



Press och information

Europeiska unionens domstol
PRESSMEDDELANDE nr 19/22
Luxemburg, den 27 januari 2022

Generaladvokatens förslag till avgörande i mål C-817/19
Ligue des droits humains

Enligt generaladvokat Pitruzzella är en överföring och en generell och odifferentierad automatisk behandling av passageraruppgifter (PNR-uppgifter) förenlig med den grundläggande rätten till respekt för privatlivet och skydd för personuppgifter

Däremot kan en generell och odifferentierad lagring av PNR-uppgifter i icke-anonymiserad form enbart vara motiverad vid ett allvarligt hot mot medlemsstaternas nationella säkerhet som är verkligt och aktuellt eller förutsebart och på villkor att lagringen begränsas i tiden till vad som är strikt nödvändigt

Vidare uppfyller överföringen av de uppgifter som anges under "Allmänna anmärkningar" i PNR-direktivet inte stadgans krav på tydlighet och precision

Användning av PNR-uppgifter är en viktig del i kampen mot terrorism och grov brottslighet. PNR-direktivet¹ föreskriver därför systematisk behandling av ett antal viktiga uppgifter om flygpassagerare vid inresa i och utresa ur unionen. Enligt artikel 2 i direktivet har medlemsstaterna även möjlighet att tillämpa detta på flygningar inom EU.

Ligue des droits humains (LDH) är en ideell förening som i juli 2017 väckte talan vid Cour constitutionnelle (Författningsdomstolen, Belgien) om ogiltigförklaring av lagen av den 25 december 2016, genom vilken PNR- och API-direktiven² införlivades med belgisk rätt. Enligt LDH strider den lagen mot rätten till respekt för privatlivet och till skydd för personuppgifter, som garanteras i belgisk rätt och i unionsrätten. Föreningen kritiserar dels att de berörda PNR-uppgifterna har definierats mycket vidsträckt, dels att insamlingen, överföringen och behandlingen av dessa uppgifter sker generellt. Enligt LDH hindrar lagen dessutom den fria rörligheten för personer, på så vis att den indirekt medför gränskontroller genom att utvidga PNR-systemet till även flygningar inom EU.

I oktober 2019 ställde Cour constitutionnelle (Författningsdomstolen) tio frågor till EU-domstolen om giltigheten och tolkningen av PNR- och API-direktiven, men även om tolkningen av dataskyddsförordningen.³

I sitt förslag till avgörande som presenteras idag preciserar generaladvokat Giovanni Pitruzzella för det första att när åtgärder som inskränker de grundläggande rättigheter som stadfästs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) grundar sig på en unionsrättsakt **ankommer det på unionslagstiftaren** att fastställa de **väsentliga beståndsdelar** som avgränsar räckvidden av inskränkningarna. Han erinrar vidare om att bestämmelser om att personuppgifter om fysiska personer ska eller får lämnas ut till tredje man, exempelvis en

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/681 av den 27 april 2016 om användning av passageraruppgiftssamlingar (PNR-uppgifter) för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet (EUT L 119, 2016, s. 132).

² Rådets direktiv 2004/82/EG av den 29 april 2004 om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare (EUT L 261, 2004, s. 24).

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (EUT L 119, 2016, s. 1).

myndighet, ska betraktas som ett ingrepp i deras privatliv och som en inskränkning av den grundläggande rätten till skydd för personuppgifter, såvida de berörda personerna inte har lämnat samtycke och oavsett vad uppgifterna sedan ska användas till.⁴ Dessa inskränkningar kan bara vara motiverade om de föreskrivs i lag, iakttar rättigheternas väsentliga innehåll och, under iakttagande av proportionalitetsprincipen, är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänintresse erkända av unionen eller mot ett behov av att skydda andras rättigheter och friheter.

Vad för det första gäller personuppgifter som lufttrafikföretagen enligt PNR-direktivet är skyldiga att överföra till enheterna för passagerarinformation, finner generaladvokaten att hur långtgående och allvarig en inskränkning av den grundläggande rätten till respekt för privatlivet och till skydd för personuppgifter i form av en åtgärd om att begränsa utövandet av dessa rättigheter ska anses vara framför allt beror på omfattningen och beskaffenheten av de uppgifter som uppgiftsbehandlingen rör. Det är således väsentligt att dessa uppgifter identifieras, vilket måste göras så tydligt och exakt som möjligt i den rättsakt som ligger till grund för åtgärdens införande. Generaladvokaten påpekar att stadgans **krav på tydlighet och exakthet inte är uppfyllda** om man använder sig allmänna kategorier av uppgifter som inte tillräckligt precist avgränsar arten och räckvidden av de uppgifter som ska överföras. Hans slutsats blir därför att **punkt 12 i bilaga I till direktivet är ogiltig**, eftersom den bestämmelsen, bland de kategorier av uppgifter som ska överföras, inkluderar rubriken "Allmänna anmärkningar", som är ägnad att avse alla uppgifter som lufttrafikföretagen samlar in när de tillhandahåller sina tjänster, utöver dem som räknas upp i de övriga punkterna i denna bilaga I.

I övrigt betonar generaladvokaten att de uppgifter som lufttrafikföretagen enligt PNR-direktivet är skyldiga att överföra till enheterna för passagerarinformation ska vara **relevanta, lämpliga och inte alltför omfattande sett till målen** med direktivet och uppgifterna till sin omfattning **inte får gå utöver vad som är strikt nödvändigt för att uppnå dessa mål**. Han finner vidare att denna överföring är kringgårdad av **tillräckliga garantier**, som syftar dels till att kontrollera att endast de uppgifter som **uttryckligen avses** överförs, dels till att säkerställa **säkerheten och konfidentialiteten** för de överförda uppgifterna. Generaladvokaten erinrar dessutom om att PNR-direktivet innehåller ett **generellt förbud mot behandling av känsliga uppgifter**, inbegripet insamling, och PNR-systemet föreskriver **tillräckliga garantier** som gör det möjligt att i varje skede av behandlingen av insamlade uppgifter utesluta att skyddade egenskaper direkt eller indirekt kan beaktas vid behandlingen.

För det andra finner generaladvokaten att en generell, odifferentierad överföring av PNR-uppgifter och en utvärdering på förhand av flygpassagerarna genom automatisk behandling av dessa uppgifter är förenlig med artiklarna 7 och 8 i stadgan, som stadfäster den grundläggande rätten till respekt för privatlivet och skydd för personuppgifter. Han bedömer bland annat att domstolens praxis om lagring av och tillgång till uppgifter inom sektorn för elektronisk kommunikation⁵ inte kan överföras på det system som föreskrivs i PNR-direktivet. Han påpekar vidare att det genom att anta ett system för behandling av PNR-uppgifter som är harmoniserat på unionsnivå – både för flygningar utanför EU och, för de stater som använt sig av artikel 2 i PNR-direktivet, flygningar inom EU – kan säkerställas att behandlingen av sådana uppgifter sker under iakttagande av den förhöjda skyddsnivå vad gäller de grundläggande rättigheterna enligt artiklarna 7 och 8 i stadgan som fastställs genom detta direktiv.

Mer allmänt betonar generaladvokaten den grundläggande betydelsen, i det system med garantier som inrättats genom PNR-direktivet, av kontroll av en **oberoende tillsynsmyndighet**, som är **behörig att pröva om behandlingen är lagenlig, göra undersökningar, inspektioner och revisioner och behandla klagomål från berörda personer**. Han påpekar att det är av största vikt att medlemsstaterna vid införlivandet av direktivet med sin interna rätt ger den nationella

⁴ Se, bland annat, dom av den 18 juni 2020, kommissionen/Ungern, [C-78/18](#) (punkt 124 och där angiven rättspraxis) samt [pressmeddelande nr 73/20](#).

⁵ Se, bland annat, dom av den 21 december 2016, Tele2 Sverige, [C-203/15](#) och [C-698/15](#) (se även [pressmeddelande nr 145/16](#)), och dom av den 6 oktober 2020, La Quadrature du Net m.fl., [C-511/18](#), [C-512/18](#) och [C-520/18](#) (se även [pressmeddelande nr 123/20](#)).

tillsynsmyndigheten **fulla befogenheter** genom att förse den med de materiella resurser och personalresurser den behöver för att fullgöra sitt uppdrag.

Vad särskilt gäller förhandsbedömningen av flygpassagerare och, för det första, jämförelsen av PNR-uppgifter med uppgifter i databaser som är relevanta för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet, samt utredningar och åtal på området, vilken är den första delen av denna bedömning, anger generaladvokaten att begreppet "**relevanta databaser**" ska tolkas i enlighet med stadgans krav på tydlighet och exakthet och med hänsyn tagen till PNR-direktivets syften. Enligt generaladvokaten ska det begreppet tolkas så, att det endast avser nationella databaser som förvaltas av behöriga myndigheter samt de databaser på unionsnivå eller internationell nivå som myndigheterna direkt utnyttjar för sitt uppdrag. Dessa databaser ska dessutom ha ett **direkt och nära samband med PNR-direktivets syfte att bekämpa terrorism och grov brottslighet**, vilket betyder att de ska ha utvecklats för detta ändamål. Vad för det andra gäller automatisk behandling av PNR-uppgifter enligt på förhand uppställda kriterier, som är den andra delen av förhandsbedömningen, finner generaladvokaten bland annat att en sådan behandling inte får ske med hjälp av artificiellt intelligenta maskininlärningssystem, eftersom det då är omöjligt att veta av vilka skäl algoritmen har funnit en träff.

Vad för det tredje gäller frågan om unionsrätten utgör hinder för en nationell lagstiftning som föreskriver en allmän tidsgräns på fem år för att lagra PNR-uppgifter, utan att skilja mellan om de berörda passagerarna enligt förhandsbedömningen tycks eller inte tycks kunna utgöra en risk för allmän säkerhet, föreslår generaladvokaten att PNR-direktivet, i enlighet med stadgan, ska tolkas så, att lagring i fem år av PNR-uppgifter som lufttrafikföretagen överfört till enheten för passagerarinformation **efter det att förhandsbedömningen har genomförts endast är tillåtet om det utifrån objektiva kriterier har konstaterats föreligga ett samband mellan dessa uppgifter och kampen mot terrorism eller grov brottslighet**. En generell, odifferentierad lagring av PNR-uppgifter i icke-anonymiserad form kan enbart vara motiverad **vid ett allvarligt hot mot medlemsstaternas nationella säkerhet som är verkligt och aktuellt eller förutsebart**, exempelvis kopplat till terroristverksamhet, och **på villkor att lagringen begränsas i tiden till vad som är strikt nödvändigt**.

PÅPEKANDE: Generaladvokatens förslag till avgörande är inte bindande för domstolen. Generaladvokatens uppdrag består i att fullständigt oavhängigt föreslå domstolen en rättslig lösning i det mål som de har fått i uppdrag att handlägga. Domstolens domare ska nu inleda en enskild överläggning i förevarande mål. Domen kommer att meddelas vid ett senare datum.

PÅPEKANDE: Begäran om förhandsavgörande gör det möjligt för domstolarna i medlemsstaterna att, i ett mål som pågår vid dem, vända sig till EU-domstolen med frågor om tolkningen av unionsrätten eller om giltigheten av en unionsrättsakt. Domstolen avgör inte målet vid den nationella domstolen. Det är den nationella domstolen som ska avgöra målet i enlighet med EU-domstolens avgörande. Detta avgörande är på samma sätt bindande för de övriga nationella domstolar där en liknande fråga uppkommer.

Detta är en icke-officiell handling avsedd för massmedia och den är inte bindande för domstolen.

Förslaget till avgörande i [fulltext](#) publiceras på webbplatsen CURIA den dag som förslaget föredras.

Kontaktperson för press: Gitte Stadler ☎ +352 4303 3127

Bilder från uppläsningen av förslaget finns tillgängliga på "[Europe by Satellite](#)" ☎ +32 2 2964106