

**Unionin tuomioistuin toteaa, että matkustajarekisteritietojen siirtämistä koskevaa suunniteltua Euroopan unionin ja Kanadan välistä sopimusta ei voida tehdä sen nykyisessä muodossa**

*Vaikka kaikkien matkustajatietojen järjestelmällinen siirtäminen, säilyttäminen ja käyttäminen ovat pääosin hyväksyttävissä, useat sopimusluonnoksen määräykset eivät täytä unionin perusoikeuksista johtuvia vaatimuksia*

Euroopan unioni ja Kanada neuvottelivat vuonna 2014 allekirjoitetun sopimuksen matkustajarekisteritietojen siirtämisestä ja käsittelystä (PNR-sopimus). Euroopan unionin neuvosto pyysi sopimukselle hyväksyntää Euroopan parlamentilta, jolloin tämä päätti pyytää asiasta lausunnon unionin tuomioistuimelta sen selvittämiseksi, onko suunniteltu sopimus unionin oikeuden ja erityisesti yksityiselämän kunnioittamista ja henkilötietojen suojaa koskevien määräysten mukainen. Merkille pantavaa on, että on ensimmäinen kerta, kun unionin tuomioistuimen on lausuttava kansainvälisen sopimusluonnoksen yhteensopivuudesta Euroopan unionin perusoikeuskirjan kanssa.

Tänään antamassaan lausunnossa unionin tuomioistuin vastaa, että **PNR-sopimusta ei voida tehdä sen nykyisessä muodossa, koska useat sen määräyksistä eivät sovi yhteen unionin tunnustamien perusoikeuksien kanssa.**

Suunniteltu sopimus mahdollistaa kaikkien lentomatkustajien PNR-tietojen järjestelmällisen ja jatkuvan siirron Kanadan viranomaiselle niiden käyttöä ja säilyttämistä varten sekä niiden myöhemmän siirron muille viranomaisille ja muiden kolmansien maiden viranomaisille terrorismin ja vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjumiseksi. Tätä varten suunnitellussa sopimuksessa määrätään muun muassa viiden vuoden pituisesta PNR-tietojen säilytyksestä sekä niiden tietoturva ja eheyttä koskevista vaatimuksista, arkaluonteisten tietojen välittömästä peittämisestä, tietoihin pääsyä, niiden oikaisua ja niiden poistamista koskevista oikeuksista sekä mahdollisuudesta hallinnolliseen ja oikeudelliseen muutoksenhakuun.

Yhdessä tarkasteltuina PNR-tiedot voivat muun muassa paljastaa koko matkareitin, matkustustottumuksia, kahden tai useamman henkilön välisiä suhteita sekä tietoja lentomatkustajien taloudellisesta tilanteesta, heidän ravintotottumuksistaan tai heidän terveydentilastaan, ja ne voivat jopa välittää näistä matkustajista arkaluonteisia tietoja. Lisäksi siirretyt PNR-tiedot on tarkoitettu analysoitaviksi ennalta vahvistettuihin malleihin ja kriteereihin perustuvilla automaattisilla välineillä järjestelmällisesti ennen matkustajien saapumista Kanadaan. Tällaiset analyysit ovat omiaan antamaan lisätietoja matkustajien yksityiselämästä. Lopuksi on todettava, että koska PNR-tietojen säilyttämisaika voi olla jopa viisi vuotta, kyseinen sopimus mahdollistaa, että matkustajien yksityiselämästä on käytettävissä tietoja erityisen pitkän ajan.

Niinpä unionin tuomioistuin toteaa, että PNR-tietojen siirto unionista Kanadaan sekä suunnitellun sopimuksen säännöt tietojen säilyttämisestä, niiden käytöstä ja niiden mahdollisesta myöhemmästä siirrosta kanadalaisille, eurooppalaisille tai ulkomaiden viranomaisille merkitsevät **puuttumista yksityiselämän kunnioittamista koskevaan perusoikeuteen**. Suunniteltu sopimus merkitsee samoin **puuttumista henkilötietojen suojaa koskevaan perusoikeuteen**.

Unionin tuomioistuin tutkii sitten, voidaanko kyseiset perusoikeuksiin puuttumiset oikeuttaa. Se toteaa tässä yhteydessä, että **kyseessä ovat perusoikeuksiin puuttumiset voidaan oikeuttaa sillä, että pyritään yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen** (yleisen turvallisuuden takaaminen torjuttaessa terrorismirikoksia ja vakavaa kansainvälistä rikollisuutta), ja että PNR-tietojen siirto Kanadaan ja niiden myöhempi käsittely soveltuvat varmistamaan kyseisen tavoitteen toteutumisen.

**Perusoikeuksiin puuttumisten välttämättömyydestä** unionin tuomioistuin katsoo, että **useat sopimusmääräykset eivät rajoitu täysin välttämättömään eikä niissä määrätä selvistä ja täsmällisistä säännöistä.**

Unionin tuomioistuin toteaa erityisesti, että sopimuspuolet ovat myöntäneet olevan mahdollista, että Kanadaan voidaan siirtää **arkaluonteisia tietoja** (arkaluonteiset tiedot kattavat kaikki tiedot, joista ilmenee ”rotu tai etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus, ammattiliiton jäsenyys taikka henkilön terveyttä tai seksuaalista käyttäytymistä koskevia tietoja”). Kun otetaan huomioon syrjäntäkiellon periaatteen vastaisen käsittelyn riski, arkaluonteisten tietojen siirto Kanadaan edellyttäisi täsmällistä ja erityisen vahvaa oikeuttamisperustetta, joka olisi lähtöisin muista perusteista kuin yleisen turvallisuuden suojaaminen terrorismilta ja vakavalta kansainväliseltä rikollisuudelta. Tässä tapauksessa tällaista oikeuttamisperustetta ei kuitenkaan ole. Unionin tuomioistuin päätelee tästä, että **sopimuksen määräykset arkaluonteisten tietojen siirrosta Kanadaan sekä näiden tietojen käsittelystä ja säilyttämisestä eivät sovi yhteen perusoikeuksien kanssa.**

Unionin tuomioistuin katsoo lisäksi, että suunnitellulla sopimuksella ei ylitetä täysin välttämättömän rajoja siltä osin kuin se mahdollistaa kaikkien lentomatkestajien PNR-tietojen siirron Kanadaan. PNR-tietojen automaattisen analyysin tarkoituksena nimittäin on tunnistaa riski, joka voisi mahdollisesti aiheutua yleiselle turvallisuudelle henkilöistä, jotka eivät ole toimivaltaisten viranomaisten tiedossa ja joihin voitaisiin kyseisen riskin takia kohdistaa perusteellinen tutkinta rajoilla. Tällainen tietojen käsittely helpottaa ja nopeuttaa (muun muassa rajoilla) turvatarkastuksia, joiden alaisia kaikki lentomatkestajat, jotka haluavat tulla Kanadaan tai lähteä tästä maasta, ovat Chicagon yleissopimuksen<sup>1</sup> 13 artiklan nojalla, koska viimeksi mainitut ovat velvollisia noudattamaan Kanadan voimassa olevassa oikeudessa asetettuja maahantulon ja maastalähdön edellytyksiä.

Samoista syistä on katsottava, että niin kauan kuin matkestajat ovat Kanadassa tai ovat lähdössä tästä kolmannelta maasta, kyseisten tietojen ja suunnitellun sopimuksen tavoitteen välinen tarpeellinen yhteys säilyy, joten tällä sopimuksella ei ylitetä täysin välttämättömän rajoja pelkästään siksi, että sen avulla voidaan järjestelmällisesti säilyttää ja käyttää heidän PNR-tietojaan.

Unionin tuomioistuin kuitenkin toteaa siltä osin kuin kyse on PNR-tietojen käytöstä lentomatkestajien oleskellessa Kanadassa, että kun lentomatkestajien on heidän PNR-tietojensa tarkastamisen jälkeen sallittu tulla kyseisen kolmannen maan alueelle, kyseisten tietojen käytön heidän oleskellessaan Kanadassa on perustuttava uusiin kyseisen käytön oikeuttaviin olosuhteisiin. Tämä käyttö edellyttää siis, kuten unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä edellytetään, sääntöjä kyseisen käytön aineellisista ja menettelyllisistä edellytyksistä muun muassa kyseisten tietojen suojaamiseksi väärinkäytön vaaroilta. Tällaisten sääntöjen on perustuttava objektiivisiin kriteereihin, joissa määritellään olosuhteet, joissa, ja edellytykset, joilla suunnitellussa sopimuksessa tarkoitetut Kanadan viranomaiset saavat käyttää kyseisiä tietoja. Sen takaamiseksi käytännössä, että näitä edellytyksiä noudatetaan täysimääräisesti, säilytettyjen PNR-tietojen käytön silloin, kun lentomatkestajat oleskelevat Kanadassa, on lähtökohtaisesti ja asianmukaisesti perusteltuja kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta edellytettävä joko tuomioistuimen tai riippumattoman hallintoelimen toteuttamaa etukäteisvalvontaa, ja kyseisen tuomioistuimen tai elimen ratkaisu on annettava perustellusta pyynnöstä, jonka toimivaltaiset viranomaiset esittävät muun muassa rikoksen estämisen-, selvittämisen- tai syyteharkintamenettelyssä.

---

<sup>1</sup> Kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimus, joka allekirjoitettiin Chicagossa 7.12.1944 (*Yhdistyneiden kansakuntien sopimussarja*, nide 15, nro 102).

Se, että suunnitellussa sopimuksessa sallitaan kaikkien lentomatkestajien PNR-tietojen jatkuva säilytys näiden matkestajien lähdettyä Kanadasta, ei rajoitu täysin välttämättömään. Siltä osin nimittäin kuin kyse on lentomatkestajista, joiden osalta terrorismiin tai vakavaan kansainväliseen rikollisuuteen liittyvää riskiä ei ole tunnistettu heidän Kanadaan saapumisensa ajankohdasta siihen asti, kun he lähtevät tästä maasta, heidän PNR-tietojensa ja suunnitellun sopimuksen tavoitteen välillä ei heidän kyseisestä maasta lähdettyään ole edes sellaista välillistä yhteyttä, joka oikeuttaisi kyseisten tietojen säilyttämisen. Sitä vastoin sellaisilta lentomatkestajilta, joiden osalta tunnistetaan objektiivisia seikkoja, joiden perusteella voidaan katsoa, että he voisivat Kanadasta lähdettyäänkin merkitä riskiä terrorismin ja vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjunnan kannalta, on hyväksyttävää säilyttää PNR-tiedot heidän Kanadassa oleskelunsa päättymisenkin jälkeen jopa viiden vuoden ajan. PNR-tietojen käyttöön sovelletaan silloin samoja edellytyksiä kuin PNR-tietojen käyttöön lentomatkestajien oleskellessa Kanadassa.

Unionin tuomioistuin katsoo myös, että **suunnitellussa sopimuksessa on muitakin määräyksiä, jotka eivät sovi yhteen perusoikeuksien kanssa, ellei sopimusta tarkisteta perusoikeuksiin puuttumisten paremmaksi rajaamiseksi ja täsmentämiseksi.** Niinpä unionin tuomioistuin katsoo, että sopimuksessa olisi

- määritettävä selvemmin ja täsmällisemmin tietyt siirrettävät PNR-tiedot
- määrättävä, että PNR-tietojen automaattisessa käsittelyssä käytettävät mallit ja kriteerit ovat erityisiä ja luotettavia sekä syrjimättömiä
- määrättävä, että käytettävät tietokannat rajataan niihin, joita Kanada hyödyntää terrorismin ja vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjunnassa
- määrättävä, että PNR-tietojen luovuttaminen Kanadan viranomaisilta Euroopan unionin ulkopuolisen maan viranomaisille edellyttää joko suunniteltua sopimusta vastaavaa sopimusta unionin ja kyseisen maan välillä tai Euroopan komission päätöstä tällä alalla
- määrättävä lentomatkestajien oikeudesta henkilökohtaiseen informaatioon, mikäli heidän PNR-tietojaan käytetään heidän oleskellessaan Kanadassa ja heidän lähdettyään tästä maasta ja mikäli kyseisiä tietoja luovutetaan muille viranomaisille tai yksityishenkilöille
- taattava, että sääntöjä, jotka koskevat lentomatkestajien suojaa heidän PNR-tietojensa käsittelyssä, valvoo riippumaton valvontaviranomainen.

Koska kaikki suunnitellun sopimuksen sisältämät perusoikeuksiin puuttumiset eivät rajoitu täysin välttämättömään eivätkä siten ole täysin oikeutettuja, unionin tuomioistuimen mielestä **suunniteltua sopimusta ei voida tehdä sen nykyisessä muodossa.**

Lopuksi on huomattava, että parlamentti halusi tiedustella myös, onko suunnitellun sopimuksen perustuttava oikeudellisesti SEUT 82 ja SEUT 87 artiklaan (oikeudellinen yhteistyö rikosoikeuden alalla ja poliisiyhteistyö) vai SEUT 16 artiklaan (henkilötietojen suoja). Tässä yhteydessä unionin tuomioistuin vastaa, että sopimus on tehtävä sekä SEUT 16 että SEUT 87 artiklan nojalla. Suunnitellulla sopimuksella nimittäin on kaksi toisistaan erottamatonta ja yhtä tärkeää tarkoitusta eli yhtäältä terrorismin ja vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjunta – joka kuuluu SEUT 87 artiklan soveltamisalaan – ja toisaalta henkilötietojen suoja – joka kuuluu SEUT 16 artiklan soveltamisalaan.

---

**HUOMAUTUS:** Jäsenvaltio, Euroopan parlamentti, neuvosto tai komissio voi hankkia unionin tuomioistuimen lausunnon suunnitellun sopimuksen yhteensopivuudesta perussopimusten kanssa tai sen tekemisen toimivallasta. Jos unionin tuomioistuimen lausunto on kielteinen, suunniteltu sopimus ei voi tulla voimaan, ellei sitä ole muutettu tai perussopimuksia tarkistettu.

---

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

Lausunnon [koko teksti](#) julkaistaan CURIA-sivustolla julistamispäivänä

Lisätietoja: Gitte Stadler ☎ +352 4303 3127

Kuvia lausunnon antamisesta on saatavilla sivustolla "[Europe by Satellite](#)" (+32) 2 2964106.