



Media ja lehdistö

Euroopan unionin tuomioistuin
LEHDISTÖTIEDOTE nro 19/22
Luxemburgissa 27.1.2022

Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-817/19
Ligue des droits humains

Julkisasiamies Pitruzzellan mukaan PNR-tietojen siirto sekä niiden automaattinen käsittely yleisesti ja erotuksetta sopivat yhteen yksityiselämän suojaan ja henkilötietojen suojaan koskevien perusoikeuksien kanssa

PNR-tietojen yleinen ja erotukseton säilyttäminen anonymisoimattomina on sitä vastoin oikeutettua vain silloin, kun kyse on vakavasta, todellisesta ja välittömästä tai ennakoitavissa olevasta uhasta jäsenvaltioiden turvallisuudelle, ja vain sillä edellytyksellä, että kyseisen säilyttämisen kesto rajoitetaan täysin välttämättömään

Hän toteaa lisäksi, että PNR-direktiivissä säädettyyn kohtaan ”yleiset huomautukset” sisältyvien tietojen siirto ei täytä perusoikeuskirjassa asetettuja selvyyden ja täsmällisyyden vaatimuksia

PNR-tietojen käyttö on merkittävä seikka terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunnassa. Tätä varten PNR-direktiivissä¹ säädetään käsiteltäväksi järjestelmällisesti merkittävä määrä unioniin saapuvien ja sieltä lähtevien lentomatikustajien tietoja. Lisäksi kyseisen direktiivin 2 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden mahdollisuudesta soveltaa tätä direktiiviä myös EU:n sisäisiin lentoihin.

Ligue des droits humains (jäljempänä LDH) on voittoa tavoittelematon yhdistys, joka nosti heinäkuussa 2017 Cour constitutionnellessa (perustuslakituomioistuin, Belgia) kumoamiskanteen 25.12.2016 annetusta laista, jolla PNR-direktiivi ja API-direktiivi² saatetaan osaksi Belgian oikeutta. LDH:n mukaan tässä laissa jätetään huomiotta sekä Belgian oikeudessa että unionin oikeudessa taattu oikeus yksityiselämän kunnioittamiseen ja henkilötietojen suojaan. Se kritisoi yhtäältä PNR-tietojen erittäin laajaa luonnetta ja toisaalta näiden tietojen keruun, siirron ja käsittelyn yleistä luonnetta. Sen mielestä lailla myös loukataan henkilöiden vapaata liikkuvuutta siltä osin kuin sillä sen mielestä otetaan välillisesti uudelleen käyttöön rajatarkastuksia ulottamalla PNR-järjestelmä koskemaan EU:n sisäisiä lentoja.

Lokakuussa 2019 Cour constitutionnelle esitti unionin tuomioistuimelle kymmenen ennakkoratkaisukysymystä paitsi PNR- ja API-direktiivien pätevydestä ja tulkinnasta myös GDPR-asetuksen³ tulkinnasta.

Tänään esittämässään ratkaisuehdotuksessa julkisasiamies Giovanni Pitruzzella täsmentää ensiksi, että kun toimenpiteet, jotka merkitsevät puuttumista Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (jäljempänä perusoikeuskirja) vahvistettuihin perusoikeuksiin, perustuvat unionin lainsäätäjän toiminnassa hyväksyttävään säädökseen, **unionin lainsäätäjän asiana on vahvistaa ne keskeiset seikat**, joilla määritellään kyseisen puuttumisen ulottuvuus. Hän palauttaa sitten mieleen, että säännöksiä, joilla veloitetaan ilmoittamaan luonnollisten henkilöiden

¹ Matkustajarekisteritietojen (PNR) käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytöksiä varten 27.4.2016 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/681 (EUVL 2016, L 119, s. 132).

² Liikenteenharjoittajien velvollisuudesta toimittaa tietoja matkustajista 29.4.2004 annettu neuvoston direktiivi 2004/82/EY (EUVL 2004, L 261, s. 24).

³ Luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta 27.4.2016 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 (yleinen tietosuojasäädös) (EUVL 2016, L 119, s. 1).

henkilötietoja tai sallitaan niiden ilmoittaminen kolmannelle, kuten viranomaiselle, ilman kyseisten luonnollisten henkilöiden suostumusta, on kyseessä olevien tietojen myöhemmästä käytöstä riippumatta pidettävä puuttumisena heidän yksityiselämänsä ja puuttumisena henkilötietojen suojaa koskevaan perusoikeuteen.⁴ Tällainen puuttuminen voi olla oikeutettua vain, jos siitä säädetään lailla, siinä kunnioitetaan kyseisten oikeuksien keskeistä sisältöä ja se on suhteellisuusperiaatteen mukaisesti välttämätöntä ja vastaa tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

Siltä osin kuin on ensinnäkin kyse henkilötiedoista, joita lentoliikenteen harjoittajat ovat velvollisia siirtämään matkustajatietoyksiköille PNR-direktiivin mukaisesti, julkisasiamies korostaa, että yksityiselämän kunnioittamista ja henkilötietojen suojaa koskeviin perusoikeuksiin puuttumisen, jota näiden oikeuksien käytön rajoitusten käyttöön otosta toteutettu toimenpide merkitsee, laajuus ja vakavuus riippuvat ennen kaikkea tietojen, jotka ovat käsittelyn kohteena, laajuudesta ja luonteesta. Näiden tietojen yksilöinti on siis keskeinen toimi, ja tällainen yksilöinti on kussakin kyseisen toimenpiteen käyttöön oton oikeusperustassa välttämättä tehtävä mahdollisimman selvästi ja täsmällisesti. Todettuaan, että sellaisten yleisten tietokategorioiden käyttö, joissa ei riittävästi määritetä siirrettävien tietojen luonnetta ja laajuutta, **ei täytä** perusoikeuskirjassa asetettuja **selvyyden ja täsmällisyyden edellytyksiä**, julkisasiamies katsoo, että **PNR-direktiivin liitteessä I oleva 12 kohta on pätemätön** siltä osin kuin tämä säännös sisältää siirrettävien tietojen kategorioiden joukossa kohdan ”yleiset huomautukset”, jotka voisivat koskea kaikkea tietoa, jota lentoliikenteen harjoittajat palveluntarjoamistoiminnassaan keräävät niiden tietojen lisäksi, jotka nimenomaisesti luetellaan kyseisen liitteen I muissa kohdissa.

Muun osalta julkisasiamies korostaa, että tiedot, jotka lentoliikenteen harjoittajat ovat velvollisia siirtämään matkustajatietoyksiköille PNR-direktiivin mukaisesti, ovat **relevantteja ja asianmukaisia eivätkä liiallisia, kun** tällä direktiivillä tavoitellut **päämäärät otetaan huomioon**, ja että niiden laajuus **ei ylitä sitä, mikä on näiden päämäärien saavuttamiseksi täysin välttämätöntä**. Hän katsoo lisäksi, että kyseiseen siirtoon on liitetty **riittäviä takeita**, joilla pyritään yhtäältä huolehtimaan siitä, että vain **nimenomaisesti mainitut** tiedot siirretään, ja toisaalta varmistamaan siirrettyjen tietojen **turvallisuus ja luottamuksellisuus**. Julkisasiamies muistuttaa lisäksi siitä, että PNR-direktiivissä säädetään **arkaluonteisten tietojen käsittelyn**, johon sisältyy myös niiden keruu, **yleisestä kiellosta**, joten PNR-järjestelmässä säädetään **riittävästä takeista**, joiden avulla voidaan kerättyjen tietojen käsittelyn kussakin vaiheessa sulkea pois se, että tässä käsittelyssä voitaisiin välittömästi tai välillisesti ottaa huomioon suojattuja ominaisuuksia.

Toiseksi julkisasiamies katsoo, että se, että PNR-tietojen siirto ja lentomatkustajien etukäteisarviointi näiden tietojen automaattisen käsittelyn avulla on luonteeltaan yleistä ja erotuksetonta, sopii yhteen perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan kanssa, joista ensin mainitussa vahvistetaan perusoikeus yksityiselämän kunnioittamiseen ja jälkimmäisessä perusoikeus henkilötietojen suojaan. Tältä osin hän katsoo erityisesti, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee tietojen säilyttämistä ja niihin pääsyä sähköisen viestinnän alalla,⁵ ei ole sovellettavissa PNR-direktiivissä säädettyyn järjestelmään. Hän korostaa lisäksi, että PNR-tietojen yhdenmukaistetun käsittelyjärjestelmän hyväksyminen unionin tasolla siltä osin kuin kyse on niin EU:n ulkopuolisista lennoista kuin – PNR-direktiivin 2 artiklaa käyttäneiden valtioiden osalta – EU:n sisäisistäkin lennoista mahdollistaa sen varmistamisen, että kyseisiä tietoja käsitellään noudattaen tässä direktiivissä säädettyä perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa vahvistettujen perusoikeuksien suojan korkeaa tasoa.

Yleisemmin julkisasiamies korostaa sitä perustavanlaatuista merkitystä, joka PNR-direktiivillä käyttöön otetussa takeiden järjestelmässä on **riippumattoman valvontaviranomaisen** harjoittamalla valvonnalla; tällä on **toimivalta tarkastaa kyseisen käsittelyn lainmukaisuus, tehdä tutkimuksia, todentamisia ja tarkastuksia ja käsitellä rekisteröityjen tekemiä valituksia**. Hän täsmentää tältä osin, että on erittäin tärkeää, että saattaessaan mainitun direktiivin

⁴ Ks. mm. tuomio 18.6.2020, komissio v. Unkari, [C-78/18](#) (124 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja [lehdistötiedote nro 73/20](#)

⁵ Ks. mm. tuomio 21.12.2016, Tél  2 Sverige, [C-203/15](#) ja [C-698/15](#) (ks. myös [lehdistötiedote nro 145/16](#)) ja tuomio 6.10.2020, La Quadrature du Net ym., [C-511/18](#), [C-512/18](#) ja [C-520/18](#) (ks. myös [lehdistötiedote nro 123/20](#)).

osaksi kansallista oikeuttaan jäsenvaltiot myöntävät kansalliselle valvontaviranomaiselleen kyseiset toimivaltuudet **niiden koko laajuudessa** antamalla sen käyttöön sen tehtävän toteuttamisen kannalta tarpeelliset aineelliset resurssit ja henkilöstöresurssit.

Erityisesti lentomatikustajien etukäteisarvioinnin osalta julkisasiamies toteaa siltä osin kuin on ensiksi kyse tällaisen arvioinnin ensimmäisen osan muodostavasta PNR-tietojen vertaamisesta terrorismirikosten tai vakavan rikollisuuden ennalta estämisen, paljastamisen, tutkinnan sekä tällaisiin rikoksiin liittyvien syytetoimien kannalta olennaisiin tietokantoihin, että käsitettä **"olennaiset tietokannat"** on syytä tulkita perusoikeuskirjassa asetettujen selvyyden ja täsmällisyyden vaatimusten mukaisesti sekä PNR-direktiivin päämäärien kannalta. Hänen mielestään kyseistä käsitettä on tulkittava siten, että sillä tarkoitetaan vain kansallisia tietokantoja, joita toimivaltaiset viranomaiset hallinnoivat, sekä unionin ja kansainvälisiä tietokantoja, joita kyseiset viranomaiset välittömästi hyödyntävät tehtävänsä yhteydessä, ja lisäksi kyseisillä tietokannoilla on oltava **välitön ja kiinteä yhteys PNR-direktiivillä tavoiteltaviin terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunnan päämääriin**, mikä edellyttää sitä, että ne on kehitetty näitä päämääriä varten. Siltä osin kuin on toiseksi kyse mainitun etukäteisarvioinnin toisen osan muodostavasta PNR-tietojen automaattisesta käsittelystä ennalta määritettyjen kriteerien mukaisesti, julkisasiamies katsoo erityisesti, että tällaista käsittelyä ei saa toteuttaa sellaisten tekoäly- ja koneoppimisjärjestelmien avulla, jotka eivät mahdollista niiden syiden selville saamista, joiden perusteella algoritmi on osoittanut hakuosuman.

Kolmanneksi siitä, onko unionin oikeus esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään PNR-tietojen yleisestä viiden vuoden säilytysajasta tekemättä eroa sen mukaan, osoittautuvatko asianomaiset matkustajat etukäteisarvioinnin yhteydessä mahdolliseksi riskiksi yleiselle turvallisuudelle vai eivät, julkisasiamies ehdottaa PNR-direktiivin tulkittamista perusoikeuskirjan mukaisesti siten, että lentoliikenteen harjoittajien matkustajatietoyksikölle toimittamien PNR-tietojen säilyttäminen viiden vuoden ajanjakson ajan **on etukäteisarvioinnin toteuttamisen jälkeen sallittu vain sikäli kuin objektiivisten kriteerien perusteella osoitetaan, että näiden tietojen ja terrorismin tai vakavan rikollisuuden torjunnan välillä on yhteys**. PNR-tietojen yleinen ja erotukseton säilyttäminen anonymisoimattomina voi olla oikeutettua **vain silloin, kun kyse on sellaisesta vakavasta uhasta jäsenvaltioiden turvallisuudelle, joka osoittautuu todelliseksi ja välittömäksi tai ennakoitavissa olevaksi** ja joka liittyy esimerkiksi terrorismitoimintaan, ja **vain sillä edellytyksellä, että kyseisen säilyttämisen kesto rajoitetaan täysin välttämättömään**.

HUOMAUTUS: Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus ei sido unionin tuomioistuinta. Julkisasiamiesten tehtävänä on ehdottaa unionin tuomioistuimelle täysin riippumattomasti oikeudellista ratkaisua käsiteltävänä olevassa asiassa. Unionin tuomioistuimen tuomarit aloittavat nyt tämän asian harkinnan. Tuomio julistetaan myöhempanä ajankohtana.

HUOMAUTUS: Ennakkoratkaisupyyntö antaa jäsenvaltioiden tuomioistuimille mahdollisuuden tiedustella niiden käsiteltävänä olevan yksittäisen asian yhteydessä unionin tuomioistuimelta unionin oikeuden tulkintaa tai unionin toimen pätevyyttä. Unionin tuomioistuin ei ratkaise kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevaa asiaa. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on ratkaista asia unionin tuomioistuimen ratkaisun mukaisesti. Unionin tuomioistuimen ratkaisu sitoo samalla tavoin muita kansallisia tuomioistuimia, jotka käsittelevät samankaltaista ongelmaa.

Tämä on tiedotusvälineiden käyttöön tarkoitettu epävirallinen asiakirja, joka ei sido unionin tuomioistuinta.

Ratkaisuehdotuksen [koko teksti](#) julkaistaan CURIA-sivustolla ratkaisuehdotuksen lukemispäivänä.

Lisätietoja: Gitte Stadler ☎ +352 4303 3127.

Kuvia ratkaisuehdotuksen lukemisesta on saatavilla sivustolla [Europe by Satellite](#) ☎ +32 2 2964106.