



LEHDISTÖTIEDOTE nro 105/22

Luxemburgissa 21.6.2022

Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-817/19 | Ligue des droits humains

Unionin tuomioistuin katsoo, että perusoikeuksien kunnioittaminen edellyttää, että PNR-direktiivissä säädetyt toimivaltuudet rajoitetaan täysin välttämättömään

Unionin oikeus on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään EU:n sisäisten lentojen ja muilla liikennemuodoilla unionin alueella suoritettujen kuljetusten PNR-tietojen siirtämisestä ja käsittelystä silloinkin, kun kyseessä olevaan jäsenvaltioon ei kohdistu todellista ja konkreettista tai ennakoitavissa olevaa terrorismiuhkaa

PNR-direktiivissä¹ edellytetään EU:n ulkopuolisten lentojen matkustajia koskevien PNR-tietojen (*Passenger Name Record*) suuren määrän järjestelmällistä käsittelyä unionin alueelle saapumisen ja sieltä lähtemisen yhteydessä terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjumiseksi. Lisäksi kyseisen direktiivin 2 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden mahdollisuudesta soveltaa direktiiviä myös EU:n sisäisiin lentoihin.

Ligue des droits humains (LDH), joka on voittoa tavoittelematon yhdistys, nosti heinäkuussa 2017 Cour constitutionnellessa (perustuslakituomioistuin, Belgia) kumoamiskanteen 25.12.2016 annetusta laista, jolla PNR-direktiivi, API-direktiivi² ja direktiivi 2010/65³ saatettiin samanaikaisesti osaksi Belgian oikeusjärjestystä. LDH:n mukaan kyseisellä lailla loukataan Belgian oikeudessa ja unionin oikeudessa taattua **oikeutta yksityiselämän kunnioittamiseen ja henkilötietojen suojaan**. Yhdistys arvostelee yhtäältä sitä, että PNR-tiedot ovat erittäin laajoja, ja toisaalta sitä, että niiden kerääminen, siirtäminen ja käsittely on luonteeltaan yleistä. Yhdistyksen mukaan laki loukkaa myös henkilöiden vapaata liikkuvuutta, koska sillä palautetaan välillisesti rajatarkastukset ulottamalla PNR-järjestelmä EU:n sisäisiin lentoihin ja muilla liikennemuodoilla unionin alueella tehtyihin matkoihin.

Cour constitutionnelle esitti lokakuussa 2019 unionin tuomioistuimelle kymmenen ennakkoratkaisukysymystä erityisesti PNR-direktiivin pätevydestä sekä 25.12.2016 annetun lain yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa.

Unionin tuomioistuin toteaa tänään antamassaan tuomiossa **ensinnäkin**, että koska unionin tuomioistuimen omaksuma **PNR-direktiivin** säännösten **tulkitseminen** Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 7, 8 ja 21 artiklassa sekä 52 artiklan 1 kohdassa taattujen **perusoikeuksien mukaisesti varmistaa tämän direktiivin yhdenmukaisuuden perusoikeuskirjan kyseisten artiklojen kanssa**, esitettyjä kysymyksiä tutkittaessa ei ole tullut esille mitään, mikä vaikuttaisi **mainitun direktiivin pätevyteen**.

¹ 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).

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

³ Jäsenvaltioiden satamiin saapuvia ja/tai satamista lähteviä aluksia koskevista ilmoitusmuodollisuuksista ja direktiivin 2002/6/EY kumoamisesta 20.10.2010 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/65/EU (EUVL 2010, L 283, s. 1).

Unionin tuomioistuin muistuttaa aluksi, että **unionin toimea on tulkittava niin pitkälle kuin mahdollista tavalla, joka ei aseta sen pätevyyttä kyseenalaiseksi, ja** kaiken primaarioikeuden sekä erityisesti **perusoikeuskirjan määräysten mukaisesti**, joten jäsenvaltioiden on myös varottava tukeutumasta sellaiseen kyseisen toimen tulkintaan, joka johtaisi ristiriitaan unionin oikeusjärjestyksellä suojattujen perusoikeuksien tai muiden unionin oikeusjärjestyksessä tunnustettujen yleisten periaatteiden kanssa. **PNR-direktiivin** osalta unionin tuomioistuin täsmentää, että **useissa** kyseisen direktiivin johdanto-osan **perustelukappaleissa ja säännöksissä edellytetään perusoikeuksien mukaista tulkintaa**, sekä korostaa merkitystä, jonka unionin lainsäätäjät antaa perusoikeuskirjassa taattujen perusoikeuksien täysimääräiselle kunnioittamiselle viitatessaan tietosuojan korkeaan tasoon.

Unionin tuomioistuin toteaa, että **PNR-direktiiviin sisältyy selvästi vakavia puuttumisia** perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa taattuihin oikeuksiin erityisesti siltä osin kuin sen tarkoituksena on ottaa käyttöön jatkuva, kohdentamaton ja järjestelmällinen valvontajärjestelmä, johon kuuluu kaikkien lentoliikennepalveluja käyttävien henkilöiden henkilötietojen automaattinen arviointi. Se muistuttaa, että **jäsenvaltioiden** mahdollisuutta **oikeuttaa** tällainen puuttuminen on arvioitava mittaamalla puuttumisen vakavuus ja tarkastamalla, että **yleisen edun mukaisen tavoitteen tärkeys on suhteessa tähän vakavuuteen**.

Unionin tuomioistuin katsoo, että kyseisessä direktiivissä säädetyn **PNR-tietojen siirron, käsittelyn ja säilyttämisen voidaan katsoa olevan rajoitettuja siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä** terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden torjumiseksi, **edellyttäen että mainitussa direktiivissä säädettyjä toimivaltuuksia tulkitaan suppeasti**. Tänään annetussa tuomiossa täsmennetään tältä osin muun muassa seuraavaa:

- PNR-direktiivillä käyttöön otettu järjestelmä **saa koskea vain kyseisen direktiivin liitteessä I mainittuja tietoja, jotka ovat selvästi tunnistettavissa ja rajattuja** ja joilla on suora yhteys suoritettuun lentoon ja asianomaiseen matkustajaan, mikä edellyttää tiettyjen kyseisessä liitteessä olevien otsikkojen osalta sitä, että järjestelmä koskee vain nimenomaisesti mainittuja tietoja.
- PNR-direktiivillä käyttöön otetun järjestelmän soveltaminen on **rajoitettava terrorismirikoksiin ja ainoastaan sellaisiin vakavan rikollisuuden muotoihin, joilla on vähintään välillinen objektiivinen yhteys matkustajalentoliikenteeseen**. Tällaisten vakavan rikollisuuden muotojen osalta järjestelmän soveltamista ei saada ulottaa sellaisiin rikoksiin, jotka täyttävät kyseisessä direktiivissä säädetyn vakavuuskynnystä koskevan kriteerin ja joita direktiivin liitteessä II muun muassa tarkoitetaan mutta jotka kuitenkin kansallisen rikosoikeusjärjestelmän erityispiirteet huomioon ottaen kuuluvat tavanomaisen rikollisuuden alaan.
- Mahdollinen **PNR-direktiivin soveltamisen ulottaminen kaikkiin tai joihinkin EU:n sisäisiin lentoihin**, mistä jäsenvaltio voi päättää käyttämällä kyseisessä direktiivissä säädettyä **mahdollisuutta, on rajattava siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä**. Tätä varten **tuomioistuimen tai riippumattoman hallinnollisen elimen**, jonka ratkaisu on sitova, on voitava kohdistaa tällaiseen soveltamiseen tehokasta valvontaa. Tältä osin unionin tuomioistuin täsmentää seuraavaa:
 - Vain siinä tapauksessa, että mainittu jäsenvaltio toteaa, että on olemassa riittävän konkreettisia seikkoja, joiden perusteella voidaan katsoa, että jäsenvaltioon kohdistuu **todellinen ja välitön tai ennakoitavissa oleva terroriuhka**, kyseisen direktiivin soveltaminen **kaikkiin EU:n sisäisiin lentoihin**, jotka lähtevät kyseisestä jäsenvaltiosta tai saapuvat sinne, täysin välttämättömäksi rajoitettuna ajanjaksona, jota voidaan kuitenkin jatkaa, ei ylitä ehdottomasti välttämättömän rajoja.
 - Silloin, **kun tällaista terroriuhkaa ei ole**, mainitun direktiivin soveltamista ei saa ulottaa kaikkiin EU:n sisäisiin lentoihin vaan soveltaminen on **rajoitettava tiettyihin EU:n sisäisiin lentoihin, jotka liittyvät muun muassa tiettyihin lentoyhteyksiin tai matkustusjärjestelyihin tai tiettyihin lentoasemiin**, joiden osalta on asianomaisen jäsenvaltion arvion mukaan olemassa viitteitä, jotka voivat oikeuttaa tämän

soveltamisen. Kysymystä siitä, onko järjestelmän soveltaminen täten valittuihin EU:n sisäisiin lentoihin täysin välttämätöntä, on tarkasteltava säännöllisin väliajoin uudelleen niiden valitsemisen perusteina olleiden seikkojen kehittymisen mukaan.

- PNR-tietojen etukäteisarviointia varten, jonka tarkoituksena on tunnistaa henkilöt, joista on tehtävä lisätutkimuksia ennen heidän saapumistaan tai lähtöään, ja joka tehdään ensi vaiheessa tietojen automaattisella käsittelyllä, matkustajatietoyksikkö saa vertailla näitä tietoja vain tietokantoihin, jotka koskevat etsittyjä tai kuulutuksen kohteena olevia henkilöitä tai esineitä. Kyseisten tietokantojen on oltava syrjimättömiä, ja toimivaltaisten viranomaisten on käytettävä niitä terrorismirikosten ja sellaisen vakavan rikollisuuden, jolla on ainakin välillinen objektiivinen yhteys matkustajalentoliikenteeseen, torjuntaa koskevassa tehtävässään. Siltä osin kuin kyse on toisaalta etukäteisarvioinnista ennalta määritetyin perustein, matkustajatietoyksikkö ei saa käyttää tekoälyteknologiaa koneoppimiseen (machine learning) perustuissa järjestelmissä, jotka voivat ilman ihmisen puuttumista ja valvontaa muuttaa arviointiprosessia ja erityisesti arviointikriteereitä, joihin kyseisen prosessin soveltamisen tulos perustuu, sekä näiden kriteerien painotusta. Mainitut perusteet on määritettävä siten, että ne kohdistuvat selvästi henkilöihin, joiden voidaan perustellusti epäillä olevan osallisina terrorismirikoksissa tai vakavassa rikollisuudessa, ja siten, että otetaan huomioon sekä asianomaista henkilöä "vastaan" että hänen "puolestaan" puhuvat seikat, ja samalla siten, ettei tämä johda välittömään eikä välilliseen syrjintään.
- Kun otetaan huomioon PNR-tietojen automaattisiin käsittelyihin liittyvä virheprosentti ja erityisesti niitä vuosina 2018 ja 2019 sovellettaessa saatujen "väärin positiivisten" tulosten varsin huomattava määrä, PNR-direktiivillä perustetun järjestelmän soveltuvuus riippuu olennaisesti siitä, että näiden käsittelyjen perusteella saatujen positiivisten tulosten tarkistaminen matkustajatietoyksikön toimesta toisessa vaiheessa muilla kuin automaattisilla keinoilla toimii asianmukaisesti. Tältä osin jäsenvaltioiden on säädettävä selkeistä ja täsmällisistä säännöistä, joilla voidaan ohjata ja säännellä yksittäin suoritettavasta tarkistuksesta vastaavan matkustajatietoyksikön toimihenkilöiden tekemää analyysiä, jotta voidaan varmistaa, että perusoikeuskirjan 7, 8 ja 21 artiklassa vahvistettuja perusoikeuksia kunnioitetaan täysimääräisesti, ja erityisesti taata matkustajatietoyksikön hallintokäytännön johdonmukaisuus syrjintäkiellon periaatetta noudattaen. Jäsenvaltioiden on muun muassa varmistettava, että matkustajatietoyksikkö vahvistaa objektiiviset tarkistuskriteerit, joiden avulla sen toimihenkilöt voivat tarkistaa yhtäältä sen, koskeeko – ja jos koskee niin missä määrin – osuma (hit) tosiasiallisesti henkilöä, joka voi olla osallisena terrorismirikoksissa tai vakavassa rikollisuudessa, sekä toisaalta sen, että automaattiset käsittelyt ovat syrjimättömiä. Tässä yhteydessä unionin tuomioistuimien korostaa vielä, että toimivaltaisten viranomaisten on varmistettava, että asianomainen henkilö voi ymmärtää ennalta määritetyt kriteerit ja niiden soveltamiseen käytettyjen ohjelmien toimintatavan siinä määrin, että hän voi päättää kaikista asiaan vaikuttavista seikoista tietoisena, käyttäkö hän oikeuttaan oikeudellisiin muutoksenhakukeinoihin. Vastaavasti tällaisen oikeussuojakeinon yhteydessä tuomioistuimen, jonka tehtävänä on toimivaltaisten viranomaisten tekemän päätöksen laillisuuden tutkiminen, sekä, jollei tästä aiheudu uhkaa valtion turvallisuudelle, myös asianomaisen itsensä on voitava saada tieto sekä kaikista perusteista että kaikista selvitysaineistosta, joiden perusteella kyseinen päätös on tehty, mukaan lukien etukäteen määritetyt kriteerit ja niiden soveltamiseen käytettyjen ohjelmien toimintatapa.
- PNR-tietojen luovuttaminen ja arviointi myöhemmin eli asianomaisen henkilön saapumisen tai lähdön jälkeen on sallittua vain sellaisten uusien olosuhteiden ja objektiivisten seikkojen perusteella, jotka joko antavat perustellun aiheen epäillä asianomaisen henkilön olevan osallisena terrorismirikoksissa tai vakavassa rikollisuudessa, jolla on ainakin välillinen objektiivinen yhteys matkustajalentoliikenteeseen, taikka joiden perusteella voidaan katsoa, että PNR-tiedot voivat konkreettisesti tapauksessa tosiasiallisesti myötävaikuttaa sellaisen terrorismirikollisuuden torjumiseen, jolla on tällainen yhteys. Lähtökohtaisesti PNR-tietojen luovuttaminen myöhempää arviointia varten edellyttää asianmukaisesti perusteltuja kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta joko tuomioistuimen tai riippumattoman hallintoelimen etukäteisvalvontaa ja sitä, että kyseisen tuomioistuimen tai elimen ratkaisu annetaan perustellusta pyynnöstä siitä riippumatta, onko pyyntö esitetty ennen tietojen siirtämisestä alkavan kuuden kuukauden määräajan päättymistä vai sen jälkeen.

Toiseksi unionin tuomioistuin katsoo, että PNR-direktiivi, luettuna perusoikeuskirjan valossa, **on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa sallitaan** kyseisen direktiivin mukaisesti kerättyjen **PNR-tietojen käsittely muihin kuin mainitun direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa nimenomaisesti mainittuihin tarkoituksiin.**

Kolmanneksi unionin tuomioistuin totesi **PNR-tietojen säilytysajasta**, että PNR-direktiivin 12 artikla, luettuna perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan ja 52 artiklan 1 kohdan valossa, **on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään PNR-tietojen viiden vuoden pituisesta yleisestä säilytysajasta, jota sovelletaan erotuksetta kaikkiin lentomatkestajiin.**

Unionin tuomioistuin nimittäin katsoo, että PNR-tietojen säilyttäminen **kuuden kuukauden alkuperäisen ajanjakson jälkeen ei ilmeisesti rajoitu täysin välttämättömään** niiden **lentomatkestajien** osalta, joiden osalta etukäteisarviointi, kuuden kuukauden jakson aikana suoritettavat mahdolliset tarkistukset tai **mikään muukaan seikka ei ole osoittanut** sellaisten objektiivisten seikkojen – kuten esimerkiksi sen seikan, että asianomaisten matkestajien PNR-tiedot ovat tuottaneet etukäteisarvioinnin yhteydessä tarkistetun osuman – olemassaoloa, joiden perusteella voitaisiin todeta **terrorismirikoksiin tai vakavaan rikollisuuteen liittyvä riski**, jolla on ainakin välillinen objektiivinen yhteys kyseisten matkestajien suorittamaan lentomatkaan. **Sen sijaan** unionin tuomioistuin katsoo, että **kaikkien** kyseisellä direktiivillä käyttöön otetun järjestelmän soveltamisalaan kuuluvien **lentomatkestajien** PNR-tietojen säilyttäminen **kuuden kuukauden alkuperäisen jakson ajan** ei lähtökohtaisesti näytä ylittävän ehdottomasti välttämättömän rajoja.

Neljänneksi unionin tuomioistuin katsoo, että unionin oikeus **on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään järjestelmästä**, jossa lentoliikenteen harjoittajat ja matkanjärjestäjät **siirtävät** ja toimivaltaiset viranomaiset **käsittelevät kaikkien EU:n sisäisten lentojen ja muilla liikennemuodoilla unionin alueella** kyseiseen jäsenvaltioon, kyseisestä jäsenvaltiosta tai sen kautta suoritettavien kuljetusten PNR-tietoja terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden torjumiseksi silloinkin, kun kyseessä olevaan jäsenvaltioon ei kohdistu todellista ja konkreettista tai ennakoitavissa olevaa terrorismiuhkaa. Tällaisessa tilanteessa PNR-direktiivillä käyttöön otettua järjestelmää on nimittäin sovellettava ainoastaan sellaisten lentojen ja/tai kuljetusten PNR-tietojen siirtoon ja käsittelyyn, jotka liittyvät muun muassa tiettyihin reitteihin tai matkustusjärjestelyihin tai tiettyihin lentoasemiin, rautatieasemiin tai merisatamiin, joiden osalta on olemassa viitteitä, jotka voivat oikeuttaa tämän soveltamisen. Lisäksi unionin tuomioistuin täsmentää, että unionin oikeus on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään tällaisesta mainittujen tietojen siirto- ja käsittelyjärjestelmästä rajatarkastusten parantamiseksi ja laittoman maahanmuuton torjumiseksi.

HUOMAUTUS: Ennakkoratkaisupyyntö antaa jäsenvaltioiden tuomioistuimille mahdollisuuden tiedustella niiden käsiteltävänä olevan yksittäisen asian puitteissa 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 vastaavalla tavoin muita kansallisia tuomioistuimia, jotka käsittelevät samanlaista ongelmaa.

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

Tuomion [koko teksti](#) ja [tiivistelmä](#) julkaistaan CURIA-sivustolla tuomion julistamispäivänä.

Lisätietoja: Gitte Stadler ☎ +352 4303 3127

Kuvia tuomion julistamisesta on saatavilla sivustolla [Europe by Satellite](#) ☎ +32 2 296 4106

Pysykää kuulolla!

