

Asia C-817/19**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

31.10.2019

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Cour constitutionnelle (perustuslakituomioistuin, Belgia)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

17.10.2019

Kantaja:

ASBL ”Ligue des droits humains”

I. Kanteen kohde ja asianosaisten lausumat

- 1 Belgian lainsäätäjä on säätänyt matkustajatietojen käsittelystä 25.12.2016 annetun lain (loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers, *Moniteur belge*, 25.1.2017; jäljempänä PNR-laki) pannaan kansallisesti täytäntöön lähinnä
 - matkustajarekisteritietojen (PNR) 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 (jäljempänä myös PNR-direktiivi).
 - liikenteenharjoittajien velvollisuudesta toimittaa tietoja matkustajista 29.4.2004 annetun neuvoston direktiivin 2004/82/EY (jäljempänä myös API-direktiivi).
- 2 PNR-laissa asetetaan eri kansainvälisen henkilöliikenteen aloille (lentoliikenne, rautatieliikenne, kansainvälinen maantieliikenne ja meriliikenne) ja matkanjärjestäjille velvollisuus välittää tiedot matkustajistaan tietopankkiin, jota ylläpitää SPF Intérieur (sisäministeriö).
- 3 Tässä tarkoituksessa laissa perustetaan SPF Intérieurin ”matkustajatietoyksikkö” (12–14 §), jonka jäseninä on muun muassa poliisista, valtion turvallisuuspalveluista, tiedustelu- ja turvallisuuspalveluista ja tullista lähetettyjä

virkamiehiä ja jonka tehtäviin kuuluu muun muassa liikenteenharjoittajien ja matkanjärjestäjien välittämien matkustajatietojen kerääminen, säilyttäminen ja käsittely.

- 4 ”Matkustajatietopankki” (banque de données des passagers) kattaa yhtäältä varaustiedot ja toisaalta lähtöselvitys- ja nousutiedot (ns. API-tiedot, Advance Passenger Information, ja ns. PNR-tiedot (Passenger Name Record)) (9 §).
- 5 Näitä tietoja käsitellään erityisesti laissa tarkoitettujen rikosten tutkimiseksi, niitä koskevien syytetoimien toteuttamiseksi ja rangaistusten täytäntöön panemiseksi, väkivaltaisesta radikalisoitumisesta aiheutuvien yleisen turvallisuuden vakavien häiriöiden estämiseksi, tiedustelu- ja turvallisuuspalvelujen harjoittaman seurannan alaisen toiminnan seuraamiseksi ja ulkorajoilla tehtävien henkilötarkastusten tehostamiseksi ja laittoman maahanmuuton torjumiseksi (8 §).
- 6 Tietoja voidaan käsitellä matkustajien etukäteisarvioinnin yhteydessä (ennen heidän lähtöään tai saapumistaan) (24–26 §) tai kohdennettujen tutkintojen yhteydessä (27 §).
- 7 Laissa säädetään, että matkustajatietoja säilytetään matkustajatietopankissa enintään viiden vuoden ajan niiden kirjaamishetkestä (18–23 §).
- 8 ASBL ”Ligue des droits humains” kritisoi lain seuraavaa seitsemään piirrettä:
 - 25.12.2016 annetun lain yksityiskohtaisia täytäntöönpanosääntöjä (3 §:n 2 momentti ja 7 §:n 3 momentti);
 - henkilöllisyystodistusten ja matkustusasiakirjojen käsitteitä (7 §:n 1 ja 2 momentti);
 - lain kattamia tietoja (4 §:n 9 kohta ja 9 §);
 - matkustajan käsitettä (4 §:n 10 kohta);
 - PNR-tietojen käsittelytarkoituksia (8 §);
 - matkustajatietopankin hallintoa ja tietojen käsittelyä matkustajien etukäteisarvioinnin ja kohdennettujen tutkimusten yhteydessä (12–16, 24–27, 50 ja 51 §);
 - PNR-tietojen säilytysaikaa (18 §).
- 9 ASBL ”Ligue des droits humains” väittää näiden piirteiden olevan osin sääntöjenvastaisia, ja on nostanut Cour constitutionnellessa (perustuslakituomioistuim, Belgia) kumoamiskanteen, joka perustuu kahteen kanneperusteeseen.

- 10 Ensimmäinen kanneperuste perustuu lähinnä asetuksen (EU) 2016/679¹ 23 artiklaan, Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 7 ja 8 artiklaan sekä 52 artiklan 1 kohtaan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaan.
- 11 Kantaja väittää lähinnä, että laissa säädetty puuttuminen yksityiselämän kunnioittamista koskevaan oikeuteen ja henkilötietojen suojaa koskevaan oikeuteen on lainvastainen, koska se ei täytä lakisääteisyiden, välttämättömyyden ja oikeasuhteisuuden kriteereitä.
- 12 Ensinnäkin PNR-laissa toimeenpanovallalle annetaan huomattavasti harkintavaltaa, sillä sen mukaan toimeenpanovallan on määriteltävä tietyt keskeiset seikat kuninkaan päätöksellä, mikä on vastoin laillisuusperiaatetta, joka edellyttää, että oikeuteen puuttumisesta säädetään lailla tai – jos toimivalta annetaan kuninkaalle – että keskeisistä seikoista säädetään laissa riittävän täsmällisesti ja yksityiskohtaisesti.
- Lisäksi riidanalaiselta lailta puuttuu oikeutettu päämäärä. Siinä nimittäin säädetään pre-screeningiksi kutsutusta etukäteisarvioinnista, joka merkitsee matkustajien muodostaman riskin arviointia ennen heidän saapumistaan Belgian alueelle, heidän kulkuaan Belgian kautta tai heidän lähtöään Belgiasta.
- 13 Tämän jälkeen kantaja riitauttaa sen, että riidanalaiset toimenpiteet olisivat välttämättömiä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi.
- Kantaja väittää, että tietokartoituksella, jolla puututaan selvästi vähemmän yksityiselämään kuin tietopankin perustamisella, voitaisiin myös saavuttaa tavoiteltu päämäärä.
- 14 Lisäksi kantaja väittää, että riidanalainen laki ei ole suhteellisuusperiaatteen mukainen, koska toimijat keräävät tiedot erotuksetta ja yleisesti ja ne välitetään toimivaltaisille viranomaisille säilytettäväksi viiden vuoden ajan ilman minkäänlaisia tavoiteltuun päämäärään perustuvia erotuksia, erotteluja, rajoituksia tai poikkeuksia.
- 15 Tarkemmin ottaen lailla rikotaan suhteellisuusperiaatetta lain (a) soveltamisalalla ja lain kattamilla tietokategorioilla, (b) siinä käyttöön otetulla erilaisella tietojen käsittelyllä, (c) tarkoituksilla ja (d) tietojen säilytysajalla.
- 16 Ensinnäkin riidanalaisessa laissa määritellään kerättävät tiedot hyvin laaja-alaisesti, ja kerätyillä tiedoilla ylitetään selvästi se, mikä on täysin välttämätöntä.

¹ Luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus) 27.4.2016 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679, EUVL 2016, L 119, s. 1 (jäljempänä myös GDPR).

- 17 Kantaja toteaa, että näyttää siltä – mutta laki on epäselvä – että pre-screening on tarkoitus suorittaa matkustajatietoyksikössä sijaitsevan keskustietopankin tietojen perusteella riski-indikaattoreina käytettävien ennalta vahvistettujen kriteerien avulla. PNR-laissa ei kuitenkaan määritellä vertailussa käytettävien tietopankkien tarkkaa laatua eikä kyseisen vertailun tarkkaa toteuttamistapaa. PNR-laissa ei myöskään säädetä, että kyseinen vertailu rajoittuisi tietokantoihin, joita käytetään terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunnassa.
- 18 Kantaja kritisoi myös kohdennettuja tutkimuksia, joista säädetään laissa täsmentämättä, mihin tietoihin etsinnöissä tosiasiallisesti saadaan tutustua.
- 19 Kantaja riitauttaa myös tietojen käsittelytarkoitukset, jotka ovat selvästi laaja-alaisempia kuin PNR-direktiivissä säädetyt käsittelytarkoitukset ja joita ovat esimerkiksi laittoman maahanmuuton tai sellaisen toiminnan torjunta, joka voi vaarantaa valtion perustavanlaatuiset intressit, samoin kuin ”väkivaltaisen radikalisoitumisen” – joka on määritelty ainoastaan ohjeessa – ehkäisy.
- 20 Lisäksi kantaja kritisoi tietojen viiden vuoden pituista säilytysaikaa. Lainsäätäjät ei ole mitenkään perustellut päätöstään valita pisin PNR-direktiivissä sallittu säilytysaika, mikä on osoitus toimenpiteen suhteellisuusperiaatteen vastaisuudesta.
- 21 Conseil des ministres (joka puolustaa lakia) väittää ensisijaisesti, että ensimmäinen kanneperuste on jätettävä tutkimatta siltä osin kuin se perustuu GDPR:n 23 artiklan rikkomiseen, sillä sekä GDPR:n johdanto-osan 19 perustelukappaleesta että PNR-direktiivin 1 artiklasta ilmenee selvästi, että PNR-tietojen käsittely ei kuulu GDPR:n soveltamisalaan vaan jäsenvaltioiden välisen oikeudellisen ja poliisiyhteistyön sekä direktiivin (EU) 2016/680² soveltamisalaan.
- 22 Lisäksi Conseil des ministres väittää, että laillisuusperiaatetta ei ole rikottu, koska laissa säädetään siinä säädettyjen toimenpiteiden keskeisistä piirteistä ja toimivallan delegoinnista kuninkaalle säädetään riittävän täsmällisesti. Muutenkin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan lakisääteisyttä koskeva vaatimus on ymmärrettävä aineellisesti, joten sääntelytoimet vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tarkoitettua lain käsitettä.

PNR-lain tarkoituksena on taata yleinen turvallisuus mahdollistamalla paitsi terrorismirikosten ja tiettyjen vakavan rikollisuuden muotojen tutkiminen myös tällaisten rikosten ehkäisy kerättyjen tietojen etukäteisanalyysillä. Unionin tuomioistuin on vahvistanut, että mainitut tavoitteet ovat Euroopan unionin perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla oikeutettuja, sekä

² 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 27.4.2016 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/680 (EUVL 2016, L 119, s. 89; jäljempänä direktiivi 2016/680).

8.4.2014 annetussa tuomiossaan Digital Rights Ireland ym. (C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238) että lausunnossaan 1/15 (EU–Kanada-PNR-sopimus), 26.7.2017, EU:C:2017:592.

- 23 Conseil des ministres katsoo, että riidanalaiset toimenpiteet ovat oikeasuhteisia.
- 24 Matkustajatietopankin perustamisesta Conseil des ministres toteaa, että kantaja ainoastaan toteaa – esittämättä tästä näyttöä – että tavoiteltu päämäärä olisi voitu saavuttaa kyseisiin tietoihin perustuvalla tietokartoituksella ja että tietokartoituksella olisi puututtu vähemmän yksityiselämän kunnioittamista koskevaan oikeuteen. Conseil des ministres lisää, että pelkkä tietokartoitus ei ole riittävä keino etukäteisarviointien suorittamiseksi turvallisuusriskien tunnistamistarkoituksessa. Lisäksi tietokannan perustamisella voidaan vastata PNR-direktiivin johdanto-osan 25 perustelukappaleeseen, jossa kehoitetaan säilyttämään PNR-tietoja niin pitkään kuin on tarpeen direktiivin tavoitteiden kannalta.
- 25 Eri tietokantojen vertailusta Conseil des ministres muistuttaa, että PNR-lain 24 ja 25 §:ssä pannaan täytäntöön PNR-direktiivin 6 artikla. Lain esitöistä ilmenee muutenkin, että lainsäätäjän tarkoituksena ei ole matkustajatietopankin ja toimivaltaisten viranomaisten käytettävissä olevien kaikkien tietopankkien vertailu vaan ainoastaan matkustajatietopankin ja riidanalaisen lain päämääriä vastaavien tietopankkien vertailu. Kyseiset toimenpiteet ovat unionin tuomioistuimen lausunnossa 1/15 esitettyjen ohjeiden mukaisia, koska PNR-direktiivin 6 artiklan 3 kohdassa ei myöskään täsmennetä, mitä tietopankkeja voidaan vertailla. Myöskään harkintavallan jättäminen ei ole ristiriidassa laillisuusperiaatteen kanssa sellaisena kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin sitä tulkitsee.
- Lisäksi lain päämäärää ei saavutettaisi, jos matkustajat tietäisivät etukäteen, minkä kriteerien perusteella vertailu tuottaa osuman, koska he voisivat muuttaa käyttäytymistään tämän tiedon perusteella. Riidanalaisen lain 16 §:ssä säädetään muutenkin selvästi, että pre-screening tehdään matkustajatietopankin perusteella, mikä on siis laillisuusperiaatteen mukaista.
- 26 Tietojen säilytysajasta Conseil des ministres katsoo, että ei ole kohtuutonta säätää viiden vuoden pituisesta säilytysajasta, ja muutenkin tällainen säilytysaika vastaa syytteen nostamisen vähimmäisvanhentumisaikaa keskivakavien rikosten osalta ja sellaisten vakavien rikosten osalta, joita käsitellään keskivakavina.
- Kyseisten tietojen säilytysaika, joka on PNR-direktiivissä säädetyn säilytysajan mukainen, ei siten ole mitenkään suhteeton.
- 27 Toinen kanneperuste, joka on toissijainen, perustuu lähinnä SEUT 3 artiklan 2 kohdan ja perusoikeuskirjan 45 artiklan rikkomiseen yhdessä luettuina.
- 28 Kantaja väittää, että PNR-lain 3 §:n 1 momentti, 8 §:n 2 momentti ja 11 luku, joka muodostuu 28–31 §:stä, ovat henkilöiden vapaan liikkuvuuden vastaisia, koska

kyseiset säännökset koskevat paitsi EU:n ulkoisia henkilökuljetuksia myös EU:n sisäisiä henkilökuljetuksia (mukaan lukien vaihdot unionin alueella). Kantaja katsoo toisin sanoen, että kun riidanalaisissa säännöksissä PNR-järjestelmä ulotetaan koskemaan EU:n sisäisiä lentoja, niillä otetaan välillisesti uudelleen käyttöön rajatarkastuksia, jotka ovat ristiriidassa henkilöiden vapaan liikkuvuuden kanssa.

- 29 Conseil des ministres katsoo, että riidanalaisella lailla ei oteta uudelleen käyttöön rajatarkastuksia eikä se ole mitenkään ristiriidassa henkilöiden vapaan liikkuvuuden kanssa. PNR-direktiiviä ei sovelleta laittomaan maahanmuuttoon, ja riidanalaisella lailla pannaan kansallisesti täytäntöön paitsi PNR- myös API-direktiivi.

Kanneperuste, sellaisena kuin se on esitetty, koskee ainoastaan riidanalaisen lain 3 §:n 1 momenttia, 8 §:n 2 momenttia ja 11 lukua. Ulkorajojen käsitteen määritelmästä ilmenee kuitenkin, että PNR-laki koskee vain EU:n ulkorajatarkastuksia. Lisäksi PNR-lailla pannaan täytäntöön direktiivi 2004/82/EY, joten sillä ei voida katsoa otettavan uudelleen käyttöön tarkastuksia Schengen-alueen rajoilla.

Viimesijaisesti PNR-direktiivin johdanto-osan 10 perustelukappaleessa mainitaan nimenomaisesti mahdollisuus ulottaa PNR-tietojen käyttö koskemaan myös EU:n sisäisiä lentoja, mikä on osoitus siitä, että kyseinen toimenpide ei ole sellaisenaan ristiriidassa liikkumisvapauden tai asetuksen (EY) N:o 562/2006 kanssa.

II. Asiaa koskevat oikeussäännöt

Euroopan ihmisoikeussopimus

- 30 Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa määrätään:

”1. Jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta.

2. Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.”

Unionin oikeus

Euroopan unionin perusoikeuskirja

- 31 Perusoikeuskirjan 7 artiklassa (”Yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen”) määrätään seuraavaa:

”Jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan.”

32 Perusoikeuskirjan 8 artiklassa (”Henkilötietojen suoja”) määrätään seuraavaa:

”1. Jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan.

2. Tällaisten tietojen käsittely on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Jokaisella on oikeus tutustua niihin tietoihin, joita hänestä on kerätty, ja saada ne oikaistuksi.

3. Riippumaton viranomainen valvoo näiden sääntöjen noudattamista.”

33 Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Tässä perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien 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.”

Yleinen tietosuojasetus (GDPR)

34 GDPR:n 2 artiklan 2 kohdan d alakohdassa säädetään seuraavaa:

”2. Tätä asetusta ei sovelleta henkilötietojen käsittelyyn,

--

d) jota toimivaltaiset viranomaiset suorittavat rikosten ennalta estämistä, tutkintaa, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia varten tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten, mukaan lukien yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelua ja tällaisten uhkien ehkäisyä varten.”

35 GDPR:n 23 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Rekisterinpitäjään tai henkilötietojen käsittelijään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan lainsäädäntötoimenpiteellä rajoittaa 12–22 artiklassa ja 34 artiklassa sekä 5 artiklassa, siltä osin kuin sen säännökset vastaavat 12–22 artiklassa säädettyjä oikeuksia ja velvollisuuksia, säädettyjen velvollisuuksien ja oikeuksien soveltamisalaa, jos kyseisessä rajoituksessa noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide, jotta voidaan taata

- a) kansallinen turvallisuus;
 - b) puolustus;
 - c) yleinen turvallisuus;
 - d) rikosten ennalta estäminen, tutkinta, paljastaminen tai rikoksiin liittyvät syytetoimet taikka rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpano, mukaan lukien yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojeleminen tai tällaisten uhkien ehkäisy;
 - e) muut unionin tai jäsenvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyvät tärkeät tavoitteet, erityisesti unionille tai jäsenvaltiolle tärkeä taloudellinen tai rahoituksellinen etu, mukaan lukien rahan, talousarvioon ja verotukseen liittyvät asiat sekä kansanterveys ja sosiaaliturva;
 - f) oikeudellisen riippumattomuuden ja oikeudellisten menettelyjen suojeleminen;
 - g) säänneltyä ammattitoimintaa koskevan ammattietiikan rikkomisen torjunta, tutkinta, selvittäminen ja syytteesenpano;
 - h) valvonta-, tarkastus- tai sääntelytehtävä, joka satunnaisestikin liittyy julkisen vallan käyttöön a–e ja g alakohdassa tarkoitetuissa tapauksissa;
 - i) rekisteröidyn suojeleminen tai muille kuuluvat oikeudet ja vapaudet;
 - j) yksityisoikeudellisten kanteiden täytäntöönpano.
2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettujen lainsäädäntötoimenpiteiden on sisällettävä tarpeen mukaan erityisiä säännöksiä, jotka koskevat ainakin
- a) käsittelytarkoitusta tai käsittelyn ryhmiä;
 - b) henkilötietoryhmiä;
 - c) käyttöön otettujen rajoitusten soveltamisalaa;
 - d) suojatoimia, joilla estetään väärinkäyttö tai lainvastainen pääsy tietoihin tai niiden siirtäminen;
 - e) rekisterinpitäjän tai rekisterinpitäjien ryhmien määrittämistä;
 - f) tietojen säilytysaikoja ja sovellettavia suojatoimia ottaen huomioon käsittelyn tai käsittelyryhmien luonne, laajuus ja tarkoitukset;
 - g) rekisteröidyn oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuvia riskejä; ja
 - h) rekisteröityjen oikeutta saada tietoa rajoituksesta, paitsi jos tämä voisi vaarantaa rajoituksen tarkoituksen.”

PNR-direktiivi

36 PNR-direktiivin 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

”_ _”

4) ’matkustajalla’ henkilöä, mukaan lukien vaihto- tai kauttakulkumatkustajat, lukuun ottamatta miehistön jäseniä, jota kuljetetaan tai on tarkoitus kuljettaa ilma-aluksella lentoliikenteenharjoittajan suostumuksella, joka käy ilmi matkustajaluetteloon kirjatusta henkilöistä;”

37 PNR-direktiivin 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Matkustajatietoyksikkö

1. Kunkin jäsenvaltion on perustettava tai nimettävä viranomaisen, jolla on terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista, tutkimista tai syytöimiä koskeva toimivalta, tai tällaisen viranomaisen yksikkö, toimimaan matkustajatietoyksikkönä.

2. Matkustajatietoyksikkö vastaa:

a) PNR-tietojen keräämisestä lentoliikenteen harjoittajilta sekä kyseisten tietojen säilyttämisestä ja käsittelystä ja kyseisten tietojen tai niiden käsittelyn tulosten siirtämisestä 7 artiklassa tarkoitetuille viranomaisille;

b) sekä PNR-tietojen että kyseisten tietojen käsittelyn tulosten vaihtamisesta muiden jäsenvaltioiden matkustajatietoyksiköiden ja Europolin kanssa 9 ja 10 artiklan mukaisesti.

— —.”

38 PNR-direktiivin 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Asianomaisen jäsenvaltion matkustajatietoyksikkö kerää lentoliikenteen harjoittajien siirtämät PNR-tiedot 8 artiklan mukaisesti. Jos lentoliikenteen harjoittajien siirtämiin PNR-tietoihin sisältyy muita kuin liitteessä I mainittuja tietoja, matkustajatietoyksikön on poistettava tällaiset tiedot välittömästi ja pysyvästi niiden vastaanottamisen jälkeen.

2. Matkustajatietoyksikkö saa käsitellä PNR-tietoja vain seuraavia tarkoituksia varten:

a) matkustajien arviointi ennen heidän aikataulunmukaista saapumistaan kyseiseen jäsenvaltioon tai lähtöään sieltä, jotta voidaan tunnistaa henkilöt, joista 7 artiklassa tarkoitettujen toimivaltaisten viranomaisten ja tarvittaessa 10 artiklan

nojalla myös Europolin on tehtävä lisätutkimuksia, koska he saattavat olla osallisina terrorismirikoksessa tai vakavassa rikollisuudessa;

b) vastaaminen tapauskohtaisesti toimivaltaisilta viranomaisilta saatuun asianmukaisesti perusteltuun ja riittäviin havaintoihin perustuvaan pyyntöön toimittaa PNR-tietoja ja käsitellä niitä yksittäisissä tapauksissa terrorismirikosten tai vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista, tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten sekä [toimittaa] tällaisen käsittelyn tulo[kset] toimivaltaisille viranomaisille tai tarpeen mukaan Europolille;

c) PNR-tietojen analysointi kriteereiden päivittämiseksi tai uusien määrittelemiseksi 3 kohdan b alakohdan nojalla toteutettujen arviointien suorittamista varten, jotta voidaan tunnistaa terrorismirikoksissa tai vakavassa rikollisuudessa mahdollisesti osallisina olevat henkilöt.

--.”

39 PNR-direktiivin 12 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että lentoliikenteen harjoittajien matkustajatietoyksikölle toimittamia PNR-tietoja säilytetään matkustajatietoyksikön tietokannassa viiden vuoden ajan sen jälkeen, kun ne on toimitettu sen jäsenvaltion matkustajatietoyksikölle, jonka alueelle lento laskeutui tai jonka alueelta se lähti.

2. Kun kuuden kuukauden määräaika 1 kohdassa tarkoitettuja PNR-tietojen siirtämisestä matkustajatietoyksikölle on umpeutunut, kaikista PNR-tiedoista on erotettava häivyttämällä seuraavat tiedonosat, joiden avulla voisi olla mahdollista tunnistaa välittömästi matkustaja, johon PNR-tiedot liittyvät:

a) nimi/nimet, mukaan lukien muiden PNR-tiedoissa mainittujen yhdessä matkustavien matkustajien nimet ja lukumäärä;

b) osoite ja muut yhteystiedot;

c) kaikki maksutapaa koskevat tiedot, myös laskutusosoite, sikäli kuin ne sisältävät tietoja, joiden avulla voisi olla mahdollista tunnistaa välittömästi matkustaja, johon PNR-tiedot liittyvät, tai muita henkilöitä;

d) kanta-asiakastiedot;

e) yleiset huomautukset siltä osin kuin niihin sisältyy tietoja, joiden avulla voisi olla mahdollista välittömästi tunnistaa matkustaja, johon PNR-tiedot liittyvät; ja

f) matkustajan ennakkotiedot (API-tiedot), jos sellaisia on kerätty.

3. Kun 2 kohdassa tarkoitettu kuuden kuukauden määräaika on umpeutunut, PNR-tiedot saa luovuttaa kokonaisuudessaan vain, kun voidaan

a) kohtuudella olettaa, että se on tarpeen 6 artiklan 2 kohdan b alakohdan soveltamiseksi, ja

b) luovuttamisen on hyväksynyt:

i) oikeusviranomainen tai

ii) muu kansallinen viranomainen, jolla on kansallisen oikeuden mukainen toimivalta arvioida tietojen luovuttamista koskevien edellytysten täyttymistä, edellyttäen, että matkustajatietyksikön tietosuojavastaavaa on informoitu asiasta ja että tämä on toteuttanut jälkiarvioinnin.

4. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että PNR-tiedot pysyvästi poistetaan sen jälkeen kun 1 kohdassa tarkoitettu määräaika on umpeutunut. Tämä velvoite ei koske tapauksia, joissa määrätty PNR-tiedot on siirretty toimivaltaiselle viranomaiselle ja niitä käytetään määrättyssä tapauksessa terrorismirikosten tai vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista, tutkintaa tai syytetoimia varten, jolloin tällaisten tietojen säilyttämiseen toimivaltaisen viranomaisen toimesta sovelletaan kansallista lakia.

5. Matkustajatietyksikön on säilytettävä 6 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettujen käsittelyn tulokset vain niin kauan, että osumasta voidaan ilmoittaa toimivaltaisille viranomaisille ja 9 artiklan 1 kohdan mukaisesti muiden jäsenvaltioiden matkustajatietyksiköille. Jos automaattisen käsittelyn tulos osoittautuu 6 artiklan 5 kohdassa tarkoitetuilla ei-automaattisilla keinoilla tehdyn yksittäisen tarkistuksen jälkeen negatiiviseksi, se voidaan kuitenkin tallentaa myöhempien virheosumien välttämiseksi tämän artiklan 4 kohdan nojalla siihen asti, kun taustalla olevat tiedot on poistettu.”

40 PNR-direktiivin liitteessä I, jonka otsikko on ”Lentoliikenteen harjoittajien keräämät matkustajarekisteritiedot (PNR-tiedot)”, mainitaan muun muassa seuraavaa:

”---

12. Yleiset huomautukset (mukaan lukien kaikki saatavilla olevat tiedot alle 18-vuotiaista ilman huoltajaa matkustavista alaikäisistä, kuten alaikäisen nimi ja sukupuoli, ikä, kieli tai kielet, jo(i)ta hän puhuu, lähdön yhteydessä huoltajana olleen henkilön nimi ja yhteystiedot sekä tieto siitä, mikä on hänen suhteensa alaikäiseen, saapumisen yhteydessä huoltajana olleen henkilön nimi ja yhteystiedot sekä tieto siitä, mikä on hänen suhteensa alaikäiseen, asiamies lähdön ja saapumisen yhteydessä)

18. Matkustajan ennakkotiedot (Advance Passenger Information, API), jos sellaisia on kerätty (mm. [henkilöllisyys]asiakirjan tyyppi, numero, myöntämisaika ja voimassaoloaika, kansalaisuus, sukunimi, etunimi, sukupuoli,

syntymäaika, lentoyhtiö, lennon numero, lähtöpäivä, saapumispäivä, lähtökenttä, saapumiskenttä, lähtöaika ja saapumisaika)

— —”

API-direktiivi

41 API-direktiivin 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tämän direktiivin tarkoituksena on tehostaa rajatarkastuksia ja torjua laitonta maahanmuuttoa siten, että liikenteenharjoittajat toimittavat toimivaltaisille kansallisille viranomaisille matkustajia koskevat tiedot etukäteen.”

Belgian oikeus

42 **PNR-lain** (sellaisena kuin sen on muutettuna 15. ja 30.7.2018 sekä 2.5.2019 annetuilla laeilla) merkitykselliset säännökset ovat seuraavat:

”2 LUKU. Soveltamisala

3 §:n 1 mom. Tässä laissa vahvistetaan liikenteenharjoittajien ja matkanjärjestäjien velvollisuudet, jotka koskevat sellaisten matkustajien tietojen välittämistä, joiden tarkoituksena on saapua valtion alueelle, jotka lähtevät sieltä tai jotka kulkevat sen kautta.

2 mom. Kuningas vahvistaa päätöksellä, joka tehdään ministerineuvostossa, henkilötietojen käsittelyn valvonnasta vastaavan viranomaisen kuulemisen jälkeen liikennealakohtaisesti ja matkanjärjestäjien osalta välitettävät matkustajatiedot ja niiden välittämistä koskevat yksityiskohtaiset säännöt. — —

3 LUKU. Määritelmät

4 §. Tämän lain ja sen täytäntöönpanopäätösten soveltamisalalla tarkoitetaan

— —

9) ’PNR:llä’ kunkin matkustajan matkustustiedot sisältävää rekisteriä, joka sisältää jäljempänä 9 §:ssä tarkoitetut tiedot, jotka asianomaiset lippuvarauksia tekevät liikenteenharjoittajat tai matkanjärjestäjät tarvitsevat varausten käsittelyä ja valvontaa varten, kunkin matkan osalta, jonka henkilö on varannut tai joka on varattu hänen puolestaan, riippumatta siitä, sisältyykö rekisteri varausjärjestelmään, lähtöselvitysjärjestelmään (jota käytetään lentomatkustajien lähtöselvityksen tekemiseksi) vai muuhun vastaavaan järjestelmään, jolla on samat toiminnot;

10) ’matkustajalla’ henkilöä, mukaan lukien vaihto- tai kauttakulkumatkustajat ja lukuun ottamatta miehistön jäseniä, jota liikenteenharjoittaja kuljettaa tai jota

liikenteenharjoittajan on tarkoitus kuljettaa liikenteenharjoittajan suostumuksella, joka käy ilmi siitä, että kyseinen henkilö on kirjattu matkustajaluetteloon;

--

5 LUKU. Tietojen käsittelytarkoitukset

8 §:n 1 mom. Matkustajatietoja käsitellään

1) esitutkinta[laissa] (code d'instruction criminelle) tarkoitettujen rikosten tutkimiseksi ja niitä koskevien syytetoimien toteuttamiseksi, mukaan lukien rangaistusten tai vapauden rajoitusta koskevien toimenpiteiden täytäntöön panemiseksi;

2) rikos[laissa] (code pénal) tarkoitettujen rikosten tutkimiseksi ja niitä koskevien syytetoimien toteuttamiseksi, mukaan lukien rangaistusten tai vapauden rajoitusta koskevien toimenpiteiden täytäntöön panemiseksi;

3) väkivaltaisesta radikalisoitumisesta aiheutuvien yleisen turvallisuuden vakavien häiriöiden estämiseksi seuraamalla ilmiöitä ja ryhmittymiä 5.8.1992 annetun poliisilain (loi du 5 août 1992 sur la fonction de police) 44/5 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdan sekä 2 momentin mukaisesti;

4) tiedustelu- ja turvallisuuspalveluista 30.11.1998 annetun lain (loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité) 7 §:n 1 ja 3/1 kohdassa ja 11 §:n 1 momentin 1–3 ja 5 kohdassa tarkoitettuna toiminnan seuraamiseksi;

5) [muissa laeissa] tarkoitettujen rikosten tutkimiseksi ja niitä koskevien syytetoimien toteuttamiseksi.

2 mom. Jäljempänä 11 luvussa säädetyin edellytyksin matkustajatietoja käsitellään myös ulkorajoilla suoritettavien henkilötarkastusten tehostamiseksi ja laittoman maahanmuuton torjumiseksi.

6 LUKU. - Matkustajatiedot

9 §:n 1 mom. Varaustietojen osalta matkustajatietoina kerätään enintään

1) PNR-varaustunnus

2) lipun varaus- ja kirjoituspäivä;

3) suunnitellut matkustuspäivät;

4) sukunimet, etunimet ja syntymäaika;

5) osoite ja yhteystiedot (puhelinnumero, sähköpostiosoite);

- 6) maksutapaa koskevat tiedot, mukaan lukien laskutusosoite;
- 7) matkustajan kaikki matkareittitiedot;
- 8) ”rekisteröityjä matkustajia” eli kanta-asiakkaita koskevat tiedot;
- 9) matkatoimisto/matkatoimistovirkailija;
- 10) matkustajan matkustustilanne mukaan luettuina vahvistukset, lähtöselvitystilanne, viime hetkellä lennolta pois jääminen tai viime hetken lähtö ilman varausta (go show);
- 11) jaetut PNR-tiedot;
- 12) yleiset huomautukset, mukaan lukien kaikki saatavilla olevat tiedot alle 18-vuotiaista ilman huoltajaa matkustavista alaikäisistä, kuten alaikäisen nimi ja sukupuoli, ikä, kieli tai kielet, jo(i)ta hän puhuu, lähdön yhteydessä huoltajana olleen henkilön nimi ja yhteystiedot sekä tieto siitä, mikä on hänen suhteensa alaikäiseen, saapumisen yhteydessä huoltajana olleen henkilön nimi ja yhteystiedot sekä tieto siitä, mikä on hänen suhteensa alaikäiseen, asiamies lähdön ja saapumisen yhteydessä;
- 13) lipunkirjoituskentän tiedot, joihin kuuluvat lipun numero, lipun kirjoituspäivä, yhdensuuntaiset liput sekä lipun hinnan ilmoittamista koskevat ATFQ-tiedot (Automated Ticket Fare Quote);
- 14) istumapaikan numero ja muut paikkatiedot;
- 15) yhteistunnusten käyttöä koskevat tiedot;
- 16) kaikki matkatavaratiedot;
- 17) muiden PNR-tiedoissa olevien matkustajien määrä ja nimet;
- 18) kaikki matkustajan ennakkotiedot (API-tiedot), jotka on kerätty ja jotka luetellaan jäljempänä 2 momentissa;
- 19) kaikki aiemmin tehdyt muutokset 1–18 kohdassa lueteltuihin PNR-tietoihin;

2 mom. Lähtöselvitys- ja nousutiedoista edellä 1 momentin 18 kohdassa tarkoitettuja ennakkotietoja ovat

- 1) matkustusasiakirjan tyyppi;
- 2) asiakirjan numero;
- 3) kansalaisuus;
- 4) asiakirjan myöntämismaa;

- 5) asiakirjan voimassaoloaika;
- 6) sukunimi, etunimi, sukupuoli, syntymäaika;
- 7) liikenteenharjoittaja/matkanjärjestäjä;
- 8) kuljetuksen numero;
- 9) lähtö- ja saapumispäivä;
- 10) lähtö- ja saapumipaikka;
- 11) lähtö- ja saapumisaika;
- 12) kuljetettujen henkilöiden yhteismäärä;
- 13) istumapaikan numero;
- 14) PNR-varaustunnus;
- 15) matkatavaroiden määrä, paino ja tunniste;
- 16) valtion alueelle tulemiseen käytetty rajanylityspaikka.

--

7 LUKU. Matkustajatietoyksikkö

12 § Service Public Fédéral Intérieurin (sisäministeriö) yhteyteen perustetaan Unité d'information des passagers (matkustajatietoyksikkö).

13 §:n 1 mom. Matkustajatietoyksikkö vastaa

- 1) liikenteenharjoittajien ja matkanjärjestäjien välittämien matkustajatietojen keräämisestä, säilyttämisestä ja käsittelystä ja matkustajatietopankin ylläpidosta;
- 2) sekä matkustajatietojen että kyseisten tietojen käsittelyn tulosten vaihtamisesta EU:n muiden jäsenvaltioiden matkustajatietoyksikköiden, Europolin ja kolmansien maiden kanssa tämän lain 12 luvun mukaisesti.

2 mom. Matkustajatietoyksikkö voi käyttää tämän lain 9 luvun nojalla säilytetyjä tietoja ainoastaan edellä 8 §:ssä säädettyihin tarkoituksiin, sanotun kuitenkaan rajoittamatta muualla laissa säädettyä.

14 §:n 1 mom. Matkustajatietoyksikön jäseniä ovat

- 1) -- virkamies, joka vastaa
- a) matkustajatietoyksikön organisaatiosta ja toiminnasta;

- b) liikenteenharjoittajien ja matkanjärjestäjien edellä 4 luvussa säädettyjen velvollisuuksien noudattamisen valvonnasta;
- c) matkustajatietopankin ylläpitämisestä ja käytöstä;
- d) matkustajatietojen käsittelystä;
- e) jäljempänä 10 luvussa säädetyn tietojen käsittelyn laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden valvonnasta;

--.

2) lähetetyistä jäsenistä, jotka -- määrätään tehtäviin seuraavista palveluista:

- a) poliisista --;
- b) valtion turvallisuuspalveluista (Sûreté de l'État) --;
- c) yleisistä turvallisuus- ja tiedustelupalveluista (Service général de Renseignement et de Sécurité) --;
- d) tulli- -- ja valmisteverohallinnosta --

--.

8 LUKU. Matkustajatietopankki

15 §:n 1 mom. Perustetaan matkustajatietopankki, jonka ylläpidosta ja hallinnosta vastaa Service Public Fédéral Intérieur (sisäministeriö) ja johon matkustajatiedot kirjataan.

--.

4 mom. Tämän lain perusteella suoritettuun matkustajatietojen käsittelyyn sovelletaan tietosuojalakea (loi relative à la protection des données). Viranomaisen, jolla on toimivalta valvoa henkilötietojen käsittelyä, käyttää yksityiselämän suojasta annetun lain (loi relative à la protection de la vie privée) mukaisia toimivaltuuksia. --

--

9 LUKU. Säilytysaika

18 §. Matkustajatietoja säilytetään matkustajatietopankissa enintään viiden vuoden ajan niiden kirjaamisesta. Määräajan päätyttyä tiedot tuhotaan.

--

10 LUKU. Tietojen käsittely

I Osa. Matkustajatietojen käsittely matkustajien etukäteisarvioinnin yhteydessä

24 §:n 1 mom. Matkustajatietoja käsitellään matkustajien etukäteisarvioinnin suorittamiseksi ennen heidän saapumistaan valtion alueelle, lähtöään sieltä tai suunniteltua kauttakulkuaan valtion alueella sen selvittämiseksi, kenestä on tehtävä perusteellisempi tutkinta.

[etukäteisarvioinnissa käytettävät menetöt]

25 §. --

2 mom. Matkustajien arviointi ennen heidän saapumistaan, kauttakulkuaan tai lähtöään suoritetaan ennalta vahvistettujen kriteerien perusteella ja syrjimättömästi. Kyseiset kriteerit eivät voi koskea henkilön tunnistamista, ja niiden on oltava kohdennettuja, oikeasuhteisia ja selkeitä.

3 mom. Kyseiset kriteerit eivät voi perustua tietoihin, joista ilmenee henkilön rotu tai etninen alkuperä, uskonnollinen tai muu vakaumus, poliittinen mielipide, ammattiyhdistysjäsenyys, terveydentila, seksielämä tai seksuaalinen suuntautuminen.

--

Osa 2. – Tietojen käsittely kohdennettujen tutkimusten yhteydessä

27 §. Matkustajatietoja käytetään kohdennettujen tutkimusten suorittamiseksi edellä 8 §:n 1 momentin 1, 2, 4 ja 5 kohdassa säädettyjä tarkoituksia varten ja esitutkintalain 46septies §:ssä tai tiedustelu- ja turvallisuuspalveluista 30.11.1998 annetun lain 16/3 §:ssä tai 18.7.1977 koostetun tulli- ja valmisteverolain (loi générale sur les douanes et accises, coordonnée le 18 juillet 1977) 281 §:n 4 momentissa säädettyin edellytyksin.

11 LUKU. Matkustajatietojen käsittely rajavalvonnan tehostamiseksi ja laittoman maahanmuuton torjumiseksi

28 §:n 1 mom. Tätä lukua sovelletaan rajavalvonnasta vastaavan poliisiviranomaisen tai ulkomaalaisviraston (Office des étrangers) suorittamaan matkustajatietojen käsittelyyn ulkorajoilla tehtävien henkilötarkastusten tehostamiseksi ja laittoman maahanmuuton torjumiseksi.

--

29 §:n 1 mom. --

2 mom. Vain seuraavia matkustajaryhmiä koskevat [API-tiedot] välitetään:

1) matkustajat, joiden tarkoituksena on tulla tai jotka ovat tulleet valtion alueelle Belgian ulkorajan ylittämällä;

2) matkustajat, joiden tarkoituksena on poistua tai jotka ovat poistuneet valtion alueelta Belgian ulkorajan ylittämällä;

3) matkustajat, joiden tarkoituksena on kulkea Belgiassa sijaitsevan kansainvälisen kauttakulkualueen kautta, jotka ovat tällaisella alueella tai jotka ovat kulkeneet tällaisen alueen kautta.

3 mom. Edellä 2 momentissa tarkoitetut matkustajatiedot välitetään edellä 14 §:n 1 momentin 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetuille poliisiviranomaisille välittömästi niiden matkustajatietopankkiin kirjaamisen jälkeen. Poliisiviranomaiset tallentavat kyseiset tiedot väliaikaiseen tiedostoon ja tuhoavat ne kahdenkymmenen tunnin kuluttua niiden välittämisestä.

4 mom. -- Edellä 2 momentissa tarkoitetut matkustajatiedot välitetään ulkomaalaisvirastolle välittömästi niiden matkustajatietopankkiin kirjaamisen jälkeen. Ulkomaalaisvirasto tallentaa kyseiset tiedot väliaikaiseen tiedostoon ja tuhoaa ne kahdenkymmenen tunnin kuluttua niiden välittämisestä.

--.

31 §. Kahdenkymmenen tunnin kuluttua 4 §:n 3–6 kohdassa tarkoitetun kuljetuksen päättymisestä liikenteenharjoittajat ja matkanjärjestäjät tuhoavat kaikki edellä 9 §:n 1 momentin 18 kohdassa -- tarkoitetut matkustajatiedot.

--

15 LUKU. Muutossäännökset

Osa I. Esitutkintalain muutos

50 §. Esitutkintalakiin lisätään 46septies §, jossa säädetään seuraavaa:

”46septies. Kun syyttäjäviranomainen (procureur du Roi) tutkii matkustajatietojen käsittelystä 25.12.2016 annetun lain 8 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitettuja vakavia ja keskivakavia rikoksia, se voi perustellulla, kirjallisella päätöksellä antaa rikospoliisin ylemmän virkamiehen tehtäväksi pyytää matkustajatietoyksikköä välittämään matkustajatiedot matkustajatietojen käsittelystä 25.12.2016 annetun lain 27 §:n mukaisesti.

--

Osa 2. Tiedustelu- ja turvallisuuspalveluista 30.11.1998 annetun lain muutos

51 §. Tiedustelu- ja turvallisuuspalveluista 30.11.1998 annetun lain III luvun ensimmäisen osan 2 alaosaan lisätään 16/3 §, jossa säädetään seuraavaa:

”16/3 §:n 1 mom. Tiedustelu- ja turvallisuuspalvelut voivat tehtäviensä täyttämisen nimissä asianmukaisesti perustellusti päättää tutustua

matkustajatietojen käsittelystä 25.12.2016 annetun lain 27 §:ssä tarkoitettuihin tietoihin – –”.

III. Cour constitutionnellen arviointi asiasta

- 43 Cour constitutionnelle toteaa aluksi, että se tutkii kanteen ottaen huomioon 25.12.2016 annettuun lakiin 15. ja 30.7.2018 sekä 2.5.2019 annetuilla laeilla tehdyt muutokset.
- 44 Cour constitutionnelle rajaa lisäksi kumoamiskanteen ulottuvuuden toteamalla, että ensimmäinen kanneperuste koskee pelkästään lain 3 §:n 2 momentin, 4 §:n 9 ja 10 kohdan, 7–9, 12–16, 18, 24–27 ja 50 ja 51 §:n kumoamista ja toinen kanneperuste lain 3 §:n 1 momentin, 8 §:n 2 momentin ja 28–31 §:n kumoamista.

1. Ensimmäisen kanneperusteen tutkittavaksi ottaminen: voidaanko GDPR:n 23 artiklaa soveltaa PNR-lakiin?

- 45 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin muistuttaa, että GDPR:n tarjoama suoja perustuu SEUT 16 artiklan 2 kohtaan ja että periaatteessa on niin, että toimivaltaisten viranomaisten suorittama henkilötietojen käsittely rikosten ennalta estämistä, tutkintaa, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia varten tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten ei kuulu GDPR:n vaan direktiivin 2016/680 soveltamisalaan. Kyseisessä direktiivissä vahvistetaan erityiset säännöt luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten käsitellessä henkilötietoja rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten, mukaan lukien yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelua ja tällaisten uhkien ehkäisyä varten, ottaen huomioon näiden toimintojen erityisluonteen.
- 46 PNR-laissa säädetään PNR-tietojen keräämisestä ja siirtämisestä, matkustajatietoyksikön ylläpitämisen matkustajatietopankin perustamisesta, kyseisen tietopankin käsittelytarkoituksista ja pääsystä tietopankin sisältämiin tietoihin. PNR-lailla pannaan täytäntöön lähinnä PNR-direktiivi, mutta sen sisältö on kattavampi kuin direktiivissä säädetyn saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä edellyttää.
- 47 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin viittaa lausuntoon 1/15 (EU–Kanada-PNR-sopimus), 26.7.2017, (EU:C:2017:592) ja toteaa, että säännökset, joissa säädetään PNR-tietojen keräämisestä, siirtämisestä ja käsittelystä, voivat kuulua sekä tietosuojan (SEUT 16 artikla) että poliisiyhteistyön (SEUT 87 artikla) alaan.

Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin toteaa myös, että PNR-direktiivin johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa todetaan, että direktiivin tavoitteina on ”muun muassa varmistaa turvallisuus, suojella ihmisten elämää ja turvallisuutta sekä luoda matkustajarekisteritietojen suojelua koskeva

oikeudellinen kehys toimivaltaisten viranomaisten suorittamaa tietojenkäsittelyä varten”. Direktiivin johdanto-osan 38 perustelukappaleessa todetaan kuitenkin, että direktiivin tavoitteina on, että ”lentoliikenteen harjoittajat siirtävät PNR-tietoja ja että näitä tietoja käytetään terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten”, minkä perusteella mainitut tavoitteet voivat olla painavampia kuin tietosuojaa koskeva tavoite.

Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin toteaa lisäksi, että kansallisessa oikeudessa ei suljeta koko PNR-lakia GDPR:n 23 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle.

- 48 Cour constitutionnelle katsoo näin ollen, että sen ratkaisemiseksi, sovelletaanko GDPR:n 23 artiklan mukaisia vaatimuksia PNR-lakiin, jolla on pantu täytäntöön muun muassa ja ensisijaisesti PNR-direktiivi, unionin tuomioistuimelle on esitettävä ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys.

2. Ensimmäisen kanneperusteen asiasisältö

Cour constitutionnelle käsittelee seuraavaksi kanneperusteen aineellista sisältöä edellä tämän tiivistelmän 8 kohdassa mainittujen piirteiden valossa. Cour constitutionnelle katsoo, että kaksi ensimmäistä väitettä, joilla on riitautettu lain ”yksityiskohtaiset täytäntöönpanosäännöt” ja ”henkilöllisyystodistusten” ja ”matkustusasiakirjojen” käsitteet, ovat perusteettomia. Cour constitutionnelle arvioitavana on edelleenkin viisi muuta väitettä, ja se on epävarma siitä, miten tiettyjä PNR-direktiivin säännöksiä on tulkittava ja ovatko ne päteviä, kun otetaan huomioon perusoikeuskirja.

Laissa tarkoitettut tiedot (PNR-lain 4 §:n 9 kohta ja 9 §)

- 49 Kantaja katsoo, että PNR-lain 4 §:n 9 kohdassa ja 9 §:ssä matkustajatiedoille annettu hyvin laaja soveltamisala on ilmeisen suhteeton tavoiteltuun päämäärään nähden. Kantajan mukaan kyseisistä tiedoista voi ilmetä arkaluonteisia tietoja, kuten esimerkiksi tietoja ammattiyhdistyksen jäsenyydestä, henkilökohtaisista mieltymyksistä ja henkilökohtaisista tai työhön liittyvistä ihmissuhteista.
- 50 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin muistuttaa, että viranomaisten puuttumisen yksityiselämän kunnioittamista koskevan oikeuden käyttöön on paitsi perustuttava riittävän täsmälliseen lakisääteiseen säännökseen myös vastattava demokraattisessa yhteiskunnassa pakottavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen ja oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun, oikeutettuun päämäärään. Lainsäätäjällä on tältä osin harkintavaltaa, joka ei kuitenkaan ole rajaton: jotta normi soveltuu yhteen yksityiselämän kunnioittamista koskevan oikeuden kanssa, lainsäätäjän on oltava löytänyt oikea tasapaino kaikkien asiaan liittyvien oikeuksien ja intressien välillä.

Lausunnossaan 1/15 (EU–Kanada-PNR-sopimus), 26.7.2017, (EU:C:2017:592) unionin tuomioistuin on muistuttanut, että henkilötietojen suojaan koskevaan oikeuteen puuttumisen on rajoitettava ”täysin välttämättömään” (ks. 140 ja 141 kohta).

- 51 Cour constitutionnelle toteaa, että PNR-lailla on tavoitteena taata yleinen turvallisuus siten, että sillä säädetään matkustajatietojen siirtämisestä ja käytöstä terrorismirikosten ja vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjunnassa. Nämä tavoitteet ovat yleisen edun mukaisia tavoitteita, jolla voidaan oikeuttaa puuttuminen yksityiselämän kunnioittamista koskevaan oikeuteen ja henkilötietojen suojaan koskevaan oikeuteen (tuomio 8.4.2014, Digital Rights Ireland ym., C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, 42 kohta). Unionin tuomioistuin on lisäksi vahvistanut, että kyseisillä yleisen edun mukaisilla tavoitteilla voidaan oikeuttaa matkustajarekisteritietojen siirtäminen ja käsittely (lausunto 1/15 (EU–Kanada-PNR-sopimus), 26.7.2017, EU:C:2017:592, 148 ja 149 kohta).
- 52 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin tarkastelee tämän jälkeen sitä, ovatko mainitut puuttumiset riittävän täsmällisiä ja oikeasuhteisia ja rajoittuvatko ne ”täysin välttämättömään”, kun otetaan huomioon PNR-laissa tarkoitettujen tietojen määrä.

PNR-laissa tarkoitettujen matkustajatietojen keräämiseen liittyy tietojen sisältöä koskevia takeita. Kyseiset tiedot on nimittäin määritelty tyhjentävästi PNR-lain 9 §:ssä. Kyse on tiedoista, joilla on välitön yhteys matkaan, johon liittyy PNR-lain soveltamisalaan kuuluva kuljetus, ja jotka liikenteenharjoittajilla ja matkanjärjestäjillä periaatteessa jo on. Lisäksi kyseiset tiedot vastaavat Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) suuntaviivojen liitettä I. Kyseiset tiedot ovat siis merkityksellisiä PNR-lailla tavoiteltuihin päämääriin nähden.

Lisäksi PNR-lain 10 ja 11 §:ssä, joita ei ole riitautettu, säädetään, että matkustajatiedot eivät voi koskea henkilön rotua tai etnistä alkuperää, uskonnollista tai muuta vakaumusta, poliittista mielipidettä, ammattiyhdistysjäsenyyttä tai tietoja, jotka koskevat hänen terveydentilaansa, seksielämänsä tai seksuaalista suuntautumistaan. Jos liikenteenharjoittajien tai matkanjärjestäjien välittämät matkustajatiedot sisältävät tietoja, joita ei ole lueteltu PNR-lain 9 §:ssä, tai lain 10 §:ssä lueteltuja tietoja, matkustajatietyksikkö poistaa kyseiset lisätiedot välittömästi ja pysyvästi niiden vastaanottamisen jälkeen. Näillä säännöksillä taataan, että arkaluonteisia tietoja ei periaatteessa voida kerätä tai säilyttää ”matkustajatietyksinä”.

- 53 Edellä mainitussa 26.7.2017 annetussa lausunnossaan 1/15 unionin tuomioistuin totesi myös arkaluonteisista tiedoista, että ”perusoikeuskirjan 7, 8 ja 21 artikla sekä 52 artiklan 1 kohta ovat esteenä sekä arkaluonteisten tietojen siirrolle Kanadaan että kehykselle, jonka unioni on neuvotellut tämän kolmannen valtion kanssa edellytyksille, jotka koskevat tällaisten tietojen käyttöä ja säilyttämistä mainitun kolmannen valtion viranomaisissa” (167 kohta).

Tätä huomautusta voidaan soveltaa tässä asiassa. Vaikka on säädetty PNR-laissa tarkoitettuja matkustajatietoja koskevia takeita, on kuitenkin kysyttävä, ovatko kyseiset takeet riittäviä, kun otetaan huomioon kyseisten tietojen määrä. PNR-lain 9 §:n 1 momentissa, jossa toistetaan PNR-direktiivin liitteessä I mainitut tiedot, tarkoitettut tiedot nimittäin kattavat huomattavan määrän tietoja lähtöselvitys- ja nousutietojen lisäksi, ja muun muassa seuraavat tiedot: matkustajan kaikki matkareittitiedot, matkatoimiston, istumapaikan numeron, kaikki matkatavaratiedot, kaikki maksutapaa koskevat tiedot, myös laskutusosoite, yleiset huomautukset, ”mukaan lukien kaikki saatavilla olevat tiedot alle 18-vuotiaista ilman huoltajaa matkustavista alaikäisistä”.

Edellä mainitussa 26.7.2017 annetussa lausunnossaan 1/15, unionin tuomioistuin on lisäksi todennut, että ”*vaikka jotkin PNR-tiedoista eivät erikseen tarkasteltuina näytä voivan paljastaa merkittäviä tietoja asianomaisten henkilöiden yksityiselämästä, kyseiset tiedot voivat yhdessä tarkasteltuina muun muassa paljastaa koko matkareitin, matkustustottumuksia, kahden tai useamman henkilön välisiä suhteita sekä tietoja lentomatkustajien taloudellisesta tilanteesta, heidän ravintotottumuksistaan tai heidän terveydentilastaan, ja ne voisivat jopa välittää näistä matkustajista suunnitellun sopimuksen 2 artiklan e alakohdassa määritellyn kaltaisia arkaluonteisia tietoja*” (128 kohta).

Matkustajarekisteritietojen käsittelyn vaikutuksista tietosuojaan 19.8.2016 annetussa lausunnossaan (jäljempänä 19.8.2016 annettu lausunto) yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä tehdyn yleissopimuksen nro 108 nojalla perustettu Euroopan neuvoston neuvoa-antava komitea (jäljempänä yleissopimuksen 108 nojalla perustettu neuvoa-antava komitea) on myös todennut, että ”*PNR-tietoihin sisältyy tietoja, joiden tarkoituksena on helpottaa matkustajan matkaa, ja niihin voi sisältyä useita arkaluonteisia tietoja (tietoja, joista voi ilmetä henkilön rotu, poliittiset mielipiteet, uskonnollinen tms. vakaumus, terveydentila tai seksuaalinen suuntautuminen) ei pelkästään tiettyinä ”koodattuina” tietoina vaan myös avoimessa laatikossa, johon merkitään yleisiä huomautuksia (kuten esimerkiksi ruokavaliota tai lääkitystä koskevia pyyntöjä tai se, että poliittiselle tai uskonnolliselle yhdistykselle on annettu alennusta lippujen hinnasta sen jäsenten matkaa varten), mikä voi johtaa välittömään syrjintään*” (Euroopan neuvosto, 19.8.2016 annettu lausunto, T-PD(2016)18rev, s. 7).

Myös Euroopan unionin perusoikeusvirasto on todennut, että PNR-tiedot ”*voivat sisältää arkaluonteisia tai erityistietoja ’yleisiä huomautuksia’ -otsikon alla*” (ehdotuksesta direktiiviksi matkustajarekisteritietojen (PNR) käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten (KOM(2011) 32 lopullinen) 14.6.2011 annettu Euroopan unionin perusoikeusviraston lausunto 1/2011, s. 8; ks. myös. *ibid.*, s. 13).

- 54 Kun otetaan huomioon niiden hyvin laaja soveltamisala, PNR-lain 9 §:ssä tarkoitettut tiedot voivat kuitenkin paljastaa – vaikka ne eivät voikaan suoraan

sisältää arkaluonteisia tietoja – epäsuorasti arkaluonteisia seikkoja, jotka kuuluvat henkilötietojen suojan ja yksityiselämän kunnioittamisen soveltamisalaan. Kun otetaan huomioon unionin tuomioistuimen lausunto 1/15, Cour constitutionnelle tiedustelee, eikö näillä tiedoilla, jotka sisältävät PNR-direktiivin liitteessä I tarkoitettut tiedot, ylitetä sitä, mikä on ”täysin välttämätöntä” kyseisellä direktiivillä tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi. Näin ollen kyseinen tuomioistuin päättää esittää unionin tuomioistuimelle toisen ennakkoratkaisukysymyksen.

- 55 Edellä mainitussa lausunnossaan 1/15, 26.7.2017, unionin tuomioistuin on lisäksi esittänyt seuraavat huomautukset vaatimuksesta, että matkustajarekisteritietojen siirtämistä ja käsittelyä koskevassa Kanadan ja Euroopan unionin välisessä sopimusluonnoksessa tarkoitettut tiedot on määriteltävä selvästi ja täsmällisesti:

”156. Suunnitellun sopimuksen liitteessä mainittujen PNR-tietojen 19 otsikkoa vastaavat komission huomautusten mukaan Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) PNR-tietoja koskevien suuntaviivojen liitettä I, mutta tässä yhteydessä on kuitenkin korostettava, kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 217 kohdassa, että otsikossa 5, jossa mainitaan ”käytettävissä olevat ’kanta-asiakasohjelmaa ja etuja’ koskevat tiedot (vapaaliput, matkustusluokan korotus jne.)”, ja otsikossa 7, joka kattaa ”kaikki käytettävissä olevat yhteystiedot (mukaan lukien tietojen lähde)”, ei määritellä siirrettäviä PNR-tietoja riittävän selvästi ja täsmällisesti.

157. Otsikosta 5 nimittäin on todettava, että käyttämällä siinä ilmaisua ”jne.” ei määritetä siirrettävien tietojen laajuutta riittävästi. Kyseisen otsikon sanamuodon perusteella ei myöskään voida tietää, tarkoitetaanko mainitussa otsikossa tietoja, jotka koskevat pelkkää lentomatkestajien asemaa kanta-asiakasohjelmissa, vai tarkoitetaanko siinä päinvastoin kaikkia tietoja, jotka koskevat lentomatkoja ja tällaisten ohjelmien yhteydessä toteutettuja transaktioita.

158. Kun otsikossa 7 käytetään ilmaisua ”kaikki käytettävissä olevat yhteystiedot”, siinä ei määritetä siirrettävien tietojen laajuutta riittävästi. Siinä ei varsinkaan täsmennetä, minkätyyppisiä yhteystietoja siinä tarkoitetaan, eikä myöskään sitä, kattavatko nämä yhteystiedot myös – kuten komission kirjallisesta vastauksesta unionin tuomioistuimen kysymyksiin voidaan päätellä – lennon lentomatkestajalle varanneiden kolmansien yhteystiedot, kolmansien, joiden välityksellä lentomatkestajaan voidaan ottaa yhteyttä, yhteystiedot tai vielä hätätapauksessa informoitavien kolmansien yhteystiedot.

159. Siltä osin kuin kyse on otsikosta 8, tässä otsikossa mainitaan ”kaikki käytettävissä olevat maksu- tai laskutustiedot (lukuun ottamatta muita maksutapahtumatietoja, jotka liittyvät luottokorttiin tai tiliin ja joilla ei ole yhteyttä matkaa koskevaan maksutapahtumaan)”. Kyseinen otsikko voisi kyllä vaikuttaa erityisen laajalta siltä osin kuin siinä käytetään ilmaisua ”kaikki käytettävissä olevat [tiedot]”. Kuten komission vastauksesta unionin tuomioistuimen kysymyksiin ilmenee, kyseisessä otsikossa on kuitenkin katsottava

tarkoitettavan vain tietoja, jotka koskevat lentolipun maksutapoja ja laskutusta, eikä mitään muita sellaisia tietoja, jotka eivät liity suoraan lentoon. Näin tulkittuna kyseisen otsikon voidaan siis katsoa täyttävän selvyyden ja täsmällisyyden vaatimukset.

160. Otsikossa 17 puolestaan mainitaan ”yleiset merkinnät, mukaan lukien tiedot muista palveluista (OSI), tiedot erityispalveluista (SSI) ja tiedot erityispalvelua koskevista pyynnöistä (SSR)”. Muun muassa komission esittämien selitysten mukaan tämä otsikko on ns. vapaan tekstin (free text) otsikko, johon voidaan sisällyttää ”kaikki lisätiedot” suunnitellun sopimuksen liitteessä toisaalla lueteltujen tietojen lisäksi. Tällaisessa otsikossa ei siten esitetä mitään seikkoja toimitettavien tietojen luonteesta ja laajuudesta, ja se näyttää jopa voivan sisältää tietoja, jotka eivät liity mitenkään PNR-tietojen siirron tarkoitukseen. Lisäksi on huomattava, että koska kyseisessä otsikossa mainitut tiedot esitetään vain esimerkkeinä, kuten ilmaisun ”mukaan lukien” käyttö osoittaa, otsikossa ei rajoiteta mitenkään tietojen, jotka voivat sisältyä siihen, luonnetta ja laajuutta. Niinpä otsikkoa 17 ei voida katsoa rajatun riittävän selvästi ja täsmällisesti.

161. Siltä osin kuin on lopuksi kyse otsikosta 18, tässä otsikossa mainitaan ”mahdolliset varausta varten kerätyt matkustajia koskevat ennakkotiedot (API)”. Neuvoston ja komission esittämien täsmennysten mukaan nämä tiedot vastaavat direktiivin 2004/82 3 artiklan 2 kohdassa mainittuja tietoja, joita ovat käytetyn matkustusasiakirjan numero ja tyyppi, kansalaisuus, koko nimi, syntymäaika, rajanylityspaikka, jonka kautta henkilö saapuu jäsenvaltioiden alueelle, kuljetuksen koodi, kuljetuksen lähtö- ja saapumisaika, asianomaisella kuljetuksella kuljetettujen henkilöiden kokonaismäärä ja alkuperäinen lähtöpaikka. Kyseisen otsikon voidaan katsoa täyttävän selvyyden ja täsmällisyyden vaatimukset, kunhan sitä tulkitaan siten, että se kattaa vain viimeksi mainitussa säännöksessä nimenomaisesti mainitut tiedot.

162. Suunnitellun sopimuksen 4 artiklan 3 kohdan määräyksillä – joissa määrätään, että jos Kanadalle toimitettuihin PNR-tietoihin sisältyy muita kuin kyseisen sopimuksen liitteessä lueteltuja tietoja, Kanada on velvollinen poistamaan tällaiset tiedot – ei voida korjata kyseisen liitteen otsikkojen 5, 7 ja 17 epätäsmällisyyttä. On nimittäin niin, että siltä osin kuin tässä luettelossa ei sellaisenaan rajata siirrettäviä PNR-tietoja riittävän selvästi ja täsmällisesti, kyseisillä määräyksillä ei voida korjata epävarmuutta niiden PNR-tietojen osalta, joiden on oltava siirron kohteena.

163. Kanadaan siirrettävistä PNR-tiedoista on siis katsottava, että suunnitellun sopimuksen liitteen otsikoissa 5, 7 ja 17 ei rajata perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa vahvistettuihin perusoikeuksiin puuttumisen laajuutta riittävän selvästi ja täsmällisesti.”

- 56 Koska osaa mainituista huomautuksista voidaan mahdollisesti soveltaa käsiteltävässä asiassa, kun otetaan huomioon eräiden PNR-direktiivin liitteessä I, joka on pantu täytäntöön PNR-lain 9 §:llä, olevien tietojen esimerkinomainen ja

ei-tyhjentävä luonne, ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin päättää esittää kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen.

Matkustajan käsite (PNR-lain 4 §:n 10 kohta)

- 57 Kantaja kritisoi matkustajan käsitteen, jonka perusteella kaikkien matkustajien tietoja käsitellään automatisoidusti, järjestelmällisesti ja ei-kohdennetusti, laajuutta.
- 58 Matkustajan käsitteen määritelmästä (PNR-lain 4 §:n 10 kohta) seuraa, että ”matkustajien” PNR-tietojen kerääminen, siirtäminen ja käsitteleminen ovat yleisiä ja erotuksettomia velvollisuuksia, joita sovelletaan kaikkiin matkustajaluetteloon merkittyihin henkilöihin, joita kuljetetaan tai joita aiotaan kuljettaa. PNR-laista seuraavia velvollisuuksia sovelletaan siten riippumatta siitä, onko vakavia perusteita olettaa, että asianomaiset henkilöt ovat tehneet rikoksen, aikovat hyvin pian tehdä rikoksen tai heidän on todettu syyllistyneen rikokseen.
- 59 Yleissopimuksen 108 nojalla perustettu neuvoa-antava komitea on 19.8.2016 annetussa lausunnossaan todennut tältä osin, että ”*PNR-tietojen käsittely – jonka ainutlaatuinen etu on siinä, että sillä voidaan tunnistaa epäilyttäviä henkilöitä – merkitsee yleistä ja ei-valikoivaa, eri toimivaltaisten viranomaisten harjoittamaa suodattamista, joka kohdistuu kaikkiin matkustajiin, mukaan lukien heihin, joita ei epäillä minkäänlaisesta rikoksesta, ja se perustuu tietoihin, jotka yksityiset tahot ovat alun perin keränneet kaupallisessa tarkoituksessa. Kun otetaan huomioon PNR-tietojen käsittelyyn liittyvän yksityiselämää koskevan oikeuden ja tietosuojaoikeuden puuttumisen laajuus, olisi osoitettava selvästi, että kyseinen käsittely on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön toimenpide oikeutetun tavoitteen saavuttamiseksi; lisäksi olisi otettava käyttöön asianmukaiset takeet. On välttämätöntä, että osoitetaan nimenomaisesti, että PNR-tietojen kerääminen ja myöhempi käyttö on välttämätöntä*” (19.8.2016 annettu lausunto, T-PD(2016)18rev, s. 5).
- 60 Sähköisen viestinnän alalla unionin tuomioistuin on lausunut kansallisesta säännöstöstä, jossa säädettiin kaikkien tilaajien ja rekisteröityjen käyttäjien liikenne- ja paikkatietojen yleisestä ja erotuksetta tapahtuvasta säilyttämisestä kaikkien sähköisten viestintävälineiden osalta ja sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajien velvollisuudesta säilyttää nämä tiedot systemaattisesti ja jatkuvasti ilman mitään poikkeuksia (tuomio 21.12.2016, Tele2 Sverige ja Watson ym., C-203/15 ja C-698/15, EU:C:2016:970).

Unionin tuomioistuin on katsonut, että ”*vaikka vakavan rikollisuuden, muun muassa järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin, torjumisen tehokkuus voi riippua suuressa määrin nykyaikaisten tutkintatekniikkojen käytöstä, tällainen yleisen edun mukainen tavoite, niin perustavanluonteinen kuin se onkaan, ei kuitenkaan yksin voi oikeuttaa sitä, että kansallista säännöstöä, jossa säädetään kaikkien liikenne- ja paikkatietojen yleisestä ja erotuksetta tapahtuvasta*

säilyttämisestä, pidetään välttämättömänä mainitun torjumisen kannalta” (103 kohta).

Unionin tuomioistuin on katsonut yhtäältä, että tällaisen säännösten perusteella liikenne- ja paikkatietojen säilyttäminen on pääsääntö, vaikka direktiivillä 2002/58 käyttöön otetussa järjestelmässä edellytetään, että tällainen tietojen säilyttäminen on poikkeuksellista, ja toisaalta, että ”kansallinen säännöstö, joka kattaa yleisesti kaikki tilaajat ja rekisteröidyt käyttäjät ja koskee kaikkia sähköisiä viestintävälineitä ja kaikkia liikennetietoja, ei tee mitään erottelua eikä aseta rajoituksia tai poikkeuksia asetetun tavoitteen perusteella. Se koskee yleisellä tavalla sähköisiä viestintäpalveluja käyttäviä kaikkia henkilöitä ilman, että henkilöt, joiden tietoja säilytetään, olisivat edes epäsuorasti sellaisessa tilanteessa, joka voisi johtaa rikosoikeudellisiin toimiin. Sitä sovelletaan siis myös henkilöihin, joiden osalta ei ole mitään seikkaa, jonka perusteella voitaisiin olettaa, että heidän toimintansa voisi olla edes epäsuorasti tai kaukaisesti yhteydessä vakavaan rikollisuuteen. Siinä ei myöskään säädetä minkäänlaisesta poikkeuksesta, joten sitä sovelletaan jopa henkilöihin, joiden viestintään sovelletaan kansallisen lainsäädännön mukaan salassapitovelvollisuutta (ks. analogisesti direktiivin 2006/24 osalta tuomio *Digital Rights*, 57 ja 58 kohta).

106. Tällaisessa säännöstössä ei vaadita minkäänlaista yhteyttä säilytettäviksi säädettyjen tietojen ja yleistä turvallisuutta koskevan uhan välillä. Siinä ei varsinkaan rajoituta säilyttämään joko tiettyyn ajanjaksoon ja/tai maantieteellisesti määriteltyyn alueeseen ja/tai sellaisten tiettyjen henkilöiden piiriin, jotka voisivat olla sekaantuneita tavalla tai toisella vakavaan rikollisuuteen, liittyviä tietoja, tai henkilöihin, joiden tietojen säilyttäminen voisi muilla perusteilla myötävaikuttaa rikollisuuden torjumiseen, liittyviä tietoja (ks. analogisesti direktiivin 2006/24 osalta tuomio *Digital Rights*, 59 kohta).

107. Pääasiassa kyseessä oleva kansallinen säännöstö ylittää siis täysin välttämättömän rajat, eikä sitä voida pitää perusteltuna demokraattisessa yhteiskunnassa siten kuin edellytetään direktiivin 2002/58 15 artiklan 1 kohdassa, kun se luetaan perusoikeuskirjan 7, 8 ja 11 artiklan sekä 52 artiklan 1 kohdan valossa.

108. Sen sijaan direktiivin 2002/58 15 artiklan 1 kohta, kun se luetaan perusoikeuskirjan 7, 8 ja 11 artiklan sekä 52 artiklan 1 kohdan valossa, ei ole esteenä sille, että jäsenvaltio antaa ennaltaehkäisevästi säännösten, joka sallii liikenne- ja paikkatietojen kohdennetun säilyttämisen vakavan rikollisuuden torjumiseksi sillä edellytyksellä, että näiden tietojen säilyttäminen on, siltä osin kuin kyse on säilytettävistä tietoluokista, tarkoitetuista viestintävälineistä, asianomaisista henkilöistä ja aiotun säilytyksen kestosta, rajoitettu täysin välttämättömään.

109. Tämän tuomion edellisessä kohdassa mainittujen edellytysten täyttämiseksi kansallisessa säännöstössä on ensiksikin säädettävä selvistä ja täsmällisistä tällaisen tietojen säilyttämistoimenpiteen laajuutta ja soveltamista koskevista

säännöistä, joissa asetetaan vähimmäisvaatimukset, jotta henkilöillä, joiden tietoja on säilytetty, on riittävät takeet, joiden avulla voidaan tehokkaasti suojata heidän henkilötietonsa väärinkäytön vaaroja vastaan. Siinä on erityisesti mainittava, missä olosuhteissa ja millä edellytyksillä tietojen säilyttämistoimenpide voidaan toteuttaa ennaltaehkäisevästi, jotta taataan, että toimenpide rajoittuu täysin välttämättömään (ks. analogisesti direktiivin 2006/24 osalta tuomio *Digital Rights*, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

110. Toiseksi siltä osin kuin kyse on aineellisista edellytyksistä, jotka kansallisen säännösten, jossa rikollisuuden torjumiseksi sallitaan ennaltaehkäisevästi liikenne- ja paikkatietojen säilyttäminen, on täytettävä, jotta taataan, että se rajoittuu täysin välttämättömään, on todettava, että vaikka nämä edellytykset voivat vaihdella vakavan rikollisuuden ehkäisemistä, tutkintaa, selvittämistä ja syyteharkintaa koskevien toimenpiteiden mukaan, tietojen säilyttämisen on kuitenkin aina oltava sellaisten objektiivisten perusteiden mukaista, joilla luodaan yhteys säilytettävien tietojen ja asetetun tavoitteen välille. Näiden edellytysten on erityisesti oltava käytännössä sellaisia, että niissä rajataan tehokkaasti toimenpiteen laajuus ja tätä kautta asianomainen yleisö.

111. Siltä osin kuin kyse on tällaisen toimenpiteen rajaamisesta mahdollisen yleisön ja mahdollisten tilanteiden osalta, kansallisen säännösten on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, joiden perusteella voidaan kohdentaa yleisö, jonka tiedot voivat paljastaa ainakin välillisen yhteyden vakavaan rikollisuuteen, myötävaikuttaa tavalla tai toisella vakavan rikollisuuden torjumiseen tai ehkäistä yleistä turvallisuutta koskeva uhka. Tällainen rajaaminen voidaan varmistaa maantieteellisen kriteerin keinoin, jos toimivaltaiset kansalliset viranomaiset katsovat objektiivisten seikkojen perusteella, että yhdellä tai useammalla maantieteellisellä alueella on kohonnut riski tällaisten tekojen valmisteluun tai toteuttamiseen.

112. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella asiassa C-203/15 esitettyyn ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2002/58/15 artiklan 1 kohtaa, kun se luetaan perusoikeuskirjan 7, 8 ja 11 artiklan sekä 52 artiklan 1 kohdan valossa, on tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa rikollisuuden torjumiseksi säädetään kaikkien tilaajien ja rekisteröityjen käyttäjien liikenne- ja paikannustietojen yleisestä ja erotuksetta tapahtuvasta säilyttämisestä kaikkien sähköisten viestintävälineiden osalta.”

Toiseen asiassa C-203/15 esitettyyn ennakkoratkaisukysymykseen ja ensimmäiseen asiassa C-698/15 esitettyyn ennakkoratkaisukysymykseen unionin tuomioistuin on vastannut, että direktiivin 2002/58/EY 15 artiklan 1 kohtaa, kun se luetaan perusoikeuskirjan 7, 8 ja 11 artiklan sekä 52 artiklan 1 kohdan valossa, on ”tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa säännellään liikenne- ja paikkatietojen suoja ja turvaa ja erityisesti toimivaltaisten kansallisten viranomaisten oikeutta saada säilytettäviä tietoja ja jossa ei rikollisuuden torjumisen puitteissa rajoiteta tätä tietojen saantia vain

vakavan rikollisuuden torjumisen tarkoitukseen, eikä tietojen saannin edellytykseksi aseteta tuomioistuimen tai riippumattoman hallintoviranomaisten suorittamaa ennakovalvontaa eikä vaadita, että kyseessä olevat tiedot säilytetään unionin alueella” (125 kohta).

- 61 Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on puolestaan tällä välin katsonut Ruotsin lainsäädännön, jossa säädetään sähköisen viestinnän massatelekuuntelusta, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaiseksi 19.6.2018 annetussa tuomiossaan *Centrum för Rättvisa v. Ruotsi*. Kyseinen tuomioistuin on erityisesti todennut seuraavaa:

*”Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on nimenomaisesti vahvistanut, että kansallisilla viranomaisilla on laaja harkintavalta valitessaan keinoja, joilla kansallinen turvallisuus taataan –. Tuomiossa Weber ja Saravia ja tuomiossa Liberty ym. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on hyväksynyt, että massatelekuuntelujärjestelmillä ei itsessään ylitetä tätä harkintavaltaa. Kun otetaan huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kyseisissä tuomioissa esittämät perustelut, lukuisiin sopimusvaltioihin kohdistuvat uhat (mukaan lukien kansainvälisen terrorismi ja muu vakava rikollisuus, kuten esimerkiksi huumausainekauppa, ihmiskauppa, lasten seksuaalinen hyväksikäyttö ja kyberrikollisuus), teknologinen kehitys, jonka vuoksi terroristien ja rikollisten on helpompi välttää paljastuminen internetissä, ja se, ettei sitä, mitä sähköisiä viestintäreittejä käytetään, voida arvata ennakoita, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoo, että päätös hyödyntää massatelekuuntelujärjestelmää toistaiseksi tunnistamatta jääneiden kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien tunnistamiseksi kuuluu valtioiden harkintavaltaan” (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 19.6.2018, *Centrum for Rättvisa v. Ruotsi*, 112 kohta).*

Kyseinen tuomioistuin on sen sijaan katsonut, että [Yhdistyneen kuningaskunnan] lailla telekuuntelusta rikottiin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa, koska se ei ollut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettujen kriteerien mukainen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on myös katsonut, että *”periaatteessa massatelekuuntelujärjestelmien käyttö kuuluu valtion harkintavaltaan. Massatelekuuntelu on määritelmällisesti ei-kohdennettua, ja massatelekuuntelua ei voitaisi harjoittaa, jos siihen sovellettaisiin edellytystä ’perustellusta syystä epäillä” (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 13.9.2018, *Big Brother Watch ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 317 kohta).*

- 62 Tulee esiin kysymys siitä, missä määrin edellä mainittua oikeuskäytäntöä, joka koskee sähköistä viestintää koskevien tietojen yleistä ja erotuksetta tapahtuvaa säilyttämistä, voidaan soveltaa yleiseen ja erotuksetta tapahtuvaan matkustajatietojen keräämiseen, siirtämiseen ja käsittelemiseen sellaisena kuin niistä säädetään 25.12.2016 annetussa laissa.
- 63 Edellä mainitussa lausunnossaan 1/15, 26.7.2017, unionin tuomioistuin on lausunut samankaltaisesta PNR-järjestelmästä, jolla oli kuitenkin rajoitetumpi

soveltamisala, sillä matkustajarekisteritietojen siirtämistä ja käsittelyä koskevaa Kanadan ja Euroopan unionin välistä sopimusta koskeva luonnos koski ”*kaikkien unionin ja Kanadan välisillä lennoilla matkustavien henkilöiden PNR-tietojen järjestelmällis[tä] ja jatkuva[aa] siir[toa]*” (127 kohta). Unionin tuomioistuin on katsonut, että ”*PNR-tietojen siirron Kanadaan ja niiden myöhempien käsittelyjen voidaan katsoa soveltuvan varmistamaan suunnitellun sopimuksen tavoitteen, joka koskee yleisen turvallisuuden suojaamista, toteutumisen*” (153 kohta).

Asianomaisista matkustajista unionin tuomioistuin on todennut seuraavaa:

”186. *Suunniteltu sopimus kattaa kaikkien unionin ja Kanadan välisillä lennoilla matkustavien henkilöiden PNR-tiedot. Nämä tiedot siirretään Kanadaan riippumatta mistään sellaisesta objektiivisesta seikasta, jonka perusteella voidaan katsoa, että matkustajat voivat merkitä riskiä yleiselle turvallisuudelle Kanadassa.*

187. *Tässä yhteydessä on huomattava, että – kuten tämän lausunnon 152 ja 169 kohdassa muistutettiin – PNR-tiedot on muun muassa tarkoitettu käsiteltäviksi automaattisesti. Kuten useat osapuolet ovat esittäneet, kyseisellä käsittelyllä on tarkoitus tunnistaa riski, joka voisi mahdollisesti aiheutua yleiselle turvallisuudelle henkilöistä, jotka eivät tällä hetkellä ole toimivaltaisten viranomaisten tiedossa ja joihin voitaisiin kyseisen riskin takia kohdistaa perusteellinen tutkinta. Tässä yhteydessä näiden tietojen automaattinen käsittely ennen matkustajien saapumista Kanadaan helpottaa ja nopeuttaa turvatarkastuksia muun muassa rajoilla. Lisäksi tiettyjen henkilöryhmien tai tiettyjen lähtöalueiden pois sulkeminen olisi omiaan estämään PNR-tietojen automaattisen käsittelyn sen tavoitteen saavuttamisen, joka on kyseisten tietojen tarkastamisella tunnistaa kaikkien lentomatkustajien joukosta henkilöt, jotka voivat merkitä riskiä yleiselle turvallisuudelle, ja mahdollistamaan, että tätä tarkastusta voidaan kiertää.*

188. *Lisäksi Chicagon yleissopimuksen 13 artiklan, johon erityisesti neuvosto ja komissio ovat viittaneet vastauksissaan unionin tuomioistuimen kysymyksiin, mukaan kaikkien lentomatkustajien on sopimusvaltion alueelle tullessaan, siellä ollessaan ja sieltä poistuessaan noudatettava tämän valtion lakeja ja määräyksiä lentomatkustajien saapumisesta tämän valtion alueelle tai lähtemisestä sieltä. Kaikki lentomatkustajat, jotka haluavat tulla Kanadaan tai lähteä tästä maasta, ovat siis mainitun artiklan nojalla rajatarkastusten alaisia ja velvollisia noudattamaan Kanadan voimassa olevassa oikeudessa asetettuja maahantulon ja maastalähdön edellytyksiä. Lisäksi – kuten tämän lausunnon 152 ja 187 kohdasta ilmenee – matkustajien, jotka voivat merkitä riskiä yleiselle turvallisuudelle, tunnistaminen PNR-tietojen avulla on osa rajatarkastuksia. On siis niin, että koska lentomatkustajat, jotka haluavat tulla Kanadaan ja oleskella siellä, ovat tällaisten tarkastusten kohteena, jo kyseisen toimenpiteen luonteenkin vuoksi heidän PNR-tietonsa tarkastetaan.*

189. *Niinpä suunniteltu sopimus ei ylitä täysin välttämättömän rajoja siltä osin kuin se mahdollistaa kaikkien lentomatkustajien PNR-tietojen siirron Kanadaan.”*

- 64 Cour constitutionnelle tiedusteleo, voidaanko näitä näkemyksiä soveltaa PNR-direktiiviin ja PNR-lain kaltaiseen kansalliseen lainsäädäntöön, jossa PNR-direktiivin täytäntöön panemiseksi säädetään kaikkien lento-, rautatieliikenne- tai bussimatkustajien PNR-tietojen yleisestä ja erotuksesta tapahtuvasta keräämisestä, siirtämisestä ja käytöstä riippumatta siitä, ylitetäänkö matkalla unionin ulkorajaa. Kyseistä järjestelmää nimittäin sovelletaan henkilöihin, joiden osalta ei ole mitään seikkaa, jonka perusteella voitaisiin olettaa, että heidän toimintansa voisi olla edes epäsuorasti tai kaukaisesti yhteydessä vakavaan rikollisuuteen, ja se on laajempi kuin Kanadan kanssa suunnitellussa PNR-sopimuksessa määrätty järjestelmä. Kun otetaan huomioon järjestelmän kattamien tietojen laajuus, tulee esiin kysymys siitä, onko kyseisestä toimenpiteestä säädetty ”täysin välttämättömän” rajoissa. Ennen kuin se ratkaisee asian sisällöllisesti, Cour constitutionnelle päättää siis esittää unionin tuomioistuimelle neljännen ennakkoratkaisukysymyksen.

PNR-tietojen käsittelytarkoitukset (PNR-lain 8 §)

- 65 Kantaja kritisoi PNR-lain 8 §:ssä säädettyä PNR-tietojen käsittelytarkoitusten määritelmää, jota se pitää merkittävästi laajempuna kuin PNR-direktiivissä tarkoitettuja ”erityisiä tarkoituksia”, jotka rajoittuvat pelkästään terrorismirikoksiin ja vakavan rikollisuuden muotoihin. Kantaja katsoo, että käsittelytarkoituksilla ylitetään ”täysin välttämättömän” rajat.

PNR-tietojen käsittelytarkoituksia, sellaisina kuin niistä säädetään PNR-direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa ja 6 artiklan 2 kohdassa, ovat ainoastaan terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estäminen, paljastaminen, tutkinta sekä tällaisiin rikoksiin liittyvät syytetoimet (ks. myös PNR-direktiivin johdanto-osan seitsemäs perustelukappale).

Osa PNR-lain 8 §:ssä säädettyistä käsittelytarkoituksista vastaa PNR-direktiivin liitteessä II tarkoitettuja rikoksia kyseisen direktiivin terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista, tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia koskevien tavoitteiden mukaisesti. Toisaalta direktiivissä säädettyjen käsittelytarkoitusten lisäksi on säädetty muistakin PNR-tietojen käsittelytarkoituksista. Näin on muun muassa ”tiedustelu- ja turvallisuuspalveluista 30.11.1998 annetun lain 7 §:n 1 ja 3/1 kohdassa ja 11 §:n 1 momentin 1–3 ja 5 kohdassa tarkoitettun toiminnan seuraamise[n]” osalta (8 §:n 1 momentin 4 kohta).

Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin tarkastelee sitä, onko näistä muista tarkoituksista säädetty säännöillä, jotka ovat selviä, täsmällisiä ja rajoittuvat täysin välttämättömään, ja on epävarma siltä osin kuin on kyse PNR-lain 8 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädetystä käsittelytarkoituksesta.

PNR-lain perusteluissa todetaan, että kyseinen ”käsittelytarkoitus liittyy tiedustelupalvelujen – eli Sûreté de l’État’n (valtion turvallisuusvirasto) ja Service général de Renseignement et de Sécurité’n (tiedustelu- ja turvallisuuspalvelu, SGRS) – toimivaltaan. Huolehtiakseen tehtävistään, joina on hankkia, analysoida

ja käsitellä sellaista toimintaa koskevia tietoja, joka voi uhata valtion perustavanlaatuisia intressejä, kyseisten palvelujen on voitava analysoida matkustajatietoja voidakseen tunnistaa mahdollisimman aikaisin konkreettiset uhat, seurata tiettyjen henkilöiden liikkumista ja analysoida laajempia ilmiöitä tai trendejä. Ulkomaisten tiedustelupalvelujen toimintaa Belgian alueella koskevien tietojen hankkimista, analysointia ja käsittelyä koskevat tehtävät kuuluvat tähän käsittelytarkoitukseen.” (Doc. Parl, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3652/001, s. 19-20).

Vaikka tiedustelu- ja turvallisuuspalvelujen tehtävät kuuluvat yleisesti kansallisen ja kansainvälisen turvallisuuden alaan, PNR-tietojen käsitteleminen PNR-lain 8 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetun käsittelytarkoituksen valossa vaikuttaa hyvin epämääräiseltä ja yleiseltä.

Lisäksi matkustajien etukäteisarvioinnin osalta kyseistä käsittelytarkoitusta käsitellään samoin kuin PNR-lain 8 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdassa tarkoitettuja käsittelytarkoituksia (PNR-lain 24 §:n 2 momentti ja 26 §:n 2 momentti).

Tässä yhteydessä Cour constitutionnelle päättää esittää unionin tuomioistuimelle viidennen ennakkoratkaisukysymyksen sen ratkaisemiseksi, onko kyseinen käsittelytarkoitus riittävän selvä, täsmällinen ja rajattu täysin välttämättömään.

Matkustajatietopankin ylläpito ja tietojen käsittely matkustajien etukäteisarvioinnin ja kohdennettujen tutkimusten yhteydessä (PNR-lain 16, 24–27, 50 ja 51 §)

- 66 Kantaja katsoo, että henkilötietoja käsitellään ja siirretään eri yhteyksissä ilmeisen suhteettomalla tavalla.
- 67 PNR-lain 16 §:ssä säädetään, että PNR-lain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettujen käsittelytarkoitusten perusteella matkustajatietoja käsitellään lain 24–27 §:ssä säädettyissä yhteyksissä.

– *Matkustajien etukäteisarviointi (24–26 §)*

- 68 Matkustajatietoja käsitellään etukäteisarvioinnin (pre-screening) suorittamiseksi matkustajista ennen heidän saapumistaan valtion alueelle, lähtöään sieltä tai suunniteltua kauttakulkuaan valtion alueella sen selvittämiseksi, kenestä on tehtävä perusteellisempi tutkinta. ”Kyse on potentiaalisen uhan arvioinnista ja sen selvittämisestä, millä matkustajilla on merkitystä viranomaisten tehtävien suorittamisen kannalta tai keihin heistä on esimerkiksi kohdistettava toimenpiteitä (pidätysmääräyksen täytäntöönpano, etsintä, jne.)”. (Doc. Parl, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3652/001, s. 28).

Etukäteisarviointi perustuu kahteen osaan: yhtäältä matkustajatietojen ja tietopankkien vertailuun ja toisaalta matkustajatietojen ja ennalta vahvistettujen kriteerien vertailuun.

- 69 Matkustajatietojen ja tietopankkien vertailusta PNR-lain esitöissä todetaan, että ”ensimmäinen osa muodostuu osumien etsimisestä vertailemalla matkustajatietoja toimivaltaisten viranomaisten ylläpitämissä tietopankeissa käsiteltyihin tietoihin. Tällä tavalla voidaan esimerkiksi arvioida, onko henkilö korostuneen vaarallinen, koska hänet on merkitty rikosoikeudelliseen tietopankkiin terrorismiasian vuoksi ja koska hänen matkustajatietojensa analysoinnin perusteella näyttää siltä, että hän käy säännöllisesti maissa, joissa on terroristien koulutusleirejä, tai maissa, joiden kautta kuljetaan tällaisiin paikkoihin. Kyse voi olla myös esimerkiksi henkilöstä, jonka osalta tiedustelupalvelujen tiedot osoittavat, että hän on valmistellut panttivankien ottamista ja että hän matkustaa kuljetustietojen perusteella maahan, jonka tiedustelupalvelut tietävät saamiensa tietojen perusteella, että kyseinen henkilö saattaa rekrytoida siellä henkilöitä toteuttaakseen suunnitelmansa. Lisäksi on niin, että mitä enemmän eri tiedustelupalvelut löytävät osumia yhdestä ja ainoasta henkilöstä, sitä todennäköisemmin uhka on todellinen.

Osuma voi myös edellyttää toimenpiteen toteuttamista oikeusviranomaisen antaman määräyksen perusteella, kuten esimerkiksi sellaisen henkilön pidätysmääräyksen täytäntöön panemista, joka valmistautuu poistumaan Belgiasta.

Osuma voi perustua myös siihen, että tiedot vastaavat jonkin kansainvälisen tietopankin, kuten esimerkiksi SIS II:n tai Interpolin SLTD-tietopankin, tietoja.

Tarkoituksena ei tietenkään ole yhdistää kaikkia viranomaistietopankkeja matkustajatietopankkiin vaan rajoittaa vertailu teknisesti tietopankkeihin, joilla on välitön yhteys laissa säädettyihin käsittelytarkoituksiin.

--

Tämä vertailu voidaan myös suorittaa sellaisten henkilölistojen perusteella, jotka toimivaltaiset viranomaiset ovat nimenomaisesti laatineet tässä tarkoituksessa. Yksityiselämän suojasta annetun lain (loi sur la protection de la vie privée) ja erityisesti kyseisen lain 4 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan näitä listoja on päivitettävä säännöllisesti” (Doc. Parl, Chambre, 2015-2016, DOC 54-2069/001, s. 28–29).

- 70 Tietojen vertailusta ennalta vahvistettuihin kriteereihin PNR-lain esitöissä esitetään seuraavaa:

”Toinen osa muodostuu osumien etsimisestä soveltamalla matkustajatietoyksikön ennalta vahvistamaa (yhtä tai useampaa) kriteeriä matkustajatietoihin. Kyseiset kriteerit muodostuvat yhdestä tai useammasta objektiivisesta seikasta, joiden perusteella voidaan päätellä, että kriteereillä yksilöityjen henkilöiden

käyttäytymiseen liittyy tiettyä riskikäyttäytymistä, joka voi merkitä lain 8 §:n 1 momentin 1, 4 ja 5 kohdassa tarkoitettujen käsittelytarkoitusten mukaista uhkaa.

Näihin kriteereihin voi sisältyä esimerkiksi tietyt menettelytavat varauksen tekemisessä tai matkustamisessa.

Kyseisten kriteerien käytöstä on se hyöty, että voidaan tunnistaa sellaisia riskimatkustajia, joita ei välttämättä ole tunnistettu tai mainittu viranomaisten tietopankeissa.

Kyseiset kriteerit voivat koskea esimerkiksi saapumis- tai lähtömaata yhdistettynä tiettyihin matkatietoihin, kuten esimerkiksi maksutapaan ja varauspäivään” (Doc. Parl, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3652/001, s. 29–30).

”Etukäteisarviointiin, joka suoritetaan hallintopoliisin toimivaltaan kuuluvien ilmiöiden ja väkivaltaiseen radikalisoitumiseen liittyvien ryhmien seuraamista koskevassa tarkoituksessa, sovelletaan merkittävästi rajoittavampia edellytyksiä kuin muihin käsittelytarkoituksiin – –

Etukäteisarvioinnissa, joka suoritetaan muiden tarkoitusten perusteella, voidaan käyttää kaikkia 9 §:ssä lueteltuja matkustajatietoja” (ibid., s. 31).

”Matkustajatietoyksikön on aina vahvistettava osuma. Henkilötietojen suoja koskevan oikeuden täyden kunnioittamisen varmistamiseksi – – ainuttakaan päätöstä, jolla on oikeudellisia seurauksia henkilölle tai josta voi aiheutua hänelle vakavaa haittaa, ei voida nimittäin tehdä pelkästään henkilön matkatietoja sisältävän tiedoston sisältämien tietojen automaattisen käsittelyn perusteella. Tästä syystä ihmisen suorittama arviointi suoritetaan aina ennen asianomaista henkilöä sitovan päätöksen tekemistä.

Tämä vahvistus on suoritettava 24 tunnin kuluessa, jotta sen perusteella on oikeus tutustua matkustajatietopankin tietoihin.

Osuman vahvistamisen jälkeen viranomaiset, jotka ovat tunnistaneet osuman, varmistuvat siitä, että osumaan reagoidaan asianmukaisesti asianmukaisessa määräajassa. Asianmukainen reagoiminen voi merkitä aktiivista puuttumista (etsintää, pidättämistä, jne.) mutta kyse voi olla myös siitä, että alustavasti ei mitenkään puututa aktiivisesti. Tämä operatiivinen ratkaisu kuuluu kokonaisuudessaan toimivaltaisille viranomaisille” (ibid., s. 30-31).

- 71 Matkustajatietoyksikön ennalta vahvistamista arviointikriteereistä on todettava, että ne eivät voi perustua tietoihin, jotka paljastavat henkilön rodun tai etnisen alkuperän, uskonnollisen tai muun vakaumuksen, poliittisen mielipiteen, ammattiyhdistysjäsenyyden, terveydentilan, seksielämän tai seksuaalisen suuntautumisen. Matkustajien arviointi ennen heidän saapumistaan, kauttakulkuaan tai lähtöään ennalta vahvistettujen kriteerien perusteella suoritetaan syrjimättömästi. Kyseiset kriteerit eivät voi koskea henkilön tunnistamista, ja niiden on oltava kohdennettuja, oikeasuhteisia ja erityisiä.

- 72 Yleissopimuksen 108 nojalla perustettu neuvoa-antava komitea on 19.8.2016 annetussa lausunnossaan todennut seuraavaa:

”Henkilötietojen käsittely voi koskea kaikkia matkustajia eikä pelkästään kohdennetusti henkilöitä, joita epäillään rikokseen osallistumisesta tai joiden epäillään muodostavan välittömän uhan kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle.

--

Matkustajien arviointi tietokartoituksella voi nostaa esiin kysymyksen ennakoitavuudesta, erityisesti silloin, kun arviointi suoritetaan sellaisten ennakoivien algoritmien avulla, jotka käyttävät dynaamisia kriteerejä, jotka voivat jatkuvasti muuttua automatisoidun oppimiskyvyn mukaan.

Tietojen tutkimisessa käytettävien algoritmien kehittämisen olisi perustuttava tietojen käsittelyn todennäköisiä vaikutuksia asianomaisten henkilöiden perusoikeuksiin ja -vapauksiin koskevan säännöllisen arvioinnin tuloksiin.

Analyysien perusrakenteen olisi perustuttava ennalta määriteltyihin riski-indikaattoreihin, jotka on vahvistettu ennalta ja selvästi.

Ihmisen olisi arvioitava kyseisten automaattisten arviointien yksittäisten tulosten merkitystä huolellisesti, tapauskohtaisesti ja ei-automatisoidusti” (19.8.2016 annettu lausunto, T-PD(2016)18rev, s. 8).

- 73 Käsiteltävässä asiassa PNR-lain 24 §:ssä tarkoitetut tietopankit on määritelty täsmällisesti ja niillä on välitön yhteys PNR-lain 8 §:ssä tarkoitettuihin tarkoituksiin. Kyse on nimittäin ”toimivaltaisten viranomaisten” eli poliisin, Sûreté de l’État’n, Service général de Renseignement et de Sécurité’n ja tullin tietopankeista.

Lisäksi PNR-lain 24 §:n 4 ja 5 momentissa taataan, että jos vertailun tuloksena on osuma, automatisoitu järjestelmällinen käsittely tarkistetaan yksittäin ei-automatisoidusti, jotta voidaan arvioida, onko toimivaltaisen viranomaisen ryhdyttävä kansallisen oikeuden mukaisiin toimiin, kuten PNR-direktiivin 6 artiklan 5 kohdassa edellytetään.

- 74 Lausunnossaan 1/15 (EU–Kanada-PNR-sopimus), 26.7.2017, (EU:C:2017:592) myös unionin tuomioistuin on korostanut tarvetta tutkia osumat erikseen uudelleen muilla kuin automaattisilla välineillä ennen yksittäistoimenpiteen toteuttamista (173 kohta).

Vaatus ihmisestä osallistumisesta käsittelyyn osuman jälkeen on taetta, jolla varmistetaan, että etukäteisarviointi ei perustu ainoastaan automaattisiin välineisiin, ja siten se tukee järjestelmän tehokkuutta.

Näin ollen matkustajien järjestelmällinen etukäteisarviointi on periaatteessa relevantti toimenpide sen päämäärän kannalta, jona on yleiseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien tunnistaminen ja ehkäisy.

Kuten unionin tuomioistuin on kuitenkin todennut edellä mainitussa lausunnossaan 1/15, 26.7.2017, etukäteisarviointiin perustuvat käsittelyt ”ovat omiaan antamaan lisätietoja lentomatkustajien yksityiselämästä” (131 kohta); lisäksi ”kyseiset analyysit tehdään ilman, että on olemassa sellaisiin yksittäisiin olosuhteisiin perustuvia syitä, joiden pohjalta voitaisiin katsoa, että asianomaiset henkilöt voisivat merkitä riskiä yleiselle turvallisuudelle” (ibid., 132 kohta).

Unionin tuomioistuin on todettuaan, että PNR-tietojen ennalta vahvistettuihin malleihin ja kriteereihin perustuvaan automaattiseen käsittelyyn liittyy huomattava virhemarginaali (ibid, 169–170 kohta), kuitenkin katsonut, että ”ennalta vahvistettujen mallien ja kriteerien olisi oltava yhtäältä erityisiä ja luotettavia, jotta niillä voidaan saavuttaa – tulokset, joissa kohdennetaan henkilöt, joihin voi kohdistua kohtuullinen epäily osallistumisesta terrorismirikoksiin tai vakavaan kansainväliseen rikollisuuteen, ja toisaalta syrjimättömiä” ja että ”tietokantojen, joihin PNR-tietoja vertaillaan, on oltava luotettavia, ajankohtaisia ja rajoitettu niihin tietokantoihin, joita Kanada hyödyntää terrorismin ja vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjunnassa” (ibid., 172 kohta). Lisäksi sen takaamiseksi, että kyseinen arviointi ei olisi luonteeltaan syrjivä ja rajoittuisi täysin välttämättömään, unionin tuomioistuin on katsonut, että ”näiden ennalta vahvistettujen mallien ja kriteerien sekä käytettävien tietokantojen luotettavuus ja ajankohtaisuus olisi oltava suunnitellun sopimuksen – täytäntöönpanoa koskevan yhteisen tarkastelun kohteena siten, että otetaan huomioon tilastotiedot ja kansainvälisen tutkimuksen tulokset,” vuoden kuluttua sopimuksen voimaantulosta ja tämän jälkeen säännöllisin aikaväleisin (ibid, 174 kohta).

- 75 Muutenkin on ilmeistä, että on teknisesti mahdotonta määritellä tarkemmin ennalta vahvistettuja kriteerejä, joiden perusteella riskiprofiilit määritellään. Kuten edellä on todettu, näiden kriteerien on oltava erityisiä, luotettavia ja syrjimättömiä.
- 76 Vaikka PNR-direktiivissä ja PNR-laissa ei säädetä siitä, miten matkustajatietoyksikkö vahvistaa ennalta kriteerit, joihin etukäteisarviointi perustuu, kyseisten kriteerien laatimista koskevat takeet ovat riittäviä, jotta riidanalaista toimenpidettä ei ole pidettävä suhteettomana. Sen ratkaisemiseksi, onko kyseinen järjestelmällinen etukäteisarviointi riittävän selvä, täsmällinen ja rajattu täysin välttämättömään, unionin tuomioistuimelle on kuitenkin esitettävä kuudes ennakkoratkaisukysymys.

– *Kohdennetut tutkimukset (27, 50 ja 51 §)*

- 77 PNR-lain 27 §:ssä sallitaan matkustajatietojen käsittely kohdennettujen tutkimusten tekemiseksi PNR-lain 8 §:n 1 momentin 1, 2, 4 ja 5 kohdassa säädettyjä tarkoituksia varten ja esitutkintalain 46septies §:ssä tai 30.11.1998 annetun lain

16/3 §:ssä säädetyin edellytyksin, joista esitutkintalain 46septies § on lisätty lakiin PNR-lain 50 §:llä ja 30.11.1998 annetun lain 16/3 § on lisätty lakiin PNR-lain 51 §:llä. PNR-lain 20 §:n mukaan PNR-lain 27 §:n soveltamisedellytyksiä sovelletaan myös tiedonsaantipyyntöihin, jotka on esitetty PNR-lain 19 §:ssä säädetyin kuuden kuukauden määräajan päätyttyä.

- 78 Esitutkintalain 46septies §:ssä säädetään kohdennetuista tutkimuksista PNR-lain 8 §:n 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdassa säädetyin tarkoituksen yhteydessä. Tähän toimenpiteeseen liittyy useita takeita, mukaan lukien syyttäjäviranomaisen lupa.
- 79 30.11.1998 annetun lain 16/3 §:ssä puolestaan säädetään kohdennetuista tutkimuksista PNR-lain 8 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädetyin tarkoituksen yhteydessä. Tähän toimenpiteeseen liittyy useita takeita, mukaan lukien tiedottaminen Comité permanent R:lle (pysyvä komitea R) ja kyseisen elimen harjoittama valvonta.
- 80 Kantaja katsoo, että matkustajatietyksikön poliisista lähetetyt jäsenet eivät ole riittävän itsenäisiä voidakseen vastata tiedonsaantipyyntöihin tällaisten kohdennettujen tutkimusten yhteydessä.
- 81 PNR-lain 14 §:n 1 momentissa määritellään matkustajatietyksikön kokoonpano. Tältä osin esitöissä todetaan seuraavaa: ”*Belgian malli perustuu sellaisen monialaisen yksikön konseptiin, joka muodostuu johtavasta virkamiehestä, joka hoitaa johtotehtäviä, hallintojäsenistä ja toimivaltaisista viranomaisista lähetetyistä jäsenistä.*

Matkustajatietyksikön kokoonpano muodostuu seuraavista henkilöistä:

- *johtava virkamies, jota avustaa tukiyksikkö ja joka on SPF Intérieurissa vastuussa muun muassa tietopankin ylläpidosta, liikenteenharjoittajien ja matkanjärjestäjien velvollisuuksien noudattamisesta, raportoinnista, sopimusten tekemisestä toimivaltaisten viranomaisten kanssa ja käsittelyn edellytysten noudattamisesta. Tukiyksikkö muodostuu muun muassa analyysoijista, juristeista, IT-alan asiantuntijoista ja tietosuojavastaavista, joilla on vaadittavat turvallisuuskelpoisuudet.*
- *lähetetyt jäsenet, jotka lähetetään toimivaltaisista viranomaisista, jotka on lueteltu tyhjentävästi pykälän 1 momentin 2 kohdassa ja joita ovat: poliisi, tiedustelupalvelut ja tulli. Ensimmäinen rajoitus on täsmälliset tarkoitukset sellaisenaan. Esimerkiksi yhdistettyjen poliisivoimien yksiköiden osalta on ilmeistä, että paikallispoliisin tietyn alueen poliisivirkamies (agent de quartier) ei missään tilanteessa voi tutustua matkustajatietyksiin, koska niiden käsittelytarkoitukset eivät kuulu hänen tehtäviinsä.*

Toimivaltaisten viranomaisten virkamiesten lähettämällä pyritään takaamaan tietynasteinen asiantuntemus, mutta se ei mitenkään estä viranomaisten välisiä sopimuksia päättää yhdessä lähetettävistä virkamiehistä” (Doc. Parl, Chambre, 2015-2016, DOC 54-2069/001, s. 22).

Turvallisuus- ja sisäministeri (ministre de la Sécurité et de l'Intérieur) on lisännyt, että ”nimitetään myös tietosuojavirkkamies (data protection officer), joka vastaa raportoinnista Commission de la protection de la vie privée (yksityiselämän suojelukomitea)” (Doc. parl, Chambre, 2015-2016, DOC 54-2069/003, s. 24).

PNR-lain täytäntöönpanosta 21.12.2017 annetussa kuninkaan päätöksessä säädetään matkustajatietoyksikön kokoonpanon ja toiminnan organisointia koskevista yksityiskohdista. Kuninkaan päätöksen antamista edeltäneessä muistiossa kuninkaalle todetaan, että ”tietopankissa oleviin tietoihin – – voidaan tutustua vain matkustajatietoyksikössä ja niihin voivat tutustua ainoastaan matkustajatietoyksikön jäsenet tehtäviensä suorittamiseksi sekä tietosuojavastaava”³.

Virkamiesten lähettämismenettelystä säädetään kyseisen kuninkaan päätöksen 12–21 §:ssä. Sillä, että toimivaltaisista viranomaisista lähetetyt jäsenet osallistuvat matkustajatietoyksikön toimintaan, pyritään varmistamaan, että matkustajatietoyksikkö muodostuu henkilöistä, joilla on tiettyä asiantuntemusta, matkustajatietoyksikön toiminnan tehostamiseksi. Muutenkin kyseisestä lähettämismahdollisuudesta säädetään nimenomaisesti PNR-direktiivin 4 artiklan 3 kohdassa.

Ei ole mitään perustetta katsoa, että kyseiset henkilöt, vaikka he säilyttävätkin asemansa lähettävässä viranomaisessa, eivät hoitaisi virkatehtäviään matkustajatietoyksikössä itsenäisesti. Matkustajatietoyksikön jäsenet ovat lisäksi rikosoikeudellisessa rangaistusvastuussa, jos he eivät noudata salassapitovelvollisuuttaan tai jos he tietoisesti ja vapaaehtoisesti vaikenevat tiedoista tai seikoista, mikä on esteenä PNR-lain 8 §:ssä tarkoitettujen tarkoitusten saavuttamiselle (48 ja 49 §).

- 82 Mahdollisuudesta tutustua PNR-tietoihin kohdennettujen tutkimusten yhteydessä kuuden kuukauden määräajan päätyttyä unionin tuomioistuin on lausunnossaan 1/15 (EU–Kanada-PNR-sopimus), 26.7.2017, (EU:C:2017:592) todennut, että näin säilytettyjen PNR-tietojen käytön olisi ”perustuttava objektiivisiin kriteereihin, joilla määritellään olosuhteet, joissa, ja edellytykset, joilla suunnitellussa sopimuksessa tarkoitettujen Kanadan viranomaiset voivat saada pääsyn kyseisiin tietoihin niiden käyttöä varten” ja että ”tämän käytön olisi asianmukaisesti perusteltuja kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta edellytettävä joko sellaisen tuomioistuimen tai sellaisen riippumattoman hallintoelimen toteuttamaa etukäteisvalvontaa, jonka ratkaisu, jossa käyttö sallitaan, annetaan Kanadan viranomaisten muun muassa rikoksen estämis-, selvittämisen- tai syyteharkintamenettelyssä esittämästä perustellusta pyynnöstä” (208 kohta).
- 83 Sen selvittämiseksi, voidaanko matkustajatietoyksikköä pitää tällaisena PNR-direktiivin 12 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuna ”muuna toimivaltaisena

³ *Moniteur belge*, 29.12.2017, deuxième édition, s. 116833.

kansallisena viranomaisena”, ennen asian ratkaisemista on esitettävä seitsemäs ennakkoratkaisukysymys unionin tuomioistuimelle.

PNR-tietojen säilytysaika (PNR-lain 18 §)

- 84 Kantaja katsoo, että PNR-tietojen viisivuotinen säilytysaika on suhteeton.
- 85 PNR-direktiivin johdanto-osan 25 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:
- ”PNR-tietojen säilytysajan olisi oltava niin pitkä kuin on tarpeen ja oikeassa suhteessa siihen, mikä on tarpeen terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista, tutkimista ja syytetoimia varten. PNR-tietojen luonteen ja käyttötarkoitusten vuoksi tietoja on säilytettävä riittävän kauan, jotta niitä voidaan käyttää analyysien laatimisessa ja tutkimuksissa. Suhteettoman käytön välttämiseksi on tarpeen, että ensivaiheen kuluttua tiedoista erotetaan tunnistamisen mahdollistavat tiedot tiedonosia häilyttämällä. Korkeatasoisimman tietosuojan varmistamiseksi oikeus tutustua kaikkiin PNR-tietoihin, jotka mahdollistavat rekisteröidyn välittömän tunnistamisen, olisi ensivaiheen jälkeen myönnettävä vain hyvin tiukkojen ja rajoitettujen edellytysten täytyessä.”
- 86 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tietojen säilytysajan on ”oltava aina sellaisten objektiivisten perusteiden mukainen, joilla luodaan yhteys säilytettävien henkilötietojen ja asetetun tavoitteen välille” (tuomio 6.10.2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, 93 kohta; määräys 16.3.2017, Tele2 Sverige ja Watson ym., C-203/15 REC ja C-698/15 REC, EU:C:2017:222, 110 kohta ja lausunto 1/15 (EU–Kanada-PNR-sopimus), 26.7.2017, EU:C:2017:592, 191 kohta).
- 87 Erityisesti PNR-tiedoista unionin tuomioistuin on katsonut edellä mainitussa lausunnossaan 1/15, 26.7.2017, että viiden vuoden säilytysaika ”ei ylitä sen rajoja, mikä on täysin välttämätöntä terrorismin ja vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjumiseksi” (209 kohta) sillä varauksella, että ”siltä osin kuin kyse on lentomatikustajista, joiden osalta tällaista riskiä ei ole tunnistettu heidän Kanadaan saapumisensa ajankohdasta siihen asti, kun he lähtevät tästä kolmannelta maasta, heidän PNR-tietojensa ja suunnitellun sopimuksen tavoitteen välillä ei heidän kyseisestä maasta lähdettyään ole edes sellaista välillistä yhteyttä, joka oikeuttaisi – – kaikkien lentomatikustajien PNR-tietojen sellais[en] jatkuva[n] säilyty[ksen] heidän lähdettyään Kanadasta, jolla voidaan taata mahdollinen pääsy kyseisiin tietoihin mutta joka on riippumaton siitä, onko olemassa yhteyttä terrorismin ja vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjuntaan (ks. analogisesti tuomio 21.12.2016, Tele2 Sverige ja Watson ym., C-203/15 ja C-698/15, EU:C:2016:970, 119 kohta)” (205 kohta).
- 88 PNR-lain 18 §:ssä säädetään, että matkustajatietoja säilytetään matkustajatietopankissa enintään viiden vuoden ajan niiden kirjaamisesta ja että määräajan päätyttyä tiedot tuhoetaan. Saman lain 21 §:n 1 momentin mukaan

matkustajatietoyksikkö huolehtii siitä, että matkustajatiedot poistetaan sen tietopankista lopullisesti edellä lain 18 §:ssä säädetyn määräajan päätyttyä.

Viiden vuoden määräaika on kuitenkin luettava yhdessä kyseisen lain 19 §:n ja sitä seuraavien pykälien kanssa, joissa säädetään myös tietojen säilyttämistä koskevista yksityiskohdista. Kyseisen lain 19 §:ää puolestaan on luettava yhdessä lain 4 §:n 14 kohdan kanssa, jossa määritellään ”anonymisointi tiedonosa häivyttämällä” seuraavasti: ”19 §:ssä tarkoitettu sellaisten tiedonosien poistaminen käyttäjän näkyviltä, joiden perusteella asianomainen henkilö voitaisiin tunnistaa välittömästi”.

PNR-lain 20 §:ssä säädetään, että 19 §:ssä säädetyn kuuden kuukauden määräajan päätyttyä kaikkien matkustajatietojen välittäminen on sallittua vain lain 27 §:ssä tarkoitettua tietojen käsittelyä varten ja ainoastaan kyseisessä pykälässä säädettyjen edellytysten mukaisesti.

Lisäksi matkustajatietoyksikkö säilyttää PNR-lain 24 §:ssä tarkoitetun käsittelyn tuloksen ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tiedon välittämiseksi toimivaltaisille viranomaisille ja muiden jäsenvaltioiden matkustajatietoyksiköille siitä, että on saatu osuma (PNR-lain 21 §:n 3 momentin ensimmäinen kohta).

PNR-lain 22 §:ssä taataan se, että johtava virkamies ja tietosuojavastaava voivat tutustua kaikkiin merkityksellisiin tietoihin ainoastaan tehtäviensä suorittamiseksi.

Lisäksi tietojen käsittelystä pidetään kirjaa ja se liittyy välittömästi lain 8 §:ssä säädettyihin tarkoituksiin (23 §:n 1 momentti). Matkustajatietoyksikkö huolehtii kirjanpidosta säilyttämällä viiden vuoden ajan asiakirjamerkinnän kaikista käsittelyjärjestelmistä ja -menettelyistä, joista se vastaa (23 §:n 2 momentin ensimmäinen kohta).

89 Matkustajatietojen säilytysaika on määriteltävä ottaen huomioon kyseisten tietojen käsittelytarkoitukset, joilla on välitön yhteys terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista, tutkimista ja syytetoimia koskeviin tavoitteisiin.

90 Commission de la protection de la vie privée oli kuitenkin todennut, että kun tietojen säilytysaika on pitkä ja tietoja säilytetään massoittain, ”riski asianomaisten henkilöiden profiloinnista kasvaa kuten myös tarkoituksen kiertoriski (*function creep*) eli mahdollisuus siitä, että tietoja väärinkäytetään muiden sellaisten rikosten tutkimiseen, joiden osalta alun perin ei ollut (poliittista) sopimusta tietojenvaihdosta” (Commission de la Protection de la Vie privée’n oma-aloitteinen lausunto nro 01/2010, 13.1.2010, Brysselissä 23.7.2007 ja Washingtonissa 26.7.2007 tehdyn lentoyhtiöiden PNR- eli matkustajaluettelotietojen käsittelemisestä ja siirtämisestä Yhdysvaltojen sisäisen turvallisuuden ministeriölle (DHS) tehdyn Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välisen sopimuksen (vuoden 2007 PNR-sopimus) hyväksymistä koskevasta lakiesityksestä (avis d’initiative relatif au projet de loi portant assentiment à l’Accord entre l’Union européenne et les Etats-Unis d’Amérique sur

le traitement et le transfert de données des dossiers passagers (données PNR) par les transporteurs aériens au Ministère américain de la sécurité intérieure (DHS) (Accord PNR 2007), fait à Bruxelles le 23 juillet 2007 et à Washington le 26 juillet 2007), 3.3 kohta, s. 17 ja 18).

Alustavasta lakiesityksestä, josta tuli PNR-laki, annetussa lausunnossaan nro 55/2015, 16.12.2015, Commission de la protection de la vie privée katsoi myös, että viisivuotisen tietojen säilytysajan välttämättömyys olisi perusteltava tarkemmin ja paremmin.

Yleissopimuksen 108 nojalla perustettu neuvoa-antava komitea oli myös todennut 19.8.2016 annetussa lausunnossaan, että ”tiedoista, joita on anonymisoitu, voidaan edelleenkin tunnistaa kyseiset henkilöt ja siten ne ovat edelleenkin henkilötietoja, ja että niiden säilytysajan olisi oltava myöskin rajattu yleisen ja pysyvän valvonnan välttämiseksi” (19.8.2016 annettu lausunto, T-PD(2016)18rev, s. 9).

- 91 Cour constitutionnelle katsoo, että unionin tuomioistuimelle on esitettävä kahdeksas ennakkoratkaisukysymys sen selvittämiseksi, soveltuuko kyseinen PNR-direktiivin nojalla sallittu viisivuotinen säilytysaika – kun otetaan huomioon edellä esitetty ja edellä 88 kohdassa luetellut eri takeet – yhteen edellä 87 kohdassa mainittujen unionin tuomioistuimen kannanottojen kanssa, kun siinä ei tehdä minkäänlaista erottelua sen mukaan, liittyykö asianomaisiin matkustajiin etukäteisarvioinnin perusteella vaaraa yleiselle turvallisuudelle vai ei.

3. Toinen kanneperuste

- 92 Kantaja katsoo, että koska riidanalaisilla säännöksillä PNR-järjestelmä ulotetaan koskemaan myös EU:n sisäisiä lentoja, niillä otetaan välillisesti uudelleen käyttöön rajatarkastuksia, jotka ovat vastoin henkilöiden liikkumisvapautta.
- 93 PNR-lain soveltamisalasta lain esitöissä todetaan seuraavaa:

”EU:n sisäisten matkustustietojen sisällyttämisellä tietojen keruuseen saadaan täydellisempi kuva sellaisten matkustajien liikkumisesta, jotka muodostavat potentiaalisen turvallisuusuhan yhteisön sisällä ja kansallisesti. Kokemuksesta tiedetään jo, että tietyt ”*returnees*” (joita kutsutaan myös nimityksellä *foreign fighters*, jotka palaavat Eurooppaan) nousevat eri lennoille ennen matkustamistaan varsinaiseen määränpäähensä.

EU:n PNR-direktiivissä annetaan nimenomaisesti jäsenvaltioille mahdollisuus käsitellä EU-matkustajatietoja siltä osin kuin on kyse kansainvälisestä liikenteestä EU:n alueella. Lisäksi kaikki jäsenvaltiot ovat hyväksyneet 21.4.2016 oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa julistuksen, jonka tarkoituksena on EU:n PNR-direktiivin saattaminen osaksi kansallisia oikeusjärjestyksiä myös EU:n sisäisen liikenteen osalta” (Doc. Parl., Chambre, 2015-2016, DOC 54-2069/001, s. 7).

- 94 Cour constitutionnelle toteaa, että PNR-lain 11 luvussa on rajattu siinä tarkoitetut matkustajat, tiedot ja säilytysaika.

Esitöissä nimittäin todetaan, että ”– [luku] koskee ainoastaan matkustajia, jotka haluavat ylittää tai ovat ylittäneet Belgian ulkorajan saapuakseen Belgian alueelle tai sieltä poistuakseen riippumatta käytetystä liikennevälineestä (merialus, juna, ajoneuvo, ilma-alus). Rajavalvonnasta vastaavat poliisiviranomaiset ja Office des étrangers käsittelevät siis ainoastaan tällaisten matkustajien tietoja.

[Luku] koskee myös matkustajia, joiden tarkoituksena on kulkea esimerkiksi Belgiassa sijaitsevan lentoaseman kansainvälisen kauttakulkualueen kautta, jos ulkomaalaisten alueelle pääsyä, oleskelua, asettumista tai karkottamista koskevia sääntöjä sovelletaan myös heihin. Siten kyseisillä henkilöillä on oltava vaadittavat matkustusasiakirjat. Eräiltä henkilöiltä edellytetään lentokentän kauttakulkuviisumia; näillä alueilla voidaan tehdä tarkastuksia ja tällaiset tarkastukset voivat joissain tapauksissa johtaa palautukseen.

-- ainoastaan matkustajien ns. API-tiedot välitetään poliisiviranomaisille ja Office des étrangersille tämän luvun nojalla. Mainitut tiedot luetaan alustavan lakiesityksen 9 §:n 2 momentissa.

API-tiedot vastaavat käytännössä tietoja, jotka lentoliikenteenharjoittajien on jo välitettävä 11.12.2006 annetun kuninkaan päätöksen nojalla.

--

Tietojen käyttö on myös rajattu kahteenkymmeneen tuntiin. Jos pääsy matkustajatietoihin on tarpeen Office des étrangers’n laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi tämän jälkeen, Office des étrangers esittää perustellun pyynnön matkustajatietoyksikölle” (*ibid.*, s. 34–35).

- 95 Kuten edellä todettiin, PNR-direktiivin johdanto-osan 10 perustelukappaleessa sallitaan PNR-järjestelmän ulottaminen koskemaan myös EU:n sisäisiä lentoja. PNR-direktiivin 2 artiklassa säädetään soveltamisalan laajentamismenettelystä.

Laittoman maahanmuuton torjuntaa ja rajavalvonnan tehostamista koskeva käsittelytarkoitus koskee ainoastaan PNR-lain 29 §:n 2 momentissa lueteltuja matkustajaryhmiä ja rajoittuu PNR-lain 9 §:n 1 momentin 18 kohdassa tarkoitettuihin API-tietoihin. Tietojen erilaisia käsittelyjä tässä tarkoituksessa on myös rajattu. Riidanalaiset säännökset liittyvät API-direktiivin kansalliseen täytäntöönpanoon ja API-direktiivin päämääriin kuuluvat myös laittoman maahanmuuton torjunta ja rajavalvonnan tehostaminen.

- 96 Commission de la protection de la vie privée käsitteli alustavasta lakiesityksestä, josta tuli 25.12.2016 annettu laki, annetussa lausunnossaan nro 55/2015, 16.12.2015, kuitenkin kysymystä siitä, soveltuuko käyttöön otettu PNR-järjestelmä yhteen henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevan periaatteen kanssa, kun järjestelmä koskee ”sekä kuljetuksia, joiden lähtö- tai saapumispaikka on Schengen-alueella (Schengenin ulkopuoliset kuljetukset), että kuljetuksia, joiden lähtö- ja saapumispaikka ovat Schengen-alueella (Schengenin sisäiset

kuljetukset)”, mikä voi johtaa ”välillisesti siihen, että otetaan jälleen käyttöön sisäraajatarkastuksia” (21–25 kohta).

- 97 Cour constitutionnelle on epävarma siitä, miten ns. API-direktiiviä 2004/82 on tulkittava, ja onko kyseinen direktiivi pätevä, kun otetaan huomioon perusoikeuskirja ja EU-sopimus, ja päättää siksi esittää unionin tuomioistuimelle yhdeksännen ennakkoratkaisukysymyksen.
- 98 Cour constitutionnelle esittää myös yhden viimeisen kysymyksen, joka koskee sen tuomion mahdollisten vaikutusten järjestämistä ajallisesti.

IV. Ennakkoratkaisukysymykset

Näin ollen Cour constitutionnelle esittää seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

1. Onko luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta 27.4.2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus) 23 artiklaa, luettuna yhdessä asetuksen 2 artiklan 2 kohdan d alakohdan kanssa, tulkittava siten, että sitä sovelletaan matkustajatietojen käsittelystä 25.12.2016 annetun lain kaltaiseen kansalliseen lainsäädäntöön, jolla pannaan täytäntöön 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, liikenteenharjoittajien velvollisuudesta toimittaa tietoja matkustajista 29.4.2004 annettu neuvoston direktiivi 2004/82/EY ja jäsenvaltioiden satamiin saapuvia ja/tai satamista lähteviä aluksia koskevista ilmoitusmuodollisuuksista ja direktiivin 2002/6/EY kumoamisesta 20.10.2010 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/65/EU?

2. Soveltuuko direktiivin (EU) 2016/681 liite I yhteen Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan ja 52 artiklan 1 kohdan kanssa siltä osin kuin liitteessä luetellut tiedot ovat hyvin laaja-alaisia – erityisesti direktiivin (EU) 2016/681 liitteessä I olevassa 18 kohdassa tarkoitetut tiedot, joilla ylitetään direktiivin 2004/82/EY 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut tiedot – ja siltä osin kuin yhdessä arvioituna kyseiset tiedot voivat paljastaa arkaluonteisia tietoja ja niillä voidaan siten rikkoa ”täysin välttämättömän” rajat?

3. Soveltuvatko direktiivin (EU) 2016/681 liitteessä I olevat 12 ja 18 kohta yhteen Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan ja 52 artiklan 1 kohdan kanssa siltä osin kuin – kun otetaan huomioon ilmaisujen ”mukaan lukien” ja ”mm.” käyttö – kyseisissä kohdissa tarkoitetut tiedot mainitaan esimerkkeinä eikä tyhjentävästi, joten ei noudateta vaatimusta siitä, että sääntöjen, joilla puututaan yksityiselämän kunnioittamista koskevaan oikeuteen ja henkilötietojen suojaan koskevaan oikeuteen, on oltava täsmällisiä ja selkeitä?

4. Soveltuvatko direktiivin (EU) 2016/681 3 artiklan 4 alakohta ja liite I yhteen Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan ja 52 artiklan 1 kohdan kanssa siltä osin kuin kyseisillä säännöksillä käyttöön otettu matkustajatietojen yleistä keräämistä, siirtämistä ja käsittelyä koskeva järjestelmä koskee kaikkia henkilöitä, jotka käyttävät kyseistä liikennevälinettä, riippumatta siitä, onko olemassa mitään objektiivista seikkaa, jonka perusteella voidaan katsoa, että kyseinen henkilö voi merkitä riskiä yleiselle turvallisuudelle?

5. Onko direktiivin (EU) 2016/681 6 artiklaa, luettuna yhdessä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan ja 52 artiklan 1 kohdan kanssa, tulkittava siten, että se on esteenä riidanalaisen lain kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa hyväksytään PNR-tietojen käsittelytarkoitukseksi tiedustelu- ja turvallisuuspalvelujen silmälläpitämisen toiminnan seuranta, jolloin kyseinen käsittelytarkoitus on otettu osaksi terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista, tutkimista ja kyseisten rikosten syytetoimien mahdollistamista?

6. Soveltuuko direktiivin (EU) 2016/681 6 artikla yhteen Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan ja 52 artiklan 1 kohdan kanssa siltä osin kuin siinä säädetään, että matkustajatiedoista suoritetaan järjestelmällisesti ja yleisesti etukäteisarviointi, jossa tietoja verrataan tietopankkeihin ja ennalta vahvistettuihin kriteereihin, riippumatta siitä, onko olemassa mitään objektiivista seikkaa, jonka perusteella voidaan katsoa, että kyseiset matkustajat voivat merkitä riskiä yleiselle turvallisuudelle?

7. Voidaanko direktiivin (EU) 2016/681 12 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua muun toimivaltaisen kansallisen viranomaisen käsitettä tulkita siten, että sillä tarkoitetaan 25.12.2016 annetulla lailla perustettua matkustajatietoyksikköä, joka voisi näin ollen antaa luvan tutustua PNR-tietoihin kuuden kuukauden määräajan päätyttyä kohdennettujen tutkimusten yhteydessä?

8. Onko direktiivin (EU) 2016/681 12 artiklaa, luettuna yhdessä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan ja 52 artiklan 1 kohdan kanssa, tulkittava siten, että se on esteenä riidanalaisen lain kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään yleisestä tietojen säilytysajasta, joka on viisi vuotta, tekemättä eroa sen mukaan, osoittautuvatko asianomaiset matkustajat etukäteisarvioinnissa sellaisiksi, että he voivat merkitä riskiä yleiselle turvallisuudelle, vai eivät?

9. a) Soveltuuko direktiivi 2004/82/EY yhteen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklan 2 kohdan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 45 artiklan kanssa siltä osin kuin direktiivissä säädettyjä velvollisuuksia sovelletaan Euroopan unionin sisäisiin lentoihin?

b) Onko direktiiviä 2004/82/EY, luettuna yhdessä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklan 2 kohdan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 45 artiklan kanssa, tulkittava siten, että se on esteenä riidanalaisen lain kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa sallitaan laittoman maahanmuuton

torjumiseksi ja rajavalvonnan tehostamiseksi matkustajatietojen keräämis- ja käsittelyjärjestelmä, kun kyse on matkustajista, ”joiden tarkoituksena on saapua valtion alueelle, jotka lähtevät sieltä tai jotka kulkevat sen kautta”, mikä voi merkitä välillisesti sisäraajatarkastusten ottamista uudelleen käyttöön?

10. Jos edellä esitettyihin ennakkoratkaisukysymyksiin annettujen vastausten perusteella Cour constitutionnelle katsoisi, että riidanalaisella lailla, jolla on pantu täytäntöön muun muassa direktiivi (EU) 2016/681, rikotaan yhtä tai useampaa ennakkoratkaisukysymyksissä mainittuihin määräyksiin tai säännöksiin perustuvaa velvollisuutta, voiko Cour constitutionnelle pitää väliaikaisesti voimassa matkustajatietojen käsittelystä 25.12.2016 annetun lain vaikutukset epäselvän oikeustilan välttämiseksi ja sen mahdollistamiseksi, että aiemmin kerättyjä ja säilytettyjä tietoja voidaan edelleenkin käyttää laissa säädettyjä tarkoituksia varten?