

Asia C-215/20

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

Jättämispäivä:

19.5.2020

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Verwaltungsgericht Wiesbaden (Wiesbadenin hallintotuomioistuin,
Saksa)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

13.5.2020

Kantaja:

JV

Vastaja:

Saksan liittotasavalta

Pääasian kohde

Matkustajatietojen toimittamisen hyväksyttävyyys

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta

Unionin oikeuden tulkinta, SEUT 267 artikla

Ennakkoratkaisukysymykset

1. Onko matkustajarekisteritietojen (PNR) käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten 27.4.2016 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/681 (EUVL L 119, s. 132, jäljempänä PNR-direktiivi), jonka nojalla lentoliikenteen harjoittajien on toimitettava laajoja rekisteritietoja poikkeuksetta kaikista matkustajista jäsenvaltioiden perustamille matkustajatietoyksiköille, joissa näitä tietoja

verrataan perusteetta ja automaattisesti tietokantoihin ja malleihin ja joissa ne säilytetään viiden vuoden ajan, perusoikeuskirjan ja erityisesti sen 7, 8 ja 52 artiklan mukainen, kun otetaan huomioon PNR-direktiivin tarkoitus sekä täsmällisyyttä ja oikeasuhteisuutta koskevat vaatimukset?

2. Erityisesti:

- a) Onko PNR-direktiivin 3 artiklan 9 alakohta, luettuna yhdessä PNR-direktiivin liitteen II kanssa, siltä osin kuin siinä säädetään, että ”vakavan rikollisuuden” käsitteellä tarkoitetaan liitteessä II lueteltuja tekoja, joista voidaan määrätä vapaudenmenetyksen käsittävä rangaistus tai turvaamistoimenpide, jonka enimmäiskesto on jäsenvaltion kansallisen oikeuden mukaan vähintään kolme vuotta, riittävän täsmällisyyden ja oikeasuhteisuuden vaatimuksen kannalta yhteensopiva perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan kanssa?
- b) Ovatko toimitettavia matkustajarekisteritietoja (jäljempänä PNR-tiedot), siltä osin kuin ne koskevat nimien (PNR-direktiivin 8 artiklan 1 kohdan ensimmäinen virke, luettuna yhdessä PNR-direktiivin liitteessä I olevan 4 kohdan kanssa), kanta-asiakastietojen (PNR-direktiivin 8 artiklan 1 kohdan ensimmäinen virke, luettuna yhdessä PNR-direktiivin liitteessä I olevan 8 kohdan kanssa) ja vapaassa tekstikentässä olevien yleisten huomautusten (PNR-direktiivin 8 artiklan 1 kohdan ensimmäinen virke, luettuna yhdessä PNR-direktiivin liitteessä I olevan 12 kohdan kanssa) toimittamista, koskevat säännökset riittävän täsmällisiä oikeuttaakseen puuttumisen perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa vahvistettuihin perusoikeuksiin?
- c) Onko perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan sekä PNR-direktiivin tavoitteen kanssa yhteensopivaa se, että matkustajatietojen lisäksi kerätään tietoja, jotka koskevat kolmansia, kuten matkatoimisto/matkatoimistovirkailija (PNR-direktiivin liitteessä I oleva 9 kohta), alaikäisten huoltajina olleet henkilöt (PNR-direktiivin liitteessä I oleva 12 kohta) ja matkakumppanit (PNR-direktiivin liitteessä I oleva 17 kohta)?
- d) Onko PNR-direktiivi, siltä osin kuin sen nojalla toimitetaan, käsitellään ja säilytetään alaikäisiä matkustajia koskevia PNR-tietoja, perusoikeuskirjan 7, 8 ja 24 artiklan mukainen?
- e) Onko PNR-direktiivin 8 artiklan 2 kohta, luettuna yhdessä PNR-direktiivin liitteessä I olevan 18 kohdan kanssa, jonka mukaan lentoliikenteen harjoittajat toimittavat matkustajan ennakkotiedot (Advance Passenger Information, jäljempänä API-tiedot) jäsenvaltioiden matkustajatietoyksiköille myös siltä osin kuin kyseiset tiedot vastaavat PNR-tietoja, perusoikeuskirjan 8 ja 52 artiklan mukainen?
- f) Onko PNR-direktiivin 6 artiklan 4 kohta oikeudellisena perustana niiden kriteerien (niin kutsuttujen mallien) määrittämiselle, joihin rekisteritietoja verrataan, riittävä laissa säädetty oikeuttava peruste perusoikeuskirjan 8

- artiklan 2 kohdassa ja 52 artiklassa sekä SEUT 16 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla?
- g) Rajoitetaanko PNR-direktiivin 12 artiklassa perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklaan puuttuminen täysin välttämättömään silloinkin, kun toimitettuja tietoja säilytetään jäsenvaltioiden matkustajatietoyksiköissä viiden vuoden ajan?
- h) Tarkoittaako PNR-direktiivin 12 artiklan 2 kohdassa säädetty tunnistamisen mahdollistavien tiedonosien erottaminen henkilötietojen rajoittamista siihen, mikä on tarpeellista perusoikeuskirjan 8 artiklassa ja 52 artiklassa tarkoitetulla tavalla, vaikka kyse on yksinomaan pseudonymisoinnista, joka voidaan kumota koska tahansa?
- i) Onko perusoikeuskirjan 7, 8 ja 47 artiklaa tulkittava siten, että niissä edellytetään, että matkustajille, joita koskevat tiedot luovutetaan kokonaisuudessaan (PNR-direktiivin 12 artiklan 3 kohta), annetaan siitä tieto ja että heille näin ollen annetaan mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen tutkittavaksi?
3. Onko PNR-direktiivin 11 artikla, siltä osin kuin siinä sallitaan PNR-tietojen siirto kolmansiin maihin, joissa ei ole riittävää tietosuojan tasoa, perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan mukainen?
4. Tarjoaako PNR-direktiivin 6 artiklan 4 kohdan neljäs virke riittävän suojan silloin, kun käsittely koskee erityisiä henkilötietoryhmiä 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 (EUVL 4.5.2016, L 119 s. 1, jäljempänä tietosuoja-asetus) 9 artiklassa ja luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäätöksen 2008/977/YOS kumoamisesta 27.4.2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2016/680 (EUVL 4.5.2016, L 119 s. 89, jäljempänä direktiivi 2016/680) 10 artiklassa tarkoitetulla tavalla, mikäli yleisille huomautuksille (PNR-direktiivin liitteessä I oleva 12 kohta) varattuun kenttään merkitään esimerkiksi ateriatoiveita, joiden perusteella voidaan tehdä johtopäätöksiä tällaisista erityisistä henkilötietoryhmistä?
5. Onko tietosuoja-asetuksen 13 artiklan mukaista se, että lentoliikenteen harjoittajien internetsivuilla ilmoitetaan matkustajille ainoastaan kansallinen täytäntöönpanolaki (käsiteltävässä asiassa laki matkustajarekisteritietojen käsittelystä direktiivin (EU) 2016/681 täytäntöön panemiseksi (Gesetz über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Umsetzung der Richtlinie (EU)

2016/681, Fluggastdatengesetz (6.6.2017, BGBl. I, s. 1484), jäljempänä FlugDaG)?

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

Perusoikeuskirjan 7, 8, 24, 47 ja 52 artikla

SEUT 16 artikla

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

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

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

Yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 24.10.1995 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY (EYVL 1995, L 283, s. 31, jäljempänä direktiivi 95/46)

Kansalliset säädökset, joihin viitataan

Laki matkustajarekisteritietojen käsittelystä direktiivin (EU) 2016/681 täytäntöönpanemiseksi (Gesetz über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/68)

Lyhyt kuvaus tosiseikoista ja menettelystä

- 1 FlugDaG, jolla PNR-direktiivi saatettiin osaksi Saksan lainsäädäntöä, tuli voimaan 10.6.2017. Tässä direktiivissä säädetään PNR-tietojen toimittamisesta siltä osin kuin on kyse lennoista, jotka suoritetaan EU:n jäsenvaltioista kolmansiin maihin ja kolmansista maista jäsenvaltioihin, sekä tällaisten tietojen käsittelystä.
- 2 PNR-direktiivin tarkoituksena on 1 artiklan 2 kohdan mukaan terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estäminen, paljastaminen, tutkinta sekä tällaisiin rikoksiin liittyvä lainvalvonta. PNR-direktiivin 4 artiklassa jäsenvaltiot

velvoitetaan perustamaan niin kutsuttuja matkustajatietoyksiköitä, jotka vastaavat PNR-tietojen keräämisestä lentoliikenteen harjoittajilta, kyseisten tietojen säilyttämisestä ja käsittelystä sekä PNR-tietojen siirtämisestä toimivaltaisille viranomaisille ja kyseisten tietojen tai niiden käsittelyn tulosten vaihtamisesta. PNR-direktiivin 8 artiklan, luettuna yhdessä direktiivin liitteen I kanssa, mukaan jäsenvaltioiden on velvoitettava kaikki lentoliikenteen harjoittajat toimittamaan määrätty PNR-tiedot sen jäsenvaltion matkustajatietoyksiköille, jonka alueelle lennon on määrä laskeutua tai jonka alueelta lento lähtee. Jäsenvaltiot voivat PNR-direktiivin 9 artiklan nojalla pyytää toisiltaan PNR-tietoja tai siirtää näitä tietoja keskenään. Tietoja voidaan PNR-direktiivin 11 artiklassa säädetyin edellytyksin siirtää myös kolmansiin maihin. Tallennetuista PNR-tiedoista, joita on säilytettävä viisi vuotta, on PNR-direktiivin 12 artiklan 2 kohdan mukaan kuuden kuukauden määräajan päätyttyä erotettava tiedonosat, joiden avulla voisi olla mahdollista tunnistaa välittömästi matkustaja. PNR-direktiivin 12 artiklan 3 kohdassa säädetyin edellytyksin tiedot voidaan kuitenkin luovuttaa kokonaisuudessaan eli häivytytety tiedonosat mukaan lukien. Kyseisen direktiivin 6 artiklassa säädetään tietojenkäsittelystä, jonka yhteydessä tietoja muun muassa verrataan automaattisesti tietokantoihin ja ennalta määrättyihin kriteereihin (viimeksi mainituista käytetään FlugDaG:ssä ilmaisua ”mallit”).

- 3 Kantaja lensi Lufthansan lennolla 28.4.2019 Frankfurt am Mainista (Saksa) Bogotaan (Kolumbia) ja 7.5.2019 Rio de Janeirosta (Brasilia) takaisin Frankfurt am Mainiin. Hän vaatii vastaajalta tietojensa poistamista näiden lentojen osalta.

Lyhyt esitys ennakkoratkaisupyynnön perusteluista

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

Ensimmäinen kysymys: onko PNR-direktiivi kokonaisuudessaan perusoikeuskirjan mukainen?

- 5 PNR-tietojen erilaiset käsittelyt, joista säädetään PNR-direktiivissä ja FlugDaG:ssä, merkitsevät puuttumista yksityiselämän kunnioittamista koskevan perusoikeuden suojaan, joka on taattu perusoikeuskirjan 7 artiklassa. Tämä oikeus nimittäin koskee kaikenlaisia tunnistettua tai tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä koskevia tietoja (ks. tuomio 9.11.2010, Volker und Markus Schecke ja Eifert, C-92/09 ja C-93/09, EU:C:2010:662, 52 52), eli myös PNR-direktiivin liitteessä I mainittuja tietoja henkilöistä, joita PNR-tietojen käsittely koskee. Lisäksi PNR-direktiivissä säädetyt PNR-tietojen käsittelyt kuuluvat perusoikeuskirjan 8 artiklan soveltamisalaan, koska ne merkitsevät tässä artiklassa tarkoitettuja henkilötietojen käsittelyjä ja niiden on näin ollen välttämättä

täytettävä kyseisessä artiklassa määrätty tietosuojan vaatimukset (ks. unionin tuomioistuimen lausunto 1/15, 26.7.2017, EU:C:2017:592, 123 kohta).

- 6 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan henkilötietojen luovuttaminen kolmannelle, kuten viranomaiselle, merkitsee puuttumista perusoikeuskirjan 7 artiklassa vahvistettuun perusoikeuteen riippumatta näiden tietojen myöhemmästä käytöstä. Sama koskee henkilötietojen säilyttämistä sekä pääsyä kyseisiin tietoihin niiden käyttämiseksi viranomaisissa. Tässä yhteydessä ei ole merkitystä sillä, ovatko kyseessä olevat tiedot arkaluonteisia tai onko asianomaisille mahdollisesti aiheutunut haittaa tästä puuttumisesta (ks. unionin tuomioistuimen lausunto 1/15, 26.7.2017, EU:C:2017:592, 124 kohta). Sama pätee perusoikeuskirjan 8 artiklaan siltä osin kuin on kyse henkilötietojen käsittelystä (ks. unionin tuomioistuimen lausunto 1/15, 26.7.2017, EU:C:2017:592, 126 kohta).
- 7 Perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa vahvistetut oikeudet eivät kuitenkaan ole ehdottomia, vaan ne on suhteutettava siihen tehtävään, joka niillä on yhteiskunnassa (ks. unionin tuomioistuimen lausunto 1/15, 26.7.2017, EU:C:2017:592, 136 kohta). Näiden oikeuksien rajoittaminen voi olla sallittu yleisen edun mukaisten tavoitteiden, joihin kuuluu terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden torjunta, saavuttamiseksi (ks. unionin tuomioistuimen lausunto 1/15, 26.7.2017, EU:C:2017:592, 149 kohta 149). Perusoikeuksiin puuttumisten on kuitenkin oltava tarkoitukseensa soveltuvia ja tarpeellisia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi, eivätkä ne saa osoittautua suppeassa merkityksessä suhteettomiksi. Lisäksi perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan unionin perusoikeuksien ja -vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia (ks. unionin tuomioistuimen lausunto 1/15, 26.7.2017, EU:C:2017:592, 138 kohta).
- 8 Suhteellisuusperiaate edellyttää unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan, että kyseessä olevan säännösten hyväksyttävät tavoitteet ovat toteutettavissa unionin toimielinten toimilla ja että niillä ei ylitetä niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista näiden tavoitteiden saavuttamiseksi ja tähän soveltuvaa (tuomio 8.4.2014, Digital Rights Ireland ym., C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, 46 kohta). Yksityiselämän kunnioittamista koskeva perusoikeus edellyttää unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan, että henkilötietojen suojaa koskevat poikkeukset ja rajoitukset toteutetaan vain täysin välttämättömän rajoissa (tuomio 8.4.2014, Digital Rights Ireland ym., C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, 52 kohta).
- 9 Tämän vaatimuksen täyttämiseksi säännöstyössä, johon puuttuminen sisältyy, on oltava selvät ja täsmälliset määräykset kyseisen toimenpiteen laajuudesta ja soveltamisesta sekä vahvistettava vähimmäisvaatimukset. Henkilöillä, joiden tietoja on siirretty, pitää olla käytössään riittävät takeet, joiden avulla heidän

henkilötietojaan voidaan suojata tehokkaasti väärinkäytön riskeiltä. Säännöstössä on erityisesti mainittava, missä olosuhteissa ja millä edellytyksillä tällaisten tietojen käsittelyä koskeva toimenpide voidaan toteuttaa, sen varmistamiseksi, että puuttuminen rajoittuu täysin välttämättömään. Tarve tällaisista takeista on tärkeä varsinkin silloin, kun henkilötietoja käsitellään automaattisesti. Tämä koskee etenkin erityisten (arkaluonteisten) henkilötietoryhmien suojaa (tuomio 8.4.2014, Digital Rights Ireland ym., C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, 54 kohta ja sitä seuraava kohta).

- 10 On olemassa vakavia epäilyksiä siitä, täyttääkö PNR-direktiivi kaikilta osin nämä vaatimukset.
- 11 PNR-direktiivin säännösten mukaan lentoliikenteen harjoittajien on toimitettava jokaisen yksittäisen lennon osalta kaikkien lentomatrustajien PNR-tiedot jäsenvaltioiden matrustajatietoyksiköille, joissa nämä tiedot käsitellään automaattisesti ja joissa ne säilytetään pitkäkestoisesti. Tämä ei vaadi erityistä perustetta, kuten esimerkiksi varteenotettavia viitteitä yhteyksistä kansainväliseen terrorismiin tai järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Tämä johtaa siihen, että satoja miljardeja rekisteritietoja käsitellään ja tallennetaan lyhyen ajanjakson kuluessa. PNR-tietojen säilyttäminen liittyy näin ollen sellaisten henkilöiden perusoikeuksiin, jotka muodostavat selvästi hyvin suuren osan koko Euroopan väestöstä.
- 12 PNR-direktiivin 8 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen, luettuna yhdessä liitteen I kanssa, nojalla toimitettavat rekisteritiedot ovat erittäin laajoja ja niihin kuuluvat matrustajan nimen, osoitteen ja koko matkareitin lisäksi myös tiedot matkatavaroista ja -kumppaneista, kaikki maksutapaa koskevat tiedot sekä ”yleiset huomautukset”, joita ei ole määriteltä tarkemmin. Tämän tietokokonaisuuden perusteella voidaan tehdä hyvin tarkkoja johtopäätöksiä asianomaisten henkilöiden yksityis- ja liike-elämästä. Tiedoista nimittäin käy ilmi, kuka matrusti kenenkin kanssa tietynä päivänä tiettyyn kohteeseen, mitä maksutapaa käytettiin, mitkä yhteystiedot annettiin ja se, oliko asianomaisella henkilöllä mukanaan keyyet vai raskaat matkatavarat. Yleisille huomautuksille varatussa kentässä voidaan antaa vielä lisätietoja, joiden laajuus on täysin epäselvä (tästä jäljempänä).
- 13 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että PNR-tietojen käsittely ja säilyttäminen ovat verrattavissa televiestintäalalla tapahtuvaan tietojen säilyttämiseen. Viimeksi mainitun osalta unionin tuomioistuin on todennut, että se merkitsee laajaperäistä ja erityisen vakavaa puuttumista perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa vahvistettuihin perusoikeuksiin. Yksityiskohtaisten rekisteritietojen, joiden perusteella voidaan tehdä johtopäätöksiä asianomaisten henkilöiden yksityis- ja liike-elämästä, laajamittainen ja perusteeton säilyttäminen voi aiheuttaa kyseisille ihmisille tunteen siitä, että he ovat jatkuvan tarkkailun kohteena (tuomio 8.4.2014, Digital Rights Ireland ym., C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, 37 kohta).

- 14 Unionin tuomioistuin on ensimmäisessä tietojen säilyttämisestä koskevassa tuomiossaan todennut, että tätä on pidettävä perusoikeuksien vastaisena muun muassa sen vuoksi, että myös sellaisten henkilöiden tietoja säilytetään, joiden osalta ei ole mitään seikkaa, jonka perusteella voitaisiin olettaa, että heidän toimintansa voisi olla edes välillisesti tai kaukaisesti yhteydessä vakavaan rikollisuuteen (tuomio 8.4.2014, Digital Rights Ireland ym., C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, 58 kohta). Tämä koskee myös PNR-tietojen käsittelyä ja säilyttämistä, mikä osoittaa, että PNR-direktiivin säännökset ylittävät sen, mikä on tarpeen kyseisen direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi ja että ne näin ollen ovat suhteettomia unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettulla tavalla. Lisäksi PNR-tietoja – toisin kuin teleliikennetietoja – paitsi säilytetään perusteettomasti, myös jatkokäsitellään vertaamalla niitä automatisoidusti tietokantoihin ja niin kutsuttuihin malleihin.

Toisen kysymyksen a kohta: vakavan rikollisuuden käsite

- 15 Kyseenalaista on myös se, onko PNR-tietojen kerääminen ja käsittely täsmällistä ja oikeasuhteista niiden rikosten kannalta, joita tällä menettelyllä pyritään torjumaan. PNR-direktiivin tavoitteeksi on ilmoitettu terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estäminen, paljastaminen, tutkinta sekä tällaisiin rikoksiin liittyvä lainvalvonta. PNR-direktiivin 3 artiklan 9 alakohdan mukaan vakavalla rikollisuudella tarkoitetaan liitteessä II lueteltuja tekoja, joista voidaan määrätä vapaudenmenetyksen käsittävä rangaistus tai turvaamistoimenpide, jonka enimmäiskesto on jäsenvaltion kansallisen oikeuden mukaan vähintään kolme vuotta. Liitteessä II on lueteltu 26 tekoa 3 artiklan 9 alakohdan mukaisesti. Niihin kuuluvat esimerkiksi lahjonta (6 kohta), petokset (7 kohta), tietoverkkorikollisuus / kyberrikollisuus (9 kohta) sekä ympäristörikollisuus (10 kohta).
- 16 Ensinnä on pohdittava kyseisten säännösten täsmällisyyttä. Saksan rikosoikeudessa ei tunneta ”lahjonnan” rikostunnusmerkistöä, vaan siinä on kyse yleiskäsitteestä, joka kattaa suuren joukon rikoksia. Sama koskee käsitteitä ”petokset”, ”tietoverkkorikollisuus” ja ”ympäristörikollisuus”.
- 17 Tämä ja PNR-direktiivin 3 artiklan 9 alakohdan viittaus kussakin jäsenvaltiossa sovellettaviin rangaistusasteikkoihin johtaa siihen, että PNR-tietoja käytetään epäjohdonmukaisesti unionin eri jäsenvaltiossa. Jokainen jäsenvaltio voi nimittäin kansallisessa rikoslaisissa olevien seuraamusuhkien puitteissa luokitella tietyt rikokset direktiivissä tarkoitetuksi vakavaksi rikollisuudeksi tai jättää ne luokittelematta.
- 18 Sääntelyn asianmukaisuuden kannalta epäilyksiä herättää lisäksi PNR-direktiivin 3 artiklan 9 alakohdassa vahvistettu rangaistuksen alaraja, jonka mukaan teosta määrättävän vapausrangaistuksen enimmäiskesto on vähintään kolme vuotta. Niihin kuuluu Saksan rikosoikeuden mukaan valtava määrä rikoksia, joiden luokittelu ”vakavaksi rikollisuudeksi” vaikuttaa hyvin kyseenalaiselta. Saksan rikoslain (Strafgesetzbuch, jäljempänä StGB) 263 §:n mukaan esimerkiksi perusmuotoisesta petoksesta voidaan määrätä jopa viiden vuoden

vapausrangaistus. Sama koskee esimerkiksi kätchentää (StGB:n 259 §), tietokonepetosta (StGB:n 263a §) ja luottamusaseman väärinkäyttöä (StGB:n 266 §). Kaikki nämä rikokset voidaan luokitella PNR-direktiivin liitteessä II luetelluiksi teoksi (erityisesti 6 kohdassa mainituiksi petoksiksi). Tällaiset teot kuuluvat kuitenkin yleiseen ”pikkurikollisuuteen”, ja niitä voi esiintyä myös vähämerkityksellisissä asioissa. Tällöin sillä, että nämä teot kuuluvat PNR-direktiivin soveltamisalaan, ei ole mitään tekemistä vakavan rikollisuuden ennalta estämisen ja tällaisiin rikoksiin liittyvien syytetoimien kanssa.

Toisen kysymyksen b kohta: PNR-tietojen täsmällisyys

- 19 Kun otetaan huomioon se, että unionin tuomioistuin edellyttää selviä ja täsmällisiä sääntöjä asianomaisen toimenpiteen laajuudesta ja soveltamisesta (ks. unionin tuomioistuimen lausunto 1/15, 26.7.2017, EU:C:2017:592, 141 kohta), PNR-direktiivin liitteessä I ei määritetä riittävän tarkasti tiettyjä PNR-tietoja, jotka lentoliikenteen harjoittajien on toimitettava jäsenvaltioiden matkustajatietoyksiköille.
- 20 Ei ole selvää, miten toimitettava ”Nimi (nimet)” (PNR-direktiivin liitteessä I oleva 4 kohta) on ymmärrettävä. Tämä käy ilmi FlugDaG:n, jolla kyseinen direktiivi on pantu täytäntöön Saksassa, 2 §:n 1 ja 9 kohdasta, joiden mukaan sukunimi, syntymänimi, etunimet, mahdollinen tohtorintutkinto ja muut nimitiedot on toimitettava. Nimeä koskevaan tiedusteluun ei yleisessä kielenkäytössä tavallisesti anneta vastaukseksi myös syntymänimeä. Näin ollen on epäselvää, kuuluuko syntymänimi PNR-direktiivin liitteessä I olevassa 4 kohdassa tarkoitettuun yhteen tai useampaan nimeen. Kyseenalaista on myös se, onko akateemista arvonimeä pidettävä kyseisessä direktiivissä tarkoitettuna nimen osana.
- 21 Sääntely on epätasällinen myös kanta-asiakastietojen (PNR-direktiivin liitteessä I oleva 8 kohta) toimittamisen ja säilyttämisen osalta. Epäselvää on erityisesti, tarkoitetaanko siinä yksinomaan kanta-asiakkaille tarkoitettuihin bonusohjelmiin osallistumista vai myös konkreettisia tietoja tällaiseen ohjelmaan osallistuvan henkilön lennoista ja varauksista.
- 22 PNR-direktiivin liitteessä I oleva 12 kohta ”Yleiset huomautukset, mukaan lukien - -” on muotoiltu hyvin laajasti, eikä se ole konkreettinen. Kuten ilmaisusta ”mukaan lukien” käy ilmi, kyse on vain esimerkinomaisesta luettelosta, joka ei ole tyhjentävä. Lisäksi tähän kenttään saatetaan merkitä myös tietoja, jotka eivät liity mitenkään PNR-tietojen keräämisen tarkoitukseen (näin myös unionin tuomioistuimen lausunnossa 1/15, 26.7.2017, EU:C:2017:592, 160 kohta). Erityisesti kyseinen muotoilu voisi mahdollistaa myös sellaisten tietojen toimittamisen, jota PNR-direktiivillä ei ole tarkoitus sallia, eli arkaluonteiset tiedot, joita ei saisi kerätä PNR-direktiivin 15 perustelukappaleen mukaan (ks. tästä myös neljäs kysymys).

Toisen kysymyksen c kohta: asianomaiset kolmannet

- 23 PNR-direktiivin tarkoituksena on sen 1 artiklan 1 kohdan mukaan säätää lentoliikenteen harjoittajien velvollisuudesta toimittaa EU:n ulkopuolisten lentojen matkustajia koskevat PNR-tiedot sekä näiden tietojen käsittelystä jäsenvaltioissa. Direktiivin 3 artiklan 4 alakohdan mukaan matkustajalla tarkoitetaan 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 henkilöstä. PNR-direktiivin liitteessä I luetellaan kuitenkin useita toimitettavia tietoja, jotka eivät liity näin määriteltyihin matkustajiin. Tältä osin direktiivin säännöksissä on sisäisiä ristiriitaisuuksia.
- 24 PNR-direktiivin 3 artiklan 4 alakohdan kanssa on ristiriidassa se, että liitteessä I olevassa 9 kohdassa säädetään matkatoimistoa ja matkatoimistovirkailijaa koskevien tietojen keräämisestä PNR-tietojen käsittelyn yhteydessä. Direktiivin liitteessä I olevan 12 kohdan mukaan yleisille huomautuksille varattuun kenttään on merkittävä muun muassa tiedot henkilöstä, joka on lähdön ja saapumisen yhteydessä alaikäisen huoltajana, sekä alaikäistä avustavasta lentokenttävirkaileijasta lähdön ja saapumisen yhteydessä.
- 25 Kaikki mainitut tiedot eivät selvästikään kuulu PNR-direktiivin 3 artiklan 4 alakohdassa määriteltyyn matkustajien ryhmään. Lentoliikenteen harjoittajien on siitä huolimatta toimitettava kyseiset tiedot jäsenvaltioiden matkustajatietoyksiköille, joissa ne säilytetään. Tältä osin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien katsoo, että nämä säännökset eivät kokonaisuutena rajoitu täysin välttämättömään unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettulla tavalla (ks. unionin tuomioistuimen lausunto 1/15, 26.7.2017, EU:C:2017:592, 141 kohta). Kaikkien asianomaisten kolmansien osalta herää lisäksi kysymys siitä, kuinka heille on ilmoitettava heidän henkilötietojensa käsittelystä tietosuoja-asetuksen 14 artiklan mukaan.
- 26 PNR-direktiivin liitteessä I olevan 17 kohdan mukaan myös matkakumppaneiden PNR-tiedot on toimitettava ja käsiteltävä. Matkakumppaneiden osalta tiedot kerätään kaksinkertaisesti, koska he ovat matkustajina joka tapauksessa PNR-tietojen käsittelyn kohteina. Tämä rikkoo vakavasti tietojen minimoinnin periaatetta (ks. tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohta).

Toisen kysymyksen d kohta: alaikäiset

- 27 PNR-direktiivin mukaan lentoliikenteen harjoittajien on toimitettava poikkeuksetta kaikkien matkustajien PNR-tiedot jäsenvaltioiden matkustajatietoyksiköille, joten tämä koskee myös alaikäisiä matkustajia.
- 28 Alaikäisiä koskevien tietojen käsittely voidaan suorittaa yhtäältä ennalta ehkäisevässä ja/tai repressiivisessä tarkoituksessa (oletettavasti) terrorismiin tai vakavaan rikollisuuteen sekaantuneiden alaikäisten osalta ja toisaalta alaikäisten

suojeluun liittyvistä syistä, kuten esimerkiksi lapsikaupan paljastamiseksi tai siihen liittyviä syytetoimia varten. Nämä kaksi eri tavoitetta edellyttävät eriytettyä sääntelyä. Tämä käy ilmi direktiivin 2016/680 6 artiklasta, jonka mukaan mahdollisuuksien mukaan on erotettava selvästi toisistaan henkilötiedot, jotka koskevat eri ryhmiin kuuluvia rekisteröityjä. Näihin toisistaan erotettaviin ryhmiin kuuluvat erityisesti henkilöt, joiden voidaan vakavin perustein uskoa syyllistyneen tai olevan syyllistymässä rikokseen (direktiivin 2016/680 6 artiklan a alakohta), sekä rikoksen uhrin tai henkilöt, joiden voidaan tiettyjen seikkojen pohjalta olettaa voivan joutua rikoksen uhriksi (direktiivin 2016/680 6 artiklan c alakohta).

- 29 Siltä osin kuin alaikäisiä koskevat tiedot kerätään ja niitä käsitellään repressiivisessä tai ennalta ehkäisevässä tarkoituksessa, on kuitenkin todettava, että syytetoimet tulevat PNR-tietojen käsittelyn tulosten perusteella kyseeseen vain rikosoikeudellisen vastuun ikärajan ylittäneiden nuorten osalta. Näin ollen PNR-direktiivillä ylitetään se, mikä on täysin välttämätöntä, koska siinä ei rajoiteta tietoja koskemaan mainitun ikäisiä alaikäisiä.
- 30 Kun PNR-tietoja kerätään ja käsitellään alaikäisten suojelemiseksi, on otettava huomioon se, että lapset ja nuoret ovat erityisen haavoittuvassa asemassa. Tämä käy ilmi perusoikeuskirjan 24 artiklasta, jossa heitä koskeva erityissuoja tunnustetaan omilla unionin perusoikeuksilla. Tämä erityisen suojan tarve pätee myös alaikäisiä koskevien henkilötietojen käsittelyyn. Siltä osin kuin alaikäisiä matkustajia koskevia PNR-tietoja kerätään ja käsitellään lapsiin kohdistuvan rikollisuuden ennalta estämistä tai syytetoimia varten, PNR-direktiivin säännökset eivät vaikuta asianmukaisilta. PNR-tietojen käsittelyn tavoitteena on epäiltyjen henkilöiden jäljittäminen tai tunnistaminen. Tässä tarkoituksessa PNR-tietoja verrataan automatisoidusti tietokantoihin ja malleihin epäiltyjen henkilöiden selvittämiseksi (ks. PNR-direktiivin 6 artiklan 2 kohta). Kun kuitenkin on kyse alaikäisten suojaamisesta lapsikaupalta, heitä koskevat tiedot eivät nimenomaan ole epäiltyjä henkilöitä koskevia tietoja vaan päinvastoin suojelun tarpeessa olevien henkilöiden tietoja. Näin ollen niitä olisi myös käsiteltävä eri tavalla. Malleihin perustuva vertaaminen ei nimenomaan silloin ole tarpeen. Tältä osin on ilmeistä, että PNR-direktiivissä ei ole riittävän eriytettyjä säännöksiä alaikäisiä matkustajia koskevien PNR-tietojen käsittelystä.

Toisen kysymyksen e kohta: matkustajan ennakkotiedot (API-tiedot)

- 31 PNR-direktiivin 8 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että myös liitteessä I olevassa 18 kohdassa luetellut API-tiedot, mukaan lukien asiakirjan tyyppi, numero, myöntämisaika ja voimassaoloaika, kansalaisuus, sukunimi, etunimi, sukupuoli, syntymäaika, lentoyhtiö, lennon numero, lähtöpäivä, saapumispäivä, lähtökenttä, saapumiskenttä, lähtöaika ja saapumisaika, toimitetaan matkustajatietoyksiköille. Tältä osin API-tietojen ja joka tapauksessa toimitettavien PNR-tietojen välillä on useita päällekkäisyyksiä, kuten suunniteltu matkustuspäivä (PNR-direktiivin liitteessä I oleva 3 kohta), nimi (nimet) (PNR-

direktiivin liitteessä I oleva 4 kohta) ja kaikki matkareittitiedot (PNR-direktiivin liitteessä I oleva 7 kohta).

- 32 Matkustajatietojen kaksinkertainen käsittely on vastoin tietojen minimoinnin periaatetta, joka on vahvistettu muun muassa direktiivissä 2016/680. Periaate käy ilmi ensinnäkin direktiivin 2016/680 4 artiklan 1 kohdan c alakohdasta, jonka mukaan henkilötiedot eivät saa olla liian laajoja niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. Kyseinen periaate konkretisoidaan direktiivin 2016/680 20 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että rekisterinpitäjä toteuttaa tehokkaasti toimenpiteet, joita edellytetään tietosuojaperiaatteiden, kuten tietojen minimoinnin, täytäntöön panemiseksi. Lisäksi kyseisen direktiivin 20 artiklan 2 kohdassa säädetään, että vain käsittelyn kunkin tarkoituksen kannalta tarpeellisia henkilötietoja saadaan käsitellä.

Toisen kysymyksen f kohta: mallien oikeudellinen perusta

- 33 PNR-direktiivin 6 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaan lentoliikenteen harjoittajien matkustajatietoyksiköille toimittamia rekisteritietoja käsitellään ennalta määritettyjen kriteerien (mallien) mukaisesti. PNR-direktiivin 6 artiklan 4 kohdan ensimmäisessä ja neljännessä virkkeessä säädetään, että ennalta määrättyjen kriteerien on oltava kohdennettuja, oikeasuhteisia ja selkeitä ja että ne eivät saa perustua henkilön rotuun tai etniseen alkuperään, poliittisiin mielipiteisiin, uskonnolliseen tai filosofiseen vakaumukseen, ammattiliiton jäsenyyteen eivätkä terveydentilaa, sukupuolielämää tai sukupuolista suuntautuneisuutta koskeviin tietoihin. Kriteerien (mallien) vahvistaminen on PNR-direktiivin 6 artiklan 4 kohdan kolmannen virkkeen mukaan kunkin jäsenvaltion matkustajatietoyksikön tehtävä.
- 34 Se, mitä malleihin vertaaminen pitää sisällään, on siis täysin yksittäisten jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten päätettävissä. Tämä johtaa väistämättä siihen, että unionin jäsenvaltioissa on käytössä erilaisia malleja ja että matkustajiin näin ollen sovelletaan matkan määränpäästä riippuen erilaisia kriteereitä, jotka voivat johtaa täysin erilaisiin tuloksiin.
- 35 On kyseenalaista, voidaanko tätä pitää perusoikeuskirjan 8 artiklan 2 kohdan ja 52 artiklan sekä SEUT 16 artiklan 2 kohdan mukaisena. Perusoikeuskirjan 8 artiklan 2 kohdan mukaan henkilötietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla. SEUT 16 artiklan 2 kohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto antavat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen luonnollisten henkilöiden suojaa koskevat säännöt, jotka koskevat unionin toimielinten, elinten ja laitosten sekä jäsenvaltioiden, silloin kun viimeksi mainitut toteuttavat unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa, suorittamaa henkilötietojen käsittelyä.

- 36 Unionin perusoikeuksiin puuttumisen oikeuttaminen edellyttää olemassa olevan lainsäädännön lisäksi sitä, että kyseinen lainsäädäntö on riittävän täsmällinen (ks. tuomio 21.12.2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, 99 kohta). Oikeussubjektien pitää voida ennakoida oikeusvaikutukset, mutta avoin sääntely on hyväksyttävä silloin, kun sääntelyn kohteen osalta ei ole mahdollista antaa tarkempia säännöksiä (tuomio 20.5.2003, Österreichischer Rundfunk ym., C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, EU:C:2003:294, 77 kohta).
- 37 PNR-direktiivin 6 artiklan 4 kohta ei täytä näitä vaatimuksia. Kyseisen direktiivin 6 artiklan 4 kohdan toisessa virkkeessä on kyse epämääräisistä tyhjästä sanoista, joilla pyritään antamaan vaikutelma konkreettisista kriteereistä, joita ei todellisuudessa ole. PNR-direktiivin 6 artiklan 4 kohdan kolmannessa virkkeessä jätetään olennainen ja lähtökohtaisesti merkityksellinen päätös siitä, mitä tietoja on käytettävä kriteerien tai mallien vahvistamiseksi automaattista käsittelyä varten, kokonaan yksittäisten jäsenvaltioiden tehtäväksi. Tämä ei kuitenkaan ole ehdottoman välttämätöntä sääntelyn kohteen perusteella. Unionin lainsäätäjällä olisi ilman muuta voinut täsmentää tietyt tiedot tai kriteerit, joita on käytettävä tai joita ei ole käytettävä mallien vahvistamisessa. Tältä osin yksittäisissä jäsenvaltioissa esiintyvä rikollisuus tai terrorismi ja kriteerit, joiden perusteella epäillyt henkilöt voidaan selvittää, eivät eroa jäsenvaltiosta toiseen.
- 38 Ainoa valvontamekanismi jäsenvaltioiden kehittämien mallien oikeasuhteisuuden kannalta on PNR-direktiivin 6 artiklan 7 kohdan säännös, jonka mukaan, luettuna yhdessä saman direktiivin 5 artiklan kanssa, matkustajatietoyksikön tietosuojavastaavalla on pääsy näihin tietoihin. PNR-direktiivin 5 artiklan 1 kohdan mukaan tietosuojavastaavan nimittää kuitenkin matkustajatietoyksikkö, ja tietosuojavastaava on yleensä sen palveluksessa, joten hänen riippumattomuuttaan ei lähtökohtaisesti voida taata (ks. tietosuojavalvontaviranomaisten riippumattomuudesta tuomio 9.3.2010, komissio v. Saksa, C-518/07, EU:C:2010:125 ja tuomio 16.10.2012, komissio v. Itävalta, C-614/10, EU:C:2012:631).

Toisen kysymyksen g kohta: säilytysaika

- 39 PNR-direktiivin 12 artiklan 1 kohdan mukaan PNR-tietoja säilytetään viiden vuoden ajan. Kyseisen direktiivin 25 perustelukappaleen toisen virkkeen mukaan PNR-tietojen luonteen ja käyttötarkoitusten vuoksi tietoja on säilytettävä riittävän kauan. Selitystä ei kuitenkaan anneta sille, miksi viiden vuoden säilytysaika on tarpeen.
- 40 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien ei ymmärrä sitä, miksi tietoja on säilytettävä näin pitkään. Sen jälkeen kun matkustajat on PNR-direktiivin 6 artiklan 4 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan arvioitu ennen heidän aikataulun mukaista saapumistaan jäsenvaltioon tai lähtöään sieltä ilman, että mitään poikkeavaa on havaittu, ei ole olemassa mitään objektiivista seikkaa, jonka perusteella voitaisiin katsoa, että matkustajilla olisi edes välillinen yhteys terrorismirikoksiin tai vakavaan rikollisuuteen. Näin ollen PNR-tietojen

säilyttämisen ja PNR-direktiivissä vahvistettujen tavoitteiden välillä ei ole riittävää yhteyttä. Pitkäkestoinen säilytys on asianmukaista vain siinä tapauksessa, että on olemassa konkreettisia seikkoja, joiden perusteella voidaan katsoa, että tietyt matkustajat merkitsevät riskiä (ks. unionin tuomioistuimen lausunto 1/15, 26.7.2017, EU:C:2017:592, 204 kohta ja sitä seuraavat kohdat). Sitä vastoin pelkkä teoreettinen mahdollisuus siitä, että tiedot voivat joskus olla merkityksellisiä turvallisuuden kannalta, ei riittäne oikeuttamaan vakavaa puuttumista perusoikeuksiin tavalla, jota henkilötietojen vuosikausia jatkuva säilytys tarkoittaa.

- 41 Unionin tuomioistuin on tietojen varastointiin, jossa on kyse muusta henkilötietojen perusteettoman ja laajamittaisen säilyttämisen muodosta, liittyen jo todennut, että direktiivissä, jonka mukaan säilytysaika on enintään 24 kuukautta, puuttumista ei rajoiteta täysin välttämättömään (tuomio 8.4.2014, Digital Rights Ireland ym., C-293/12 ja C-594/12, EU:2014:238, 63 kohta). Kun jo 24 kuukautta on liian pitkä säilytysaika, sama pätee sitäkin suuremmalla syyllä viiteen vuoteen, kuten käsiteltävän asian tapauksessa.

Toisen kysymyksen h kohta: tunnistamisen mahdollistavien tiedonosien erottaminen

- 42 Tunnistamisen mahdollistavien tiedonosien erottamisen tarkoituksena on PNR-direktiivin 25 perustelukappaleen mukaan varmistaa korkea tietosuojan taso. Tämä vaikuttaa erittäin epäilyttävältä. Direktiivin 12 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu tunnistamisen mahdollistavien tiedonosien erottaminen, joka on tehtävä kuuden kuukauden kuluttua, ei vaikuta säilytysajan suhteettomuuteen.
- 43 Aluksi on todettava, että ”tunnistamisen mahdollistavien tiedonosien erottaminen” (saksaksi ”Depersonalisierung”) on ilmaisuna järjestelmälle vieras ja harhaanjohtava. Siinä on kyse yksinomaan direktiivin 2016/680 3 artiklan 5 alakohdassa tarkoitettujen tietojen pseudonymisoinnista. Se eroaa anonymisoinnista siten, että – toisin kuin viimeksi mainitussa – tietojen yhdistämistä tiettyyn henkilöön ei tehdä jatkuvasti ja lopullisesti mahdottomaksi, vaan toimenpide voidaan peruuttaa ja tiedot voidaan sitten luovuttaa kokonaisuudessaan (ks. PNR-direktiivin 12 artiklan 3 kohta), jolloin välitön yhteys henkilöön voidaan palauttaa ongelmitta. Näin ollen on epäselvää, miksi PNR-direktiivissä ei direktiivin 2016/680 tavoin käytetä pseudonymisoinnin käsitettä. Koska pseudonymisointi on peruutettavissa, se lieventää kuitenkin puuttumista perusoikeuksiin huomattavasti vähemmän kuin varsinainen anonymisointi.
- 44 Lisäksi on otettava huomioon direktiivin 2016/680 4 artiklan 1 kohdan e alakohta. Kyseisen säännöksen mukaan henkilötiedot säilytetään muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa, ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen henkilötietojen käsittelytarkoitusten toteuttamista varten. Vaikka tiedoista on erotettu tunnistamisen mahdollistavat tiedonosat PNR-direktiivin 12 artiklan 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla, asianomainen henkilö pysyy tunnistettavissa koko

viiden vuoden säilytysajan, mistä on osoituksena PNR-direktiivin 12 artiklan 3 kohta, jossa säädetään tietojen luovuttamisesta kuuden kuukauden ajanjakson päätyttyä. Ei kuitenkaan ole ilmeistä, että tämä olisi ehdottoman välttämätöntä PNR-direktiivin tarkoituksen kannalta, eikä unionin lainsäätäjät ole myöskään perustellut sitä.

Toisen kysymyksen i kohta: ilmoitus siitä, että tiedot on luovutettu kokonaisuudessaan

- 45 PNR-direktiivi ei sisällä säännöksiä ilmoituksen antamisesta asianomaisille siitä, että heitä koskevat ja matkustajatietoyksiköiden säilyttämät PNR-tiedot luovutetaan kokonaisuudessaan kyseisen direktiivin 12 artiklan 3 kohdan mukaan. Direktiivissä täsmennetään ainoastaan, että oikeusviranomaisen tai muun kansallisen viranomaisen on hyväksyttävä luovutus (PNR-direktiivin 12 artiklan 3 kohdan b alakohta).
- 46 Unionin tuomioistuin on jo Euroopan unionin ja Kanadan välistä sopimusta koskevassa lausunnossaan todennut, että vaikka suunnitellun sopimuksen mukaan verkkosivulla on annettava matkustajille yleisluonteisia tietoja turva- ja rajatarkastusten yhteydessä tapahtuvasta tietojen käsittelystä, tämä yleinen informointi ei anna heille mahdollisuutta tietää, ovatko toimivaltaiset viranomaiset käyttäneet heidän tietojaan muuhunkin kuin kyseisiin tarkastuksiin (unionin tuomioistuimen lausunto 1/15, 26.7.2017, EU:C:2017:592, 223 kohta). Lisäksi lausunnossa todetaan nimenomaisesti seuraavaa: ”Niinpä – – tapauksissa, joissa esiintyy tällaisen käytön oikeuttavia ja oikeusviranomaisen tai riippumattoman hallintoelimen etukäteen antamaa lupaa edellyttäviä objektiivisia seikkoja, lentomatkustajien henkilökohtainen informointi osoittautuu tarpeelliseksi. Sama pätee tapauksiin, joissa lentomatkustajien PNR-tiedot luovutetaan muille viranomaisille tai yksityishenkilöille” (unionin tuomioistuimen lausunto 1/15, 26.7.2017, EU:C:2017:592, 223 kohta).
- 47 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että tätä unionin tuomioistuimen toteamusta voidaan soveltaa PNR-direktiiviin ja että asianomaisille henkilöille on näin ollen ilmoitettava henkilökohtaisesti siitä, että heitä koskevat tiedot luovutetaan kokonaisuudessaan. Mikäli unionin tuomioistuimen mukaan on niin, että välitön ilmoitus asianomaisille henkilöille siitä, että heitä koskevat tiedot luovutetaan kokonaisuudessaan, voisi haitata liikaa terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämisen, paljastamisen, tutkinnan ja näihin rikoksiin liittyvien syytetoimien tarkoitusta, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että asianomaisia on informoitava viimeistään silloin, kun se tarkoitus, johon pyritään sillä, että tiedot luovutetaan kokonaisuudessaan, ei enää vaarannu, kuten esimerkiksi tutkintatoimenpiteiden päätyttyä.
- 48 Lisäksi asianomaisella henkilöllä on perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaan oikeus saada asiansa tutkituksi riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu, eikä ”oikeusviranomaisessa”. Nyt käsiteltävässä asiassa mitkään oikeussuojakeinot eivät ole käytettävissä.

Kolmas kysymys: siirto kolmansiin maihin

- 49 PNR-direktiivin 11 artiklan 1 kohdan mukaan PNR-tiedot ja niiden käsittelyn tulokset voidaan tapauskohtaisesti siirtää kolmannelle valtiolle, jos puitepäätöksen 2008/977/YOS 13 artiklassa säädetty edellytykset täyttyvät, siirto on tarpeen tämän direktiivin soveltamiseksi direktiivissä vahvistettua tarkoitusta varten, kyseinen kolmas maa suostuu siihen, että se siirtää tiedot toiseen kolmanteen maahan vain, jos se on ehdottoman tarpeen tämän direktiivin soveltamiseksi ja vain kyseisen jäsenvaltion nimenomaisella suostumuksella, ja 9 artiklan 2 kohdassa säädetty edellytykset täyttyvät.
- 50 Poikkeus tästä vaatimuksesta sisältyy PNR-direktiivin 11 artiklan 2 kohtaan, jossa säädetään, että siitä poiketen, mitä puitepäätöksen 2008/977/YOS 13 artiklan 2 kohdassa (josta on tullut direktiivin 2016/680 38 artikla) säädetään, PNR-tietojen siirtäminen ilman sen jäsenvaltion etukäteissuostumusta, jolta tiedot saadaan, on poikkeuksellisissa olosuhteissa sallittua vain, jos tietojen siirto on olennaisen tärkeää jäsenvaltion tai kolmannen valtion terrorismirikoksia tai vakavaa rikollisuutta koskevaan määrättyyn ja tosiasialliseen uhkaan vastaamiseksi eikä etukäteissuostumusta voida saada ajoissa.
- 51 Koska tietojen siirto kolmannelle valtiolle tarkoittaa, että kyseisen valtion viranomaiset pääsevät PNR-tietoihin, kaikkia tietojen käyttöä koskevia periaatteita, joiden tarkoituksena on varmistaa tietojenkäsittelyyn liittyvien perusoikeuksiin puuttumisten oikeasuhteisuus sekä riittävä tietosuojan taso, on sovellettava myös kolmansiin valtioihin. Tältä osin unionin tuomioistuin on EU:n ja Kanadan ja välistä sopimusta koskevassa lausunnossaan täsmentänyt, että henkilötietojen siirto unionista kolmanteen maahan on mahdollista vain, jos tämä maa takaa perusvapauksien ja -oikeuksien suojan sellaisen tason, joka pääosiltaan vastaa unionissa taattua tasoa. Tällä pyritään estämään se, että mainitussa sopimuksessa määrättyä tietosuojan tasoa voitaisiin kiertää henkilötietojen siirroilla muihin kolmansiin maihin, ja varmistamaan unionin oikeudessa taatun tietosuojan tason jatkuvuus (unionin tuomioistuimen lausunto 1/15, 26.7.2017, EU:C:2017:592, 214 kohta). Unionin tuomioistuin on tämän perusteella päätellyt, että tietojen luovuttaminen kolmanteen maahan edellyttää joko EU:n ja Kanadan välistä sopimusta vastaavaa sopimusta unionin ja asianomaisen kolmannen maan välillä tai direktiivin 95/46 25 artiklan 6 kohtaan (josta on tullut tietosuoja-asetuksen 45 artiklan 3 kohta) perustuvaa komission päätöstä, jossa kyseisen kolmannen maan todetaan takaavan unionin oikeudessa tarkoitetun tietosuojan riittävän tason ja joka kattaa viranomaiset, joille PNR-tietoja aiotaan siirtää (unionin tuomioistuimen lausunto 1/15, 26.7.2017, EU:C:2017:592, 214 kohta).
- 52 PNR-direktiivin 11 artikla asettaa nämä edellytykset kyseenalaisiksi. Direktiivin 11 artiklan 1 kohdan a alakohdassa viitataan puitepäätöksen 2008/977/YOS 13 artiklaan. Tämä puitepäätös on kumottu direktiivillä 2016/680. Viittauksia puitepäätökseen pidetään nykyisin viittauksina direktiiviin 2016/680 (ks. tämän

direktiivin 59 artikla). Kumotun puitepäätöksen 2008/977/YOS 13 artikla vastaa olennaisilta osin direktiivin 2016/680 35–38 artiklaa.

- 53 Direktiivin 35 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaan tietojen siirto kolmanteen maahan edellyttää, että komissio on hyväksynyt tietosuojan riittävyyttä koskevan päätöksen 36 artiklan mukaisesti tai, jos tällaista päätöstä ei ole tehty, asianmukaiset suojatoimet ovat olemassa 37 artiklassa tarkoitetulla tavalla tai jos niitäkään ei ole, että kyseessä on 38 artiklan mukainen poikkeustilanne. Tältä osin PNR-direktiivin 11 artiklan 1 kohdan a alakohdan viittauksella puitepäätöksen 2008/977/YOS 13 artiklaan ja näin ollen direktiivin 2016/680 35 artiklaan ei voida varmistaa kolmannen maan riittävää tietosuojan tasoa, koska viimeksi mainitussa säännöksessä viitataan lisäksi direktiivin 2016/680 38 artiklaan, jonka mukaan PNR-tiedot voidaan siirtää kolmansiin maihin myös silloin, kun tietosuojan riittävyyttä koskevaa päätöstä ei ole tehty tai asianmukaisia suojatoimia ei ole olemassa. Tämä johtuu erityisesti siitä, että direktiivin 2016/680 38 artiklassa tarkoitettu poikkeustilanteen käsite on muotoiltu hyvin laajasti. Kyseisessä säännöksessä nimittäin sallitaan PNR-tietojen siirto kolmansiin maihin, joissa ei ole riittävää tietosuojan tasoa, mikäli se on yksittäistapauksessa tarpeen direktiivin 2016/680 1 artiklan 1 kohdassa vahvistettuja tarkoituksia (rikosten ennalta estäminen, tutkiminen ja paljastaminen tai rikoksiin liittyvien syytetoimien tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpano, mukaan lukien yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelu ja tällaisten uhkien ehkäisy) varten tai näihin tarkoituksiin liittyvien oikeusvaateiden laatimiseksi, esittämiseksi tai puolustamiseksi (ks. direktiivin 2016/680 38 artiklan 1 kohdan d ja e alakohta).

Neljäs kysymys: ateriatouveet vapaassa tekstikentässä

- 54 PNR-direktiivin 6 artiklan 4 kohdan neljännen virkkeen mukaan ne arviointikriteerit, joiden mukaisesti PNR-tietojen automaattinen käsittely suoritetaan jäsenvaltioiden matkustajatietoyksiköissä, eivät saa missään olosuhteissa perustua henkilön rotuun tai etniseen alkuperään, poliittisiin mielipiteisiin, uskonnolliseen tai filosofiseen vakaumukseen, ammattiliiton jäsenyyteen eivätkä terveydentilaa, sukupuolielämää tai sukupuolista suuntautuneisuutta koskeviin tietoihin.
- 55 Tämä säännös on kuitenkin vain ilmaisu tarkoituksesta, joka on ristiriidassa erityisesti direktiivin PNR-direktiivin liitteessä I olevan 12 kohdan kanssa. Yleisille huomautuksille varatussa kentässä, joka on kaikissa yksittäistapauksissa toimitettava matkustajatietoyksiköille, voidaan matkustajatietoyksiköiden käsiteltäviksi nimittäin siirtää suunnattoman suuri määrä tietoja, joihin voi kuulua myös erityisen arkaluonteisia tietoja. Näin ollen vapaassa tekstikentässä voidaan esimerkiksi ilmoittaa, että matkustaja on toivonut kosher-ruokaa tai halal-aterioita. Näiden tietojen perusteella voidaan kuitenkin tehdä johtopäätöksiä asianomaisen henkilön uskonnollisesta vakaumuksesta, joten niissä on kyse erityisen arkaluonteisesta tiedosta edellä mainitussa tarkoituksessa.

Viides kysymys: lentoliikenteen harjoittajien toimittamat tiedot

- 56 PNR-direktiivin 13 artiklan 3 kohdan mukaan kyseinen direktiivi ei estä soveltamasta direktiiviä 95/46 lentoliikenteen harjoittajien suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn eikä etenään rajoita heidän velvollisuuttaan toteuttaa asianmukaisia teknisiä ja organisatorisia toimenpiteitä henkilötietojen turvan ja luottamuksellisuuden suojelemiseksi. Lisäksi PNR-direktiivin 21 artiklan 2 kohdassa täsmennetään, että direktiivillä ei rajoiteta lentoliikenteen harjoittajien mahdollisuutta soveltaa direktiiviä 95/46 henkilötietojen käsittelyyn.
- 57 Direktiivi 95/46 on korvattu tietosuoja-asetuksella (ks. tietosuoja-asetuksen 94 artiklan 2 kohta, jonka mukaan viittauksia direktiiviin 95/46 pidetään viittauksina kyseiseen asetukseen).
- 58 Tietosuoja-asetuksen 13 artiklassa säädetään, että kun henkilötietoja on kerätty, rekisteröidylle on toimitettava kyseisessä artiklassa luetellut tiedot. Henkilötietojen käsite määritellään tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa. Lentoliikenteen harjoittajien suorittama PNR-tietojen kerääminen matkustajilta ja asianomaisilta kolmansilta on tässä tarkoituksessa henkilötietojen keräämistä, joten tietosuoja-asetuksen 13 artiklaa sovelletaan käsiteltävässä asiassa lentoliikenteen harjoittajiin.
- 59 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että sen perusoikeuksiin puuttumisen vakavuuden perusteella, joka liittyy PNR-tietojen käsittelyyn, tiedonantovelvoitteisiin on sovellettava tiukkoja kriteereitä.
- 60 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan lentoliikenteen harjoittajien on informoitava asianomaisia henkilöitä tietosuoja-asetuksen 13 ja 14 artiklan mukaan, koska muutoin seurauksena olisi aukko, joka olisi ristiriidassa perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan kanssa. On siis välttämätöntä, että lentoliikenteen harjoittajat ilmoittavat matkustajille nimenomaisesti kaikista keräämistään PNR-tiedoista, niiden aiotusta toimittamisesta jäsenvaltioiden matkustajatietoyksiköille samoin kuin niiden käsittelystä ja viiden vuoden säilytysajasta matkustajatietoyksikössä sekä asianomaisen henkilön konkreettisista oikeuksista. Jos näitä tietoja ei saada, matkustajat tuskin voivat käyttää heille kuuluvia oikeuksia. PNR-direktiivissä ei kuitenkaan ole tätä koskevia säännöksiä.
- 61 Unionin tuomioistuin on jo EU:n ja Kanadan välistä sopimusta koskevassa lausunnossaan todennut, että näiden oikeuksien takaaminen edellyttää, että lentomatkustajia informoidaan heidän PNR-tietojensa siirrosta Kanadaan ja näiden tietojen käytöstä heti, kun tällainen tiedoksianto ei ole omiaan vaarantamaan suunnitellussa sopimuksessa tarkoitettuja viranomaisten suorittamia tutkimuksia. Tällainen informointi nimittäin on välttämätöntä, jotta matkustajat voivat käyttää oikeuttaan saada tutustua PNR-tietoihinsa ja tarvittaessa oikeuttaan pyytää niiden oikaisua sekä perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan mukaista oikeuttaan tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa (unionin tuomioistuimen lausunto 1/15, 26.7.2017, EU:C:2017:592, 220 kohta).

- 62 Esimerkkinä siitä, että lentoliikenteen harjoittajat eivät informoi matkustajia riittävästi, on käsiteltävän asian kantajan käyttämän lentoyhtiön antamat tiedot. Lufthansa AG:n internetsivulla (<https://www.lufthansa.com/xx/de/informationen-zum-datenschutz>, tarkistettu 11.5.2020) annetaan seuraavat tiedot:

”Kuka on rekisterinpitäjä?

Deutsche Lufthansa – – antaa sinulle jäljempänä tiedot henkilötietojesi käsittelystä – –

--

Keneen voin ottaa yhteyttä?

Jos sinulla on – – tietosuojaa koskevia kysymyksiä, ota yhteyttä tietosuojavastaavaamme:

--

Minkä velvoitteiden perusteella käsittelemme tietojasi?

Käsittelemme lentomatkustajien tietoja lakisääteisten velvoitteiden perusteella tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti:

Siltä osin kuin lainsäädännössä veloitetaan, käsittelemme henkilötietoja – – turvallisuuteen liittyvien vaatimusten täyttämiseksi – –

Siirrot maahantuloviranomaisille:

- *EU:n ja USA:n tai Kanadan välisen matkustajatietosopimuksen perusteella*
- *[FlugDaG:n] perusteella Saksassa*
- *API-tietojen* (Advance Passenger Information) siirto siltä osin kuin olemme velvollisia osallistumaan kansainvälisen matkustajaliikenteen valvontatehtäviin*

****Passin tai henkilökortin koneellisesti luettavan alueen tiedot***

Lisätietoja saa toimivaltaisilta viranomaisilta.

--

Kuka saa tietosi?

-- tietosi voidaan luovuttaa seuraaville vastaanottajaryhmille:

--

valtion elimet ja viranomaiset, esimerkiksi maahantulomääräysten tai poliisi- ja tutkintatoimien perusteella.

Tässä yhteydessä henkilötietoja saatetaan siirtää kolmansiin maihin tai kansainvälisiin järjestöihin. Sinua ja henkilötietojasi suojataan tällaisten siirtojen yhteydessä asianmukaisilla suojatoimilla laissa säädettyjen edellytysten mukaisesti.

Mikäli nämä siirrot eivät perustu lakiin tai tiedot siirretään maahan, jonka osalta Euroopan komissio ei ole tehnyt tietosuojan riittävyttä koskevaa päätöstä, käytämme EU:n vakiosopimuslausekkeita.

Mitä tietosuojaoikeuksia sinulla on?

Lufthansan mielestä käsittelyn pitää olla asianmukaista ja läpinäkyvää. Sen vuoksi pidämme tärkeänä sitä, että asianomaiset henkilöt voivat sen lisäksi, että heillä on laillisen edellytyksen täytyessä oikeus vastustaa henkilötietojensa käsittelyä, käyttää seuraavia oikeuksia:

Oikeus saada pääsy tietoihin (tietosuoja-asetuksen 15 artikla)

Oikeus tietojen oikaisemiseen (tietosuoja-asetuksen 16 artikla)

Oikeus tietojen poistamiseen ("oikeus tulla unohdetuksi") (tietosuoja-asetuksen 17 artikla)

Oikeus käsittelyn rajoittamiseen (tietosuoja-asetuksen 18 kohta)

Oikeus siirtää tiedot järjestelmästä toiseen (tietosuoja-asetuksen 20 artikla)

Vastustamisoikeus (tietosuoja-asetuksen 21 kohta)

— —"

- 63 Nämä tiedot vaikuttavat puutteellisilta ja harhaanjohtavilta. Erityisesti maininta siitä, että API-tiedot koskevat vain passin tai henkilökortin koneellisesti luettavaa osaa, on ilmeisen puutteellinen. API-tietoina – jos sellaisia on kerätty – nimittäin on PNR-direktiivin liitteessä I olevan 18 kohdan mukaan toimitettava muun muassa lentoyhtiö, lennon numero, lähtöpäivä, saapumispäivä, lähtökenttä, saapumiskenttä, lähtöaika ja saapumisaika, eikä suinkaan vain henkilöllisyysasiakirjojen koneellisesti luettavia osia. Missään kohdassa ei myöskään viitata PNR-direktiiviin, vaan ainoastaan FlugDaG:hen. Lisäksi viittaukset PNR-direktiivin ja FlugDaG:n sisältöön puuttuvat kokonaan. Asianomaisten henkilöiden kannalta ei ennen lennon varaamista ole läpinäkyvää, mikä viranomainen on kyseisen jäsenvaltion matkustajatietoyksikkö, millä tavalla henkilö voi ottaa siihen yhteyttä, kuinka PNR-tietoja siellä tarkalleen ottaen käsitellään ja kuinka kauan tietoja voidaan siellä säilyttää. Näin ollen Lufthansa

AG:n matkustajille – puhumattakaan muista henkilöistä, joita on informoitava – antamat tiedot eivät täytä tietosuojasetuksen 13 artiklan vaatimuksia.

TYÖASIAKIRJA