitellä toimitettuja PNR-tietoja myös muihin tarkoituksiin, mikäli kyseiset viranomaiset suorittavat lainvalvontatehtäviä ja saadut tiedot, ottaen huomioon myös muut seikat, antavat perustellun aiheen epäillä tiettyä muuta rikosta (niin kutsuttu oheislöydös). FlugDaG:n 6 §:n 4 momentti on näin ollen poikkeus saman lain 6 §:n 3 momentin mukaisesta yleisestä säännöstä, jonka mukaan toimitettuja tietoja saadaan käsitellä vain niihin tarkoituksiin, joita varten ne on toimitettu, ja se johtaa siihen, että tarkoituksia voidaan muuttaa rajoittamattomassa määrin.
- 28 Tämän säännöksen yhteensopivuus unionin oikeuden kanssa on kyseenalainen. Jo PNR-direktiivin 3 artiklan 9 alakohdassa mainittu kriteeri sen arvioimiseksi, onko kyseessä ”vakava rikollisuus” (teot, joista voidaan määrätä vapaudenmenetyksen käsittävä rangaistus tai turvaamistoimenpide, jonka enimmäiskesto on jäsenvaltion kansallisen oikeuden mukaan vähintään kolme vuotta), on asetettu erittäin matalaksi.
- 29 FlugDaG:n 6 §:n 4 momentin säännöksessä tämä jo valmiiksi matala kriteeri sivuutetaan täysin. PNR-tietoja saadaan kyseisen säännöksen mukaan käsitellä, kun on perusteltua aihetta epäillä ”tiettyä muuta rikosta”. Tälle muulle rikokselle ei aseteta tarkempia edellytyksiä. Jopa lievimpiä rikoksia koskevat syytetoimet ovat FlugDaG:n 6 §:n 4 momentin sanamuodon mukaan mahdollisia PNR-tietojen käsittelyn tai sen tulosten perusteella.
- 30 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että kyseistä säännöstä on pidettävä suhteettomana. Perusoikeuksiin puuttumisen rajoittamista täysin välttämättömään, kuten unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä edellytetään, ei sen osalta voida todeta. Lähes rajoittamattomalla PNR-tietojen käytöllä, joka FlugDaG:n 6 §:n 4 momentissa sallitaan, ei ole enää mitään tekemistä terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunnan kanssa. FlugDaG:n 6 §:n 4 momentin säännös

ei näin ollen vastaa PNR-direktiivissä vahvistettuja tavoitteita vaan ylittää ne selvästi.

Neljäs kysymys: kaksinkertainen tietojen keruu

- 31 Useat jäsenvaltiot (mukaan lukien Belgian kuningaskunta, joka on lähtö- ja kohdemaana käsiteltävässä asiassa) ovat päättäneet PNR-direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa säädetyn valinnaisuuslausekkeen soveltamisesta, jolloin Euroopan sisäisiä lentoja koskevat PNR-tiedot on toimitettava sekä lennon lähtö- että kohdemaahan ja, jos lentoon kuuluu välilaskuja, myös kauttakulkumaihin. Euroopan sisäisten lentojen osalta PNR-tiedot käsitellään ja säilytetään silloin jokaisen matkustajan tai asianomaisen kolmannen osalta vähintään kahteen kertaan, ja tämä koskee myös käsiteltävän asian kantajaa. Myös niiden lentojen osalta, jotka lähtevät EU:n ulkopuolisista maista tai joiden määränpää on EU:n ulkopuolinen maa ja jotka tekevät välilaskun EU:n jäsenvaltioon, kyseinen sääntely johtaa PNR-tietojen moninkertaiseen keräämiseen asianomaisilta matkustajilta.
- 32 Tämä on tietojen minimoinnin periaate huomioon ottaen ristiriidassa perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan kanssa, koska niissä vahvistettuihin perusoikeuksiin puuttumista, joka liittyy PNR-tietojen käsittelyyn, ei rajoiteta täysin välttämättömään.
- 33 Tietojen minimoinnin periaate on vahvistettu direktiivissä 2016/680. Kyseinen direktiivi on annettu yhdessä PNR-direktiivin kanssa, ja sen tarkoituksena on täydentää PNR-direktiiviä. Direktiivin 2016/680 4 artiklan 1 kohdan c alakohdasta ilmenee ensinnäkin, että henkilötiedot eivät saa olla ”liian laajoja” niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. Tämä periaate konkretisoidaan direktiivin 20 artiklan 1 kohdassa siten, että jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että rekisterinpitäjä toteuttaa tehokkaasti toimenpiteet, joita edellytetään tietosuojaperiaatteiden, kuten tietojen minimoinnin, täytäntöön panemiseksi. Lisäksi direktiivin 2016/680 20 artiklan 2 kohdassa säädetään, että vain käsittelyn kunkin tarkoituksen kannalta tarpeellisia henkilötietoja saadaan käsitellä.
- 34 Samojen tietojen moninkertainen käsittely eri yksiköissä ei nimenomaan vastaa tietojen minimoinnin periaatetta. Se nimittäin, vaikka kyse on samoista PNR-tiedoista, syventää niitä perusoikeuksiin puuttumisia, jotka liittyvät matkustajarekisteritietojen käsittelyyn. Tämä johtuu jo siitä, että tietoja kerätään moninkertaisesti ja jokainen jäsenvaltio vahvistaa itse kriteerit, joiden mukaisesti tietojen automaattinen vertailu malleihin suoritetaan (ks. PNR-direktiivin 6 artiklan 4 kohdan kolmas virke).

Viidennen kysymyksen a kohta: tarkoituksen muutos PNR-direktiivin kannalta arvioituna

- 35 PNR-direktiivin 7 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset voivat jatkokäsitellä PNR-tietoja tai PNR-tietojen käsittelyn tuloksia

vain tiettyyn tarkoitukseen, kuten terrorismirikosten tai vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista, tutkintaa tai tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten. Kyseisen direktiivin 7 artiklan 5 kohdan mukaan 4 kohta ei vaikuta kansallisen oikeuden mukaisiin lainvalvonta- tai tuomiovaltuuksiin, jos tällaisen käsittelyn perusteella tapahtuvien lainvalvontatoimien yhteydessä tulee esiin muita rikoksia tai viitteitä sellaisista.

- 36 FlugDaG:n 6 §:n 4 momentin mukaan 6 §:n 1 momentissa mainituilla kansallisilla viranomaisilla on oikeus saman lain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tehtävien (terrorismin ja vakavan rikollisuuden ennalta estäminen ja niihin liittyvät syytetoimet) täyttämiseksi käsitellä toimitettuja PNR-tietoja muihin tarkoituksiin, mikäli ne suorittavat lainvalvontatehtäviä ja saadut tiedot, ottaen huomioon myös muut seikat, antavat perustellun aiheen epäillä tiettyä muuta rikosta.
- 37 Siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin pitää FlugDaG:n 6 §:n 4 momentin säännöstä perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan mukaisena (ks. kolmas kysymys), herää kysymys siitä, onko kyseinen säännös PNR-direktiivin 7 artiklan 4 ja 5 kohdan mukainen. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan näin ei ole asian laita.
- 38 FlugDaG:n 6 §:n 4 momentissa on kyse säännöksestä, joka menee pidemmälle kuin PNR-direktiivin 7 artiklan 5 kohdan säännös. Viimeksi mainitun säännöksen mukaista edellytystä, jonka mukaan muita rikoksia (teot, joilla ei ole terrorismiin liittyviä päämääriä tai jotka eivät ole vakavaa rikollisuutta PNR-direktiivissä tarkoitettulla tavalla) koskevien tietojen on tultava esiin PNR-tietojen käsittelyn perusteella tapahtuvien lainvalvontatoimien yhteydessä, ei nimittäin sisälly FlugDaG:n 6 §:n 4 momenttiin. Kyseisen FlugDaG:n säännöksen sanamuodosta voidaan pikemminkin suoraan päätellä, että PNR-tietojen käsittely muihin tarkoituksiin kuin terrorismin ja vakavaan rikollisuuden torjuntaa tai niihin liittyviä syytetoimia varten on sallittu paitsi silloin, kun kyseiset tiedot ovat tulleet esiin PNR-tietojen käsittelyyn perustuvien terrorismia tai vakavaa rikollisuutta koskevien torjuntatoimien yhteydessä, myös silloin, kun nämä tiedot ovat peräisin muista lähteistä. Näin ollen FlugDaG:n 6 §:n 4 momentissa sallitaan PNR-tietojen käyttö muutettuun tarkoitukseen myös siinä tapauksessa, että varsinaisessa PNR-tietojen käsittelyssä ei ole tullut esiin mitään seikkoja jo tehdyistä tai tulossa olevista rikoksista. Tämä syventää merkittävästi tietojenkäsittelyyn liittyvää perusoikeuksiin puuttumista, jolle PNR-direktiivissä ei ole mitään perustetta.

Viidennen kysymyksen b kohta: perustuslain turvaamisesta vastaava liittovaltion virasto

- 39 PNR-direktiivin 7 artiklan 1 kohdan mukaan kunkin jäsenvaltion on laadittava luettelo toimivaltaisista viranomaisista, joilla on oikeus pyytää tai ottaa vastaan matkustajatietoyksiköltä PNR-tietoja tai näiden tietojen käsittelyn tuloksia tehdäksään niitä koskevia lisätutkimuksia tai toteuttaakseen tarvittavat toimenpiteet terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista, tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten. PNR-

direktiivin 7 artiklan 2 kohdan mukaan 1 kohdassa tarkoitettut viranomaiset ovat niitä viranomaisia, joilla on terrorismirikosten tai vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista, tutkintaa tai tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia koskeva toimivalta.

- 40 Saksan laatimassa PNR-direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitettussa toimivaltaisten viranomaisten luettelossa on 22 viranomaista, joihin kuuluu myös perustuslain turvaamisesta vastaava liittovaltion virasto (ks. EUVL 2018, C 194, s. 1). BVerfSchG:n 5 §:n 1 momentin, luettuna yhdessä 3 §:n 1 momentin kanssa, mukaan perustuslain turvaamisesta vastaavan liittovaltion viraston tehtävänä on kerätä ja analysoida tietoja erityisesti pyrkimyksistä liberaalin demokratian perusteiden horjuttamiseksi, turvallisuutta vaarantavista tai tiedustelupalvelujen toimista sekä hankkeista, jotka vaarantavat Saksan liittotasavallan ulkosuhteet tai jotka ovat vastoin kansojen välistä yhteisymmärrystä.
- 41 BVerfSchG:n 8 §:n 3 momentin mukaan perustuslain turvaamisesta vastaavalla liittovaltion virastolla ei ole poliisivaltuuksia. Tämä on osoitus siitä, että perustuslain turvaamisesta vastaava liittovaltion virasto on luonteeltaan pelkkä tiedustelupalvelu, joka ei torju vaaroja itse vaan sen lisäksi, että kyseinen virasto toimittaa hallitukselle ja yleisölle tietoja, se toimii tietojen hankinnassa avustavana elimenä niin, että muut yksiköt, erityisesti poliisiviranomaiset, voivat tarvittaessa puuttua asiaan. Näin ollen BVerfSchG:n 8 §:n 3 momentti on ilmaisu poliisin ja tiedustelupalvelujen välisestä erotteluvollisuudesta. Muissa jäsenvaltioissa ei tunneta tällaista erotteluvollisuutta; esimerkiksi Ranskassa perustuslain turvaamisesta vastaavilla viranomaisilla on poliisivaltuudet.
- 42 Näin ollen vaikuttaa erittäin kyseenalaiselta se, onko perustuslain turvaamisesta vastaava liittovaltion virasto sellainen PNR-direktiivin 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu viranomainen, jolla on terrorismirikosten tai vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista, tutkintaa tai tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia koskeva toimivalta. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan tällainen viranomainen ei kuulu PNR-direktiivin 7 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan. Näin on erityisesti sen vuoksi, että myös Saksan poliisiviranomaiset on mainittu PNR-direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitettussa toimivaltaisten viranomaisten luettelossa, joten perustuslain turvaamisesta vastaavan liittovaltion viraston puuttumismahdollisuus ei tämän lisäksi ole välttämätön.