



PRESSMEDDELANDE nr 105/22

Luxemburg, den 21 juni 2022

Domstolens dom i mål C-817/19 | Ligue des droits humains

Domstolen finner att iakttagandet av de grundläggande rättigheterna kräver att de befogenheter som föreskrivs i PNR-direktivet begränsas till vad som är strikt nödvändigt

Om en medlemsstat inte står inför ett verkligt och aktuellt eller förutsebart terrorhot, utgör unionsrätten hinder för en nationell lagstiftning som föreskriver överföring och behandling av PNR-uppgifter för flygningar inom EU och för transporter med andra transportmedel inom EU

PNR-direktivet¹ föreskriver systematisk behandling av ett betydande antal PNR-uppgifter (*Passenger Name Record*) för flygpassagerare på flygningar utanför EU, vid inresa till och utresa från unionen, i syfte att bekämpa terrorism och grov brottslighet. Enligt artikel 2 i direktivet har medlemsstaterna möjlighet att tillämpa direktivet även på flygningar inom EU (pressmeddelande nr 19/22).

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-direktivet, API-direktivet² och direktiv 2010/65³ införlivades med belgisk rätt. Enligt LDH kränker den lagen **rätten till respekt för privatlivet och skydd för personuppgifter**, som garanteras i belgisk rätt och i unionsrätten. LDH har kritiserat dels att PNR-uppgifterna är så brett definierade, dels att lagen föreskriver en generell insamling, överföring och behandling av uppgifter. Enligt föreningen kränker lagen även den fria rörligheten för personer, eftersom den indirekt återinför gränskontroller genom att utsträcka PNR-systemet till flygningar inom EU och till transporter med andra transportmedel inom EU (pressmeddelande nr 19/22).

I oktober 2019 ställde Cour constitutionnelle tio frågor till EU-domstolen, om bland annat giltigheten av PNR-direktivet och om huruvida lagen av den 25 december 2016 är förenlig med unionsrätten.

I dagens dom konstaterar domstolen **för det första** att eftersom domstolens **tolkning av PNR-direktivet mot bakgrund av de grundläggande rättigheter** som slås fast i artiklarna 7, 8 och 21 samt 52.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) **säkerställer att direktivet är förenligt** med de artiklarna, framkommer det vid prövningen av de hänskjutna frågorna inte något som kan påverka **direktivets giltighet**.

Domstolen erinrar inledningsvis om att **en unionsrättsakt i möjligaste mån ska tolkas på ett sätt som inte**

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 direktiv 2010/65/EU av den 20 oktober 2010 om rapporteringsformaliteter för fartyg som ankommer till och/eller avgår från hamnar i medlemsstaterna och om upphävande av direktiv 2002/6/EG (EUT L 283, 2010 s. 1).

ifrågasätter dess giltighet och förenlighet med primärrätten som helhet, däribland **stadgan**. Medlemsstaterna ska därför se till att de inte stöder sig på en tolkning av rättsakten som strider mot de grundläggande rättigheter som unionens rättsordning skyddar eller mot andra allmänna principer som den rättsordningen erkänner. Vad gäller **PNR-direktivet** preciserar domstolen att ett **betydande antal av skälen och bestämmelserna** i direktivet **fordrar en sådan konform tolkning**, genom att lägga tonvikten vid den betydelse som unionslagstiftaren – genom att hänvisa till en hög skyddsnivå för personuppgifter – tillmäter att de grundläggande rättigheterna enligt stadgan iakttas fullt ut.

Domstolen konstaterar att **PNR-direktivet innebär allvarliga ingrepp** i de rättigheter som garanteras i artiklarna 7 och 8 i stadgan, bland annat eftersom det syftar till att införa ett system för övervakning som är kontinuerlig och systematisk och inte riktad, innefattande automatiserad utvärdering av personuppgifter för samtliga personer som använder sig av lufttransporttjänster. Den erinrar om att **möjligheten** för medlemsstaterna att **motivera** ett sådant ingrepp måste bedömas genom att mäta graden av allvar och genom att kontrollera att det mål **av allmänt samhällsintresse som eftersträvas är viktigt nog i förhållande till ingreppets allvar**.

Domstolen finner att sådan **överföring, behandling och lagring av PNR-uppgifter** som föreskrivs i direktivet **kan anses vara begränsade till vad som är strikt nödvändigt** för att bekämpa terroristbrott och grov brottslighet, **förutsatt att befogenheterna enligt direktivet tolkas restriktivt**. Dagens dom preciserar bland annat följande:

- Det system som inrättas genom PNR-direktivet **ska enbart omfatta information som är tydligt identifierad och avgränsad i punkterna i bilaga I** till direktivet och som har ett samband med den berörda flygningen och passageraren. Det betyder att för vissa av punkterna i bilagan är det bara sådana upplysningar som uttryckligen nämns där som omfattas.
- Det system som inrättats genom PNR-direktivet ska **endast tillämpas på sådana terroristbrott och sådan grov brottslighet som har ett åtminstone indirekt objektiva samband med lufttransport av passagerare**. Vad gäller dessa grova brottsformer, får tillämpningen av systemet inte utsträckas till att gälla även brott som, fastän de uppfyller kriteriet i direktivet vad gäller allvarsgrad och nämns i bilaga II till direktivet, med hänsyn till särdragen i det nationella straffrättsliga systemet likväl utgör ordinär brottslighet.
- Om en medlemsstat **väljer att tillämpa PNR-direktivet även på samtliga eller vissa flygningar inom EU**, vilket den kan göra enligt direktivet, måste denna tillämpning vara **begränsad till vad som är strikt nödvändigt**. Den ska då vara underkastad en **effektiv kontroll företagen av en domstol eller oberoende administrativ enhet**, vars avgöranden är bindande. EU-domstolen preciserar därvidlag följande:
 - Endast i den situationen att medlemsstaten konstaterar att det föreligger tillräckligt konkreta omständigheter för att den ska anses stå inför ett **verkligt och aktuellt eller förutsebart terrorhot**, kan en tillämpning av direktivet på **alla flygningar inom EU** från eller till nämnda medlemsstat under en till vad som är strikt nödvändigt begränsad, men förnybar, tidsperiod **inte överskrida vad som är strikt nödvändigt**.
 - Om det **inte föreligger något sådant terrorhot** får tillämpningen av direktivet inte utsträckas till samtliga flygningar inom EU, utan **måste begränsas till flygningar inom EU som avser vissa flyglinjer, resemonster eller flygplatser** för vilka det enligt den berörda medlemsstatens bedömning finns indikationer som kan motivera en sådan tillämpning. Man måste regelbundet ompröva om tillämpningen på de utvalda flygningarna inom EU verkligen är strikt nödvändig med hänsyn till utvecklingen av de villkor som motiverat urvalet.
- Vad gäller **förhandsbedömningen av PNR-uppgifter**, vars syfte är att identifiera de personer för vilka en mer ingående undersökning krävs före avresa eller ankomst och som inledningsvis görs **genom automatisk behandling**, får enheten för passagerarinformation **endast jämföra dessa uppgifter mot databaser över personer eller föremål som är eftersökta eller finns uppförda på spärllista**. Dessa databaser får inte vara diskriminerande och ska förvaltas av behöriga myndigheter för att bekämpa terroristbrott och grov brottslighet

som har ett åtminstone indirekt objektivet samband med lufttransport av passagerare. Vad gäller förhandsbedömningen utifrån på förhand fastställda kriterier, får enheten för passagerarinformation **inte använda sig av artificiell intelligens i självlärande system ("machine learning")**, som utan mänskligt ingripande och kontroll kan ändra bedömningsprocessen och, i synnerhet, de bedömningskriterier som ligger till grund för resultatet av bedömningsprocessens tillämpning samt viktningen av dessa kriterier. De kriterierna ska fastställas på ett sådant sätt att tillämpningen specifikt riktar in sig på individer som skäligen kan misstänkas för delaktighet i terroristbrott eller grov brottslighet och tar hänsyn till såväl uppgifter till personens "nackdel" som till dennes "fördel", samtidigt som den varken direkt eller indirekt är diskriminerande.

- Med hänsyn till den **felfrekvens som präglar automatisk behandling** av PNR-uppgifter och det ganska stora antalet "falsa positiva" resultat som konstaterats vid tillämpningen under åren 2018 och 2019, beror lämpligheten hos det system som inrättats genom PNR-direktivet för att uppnå eftersträvarde syften huvudsakligen på att **kontrollen av de positiva resultaten** av behandlingen fungerar på ett tillfredsställande sätt, en uppgift som enheten för passagerarinformation utför **med hjälp av icke-automatiserade metoder**. Medlemsstaterna ska föreskriva **tydliga och precisa regler som kan vägleda och reglera** den bedömning som företas av de tjänstemän vid nämnda enhet som ansvarar för den **individuella granskningen**, för att säkerställa full respekt för de grundläggande rättigheter som slås fast i artiklarna 7, 8 och 21 i stadgan och, inte minst, för att garantera en konsekvent administrativ praxis inom enheten för passagerarinformation som iakttar principen om icke-diskriminering. De ska bland annat försäkra sig om att enheten för passagerarinformation fastställer **objektiva granskningskriterier** så att dess tjänstemän kan kontrollera dels om och i vilken utsträckning en positiv överensstämmelse ("*hit*") verkligen avser en person som kan vara inblandad i terroristbrott eller grov brottslighet, dels att den automatiska behandlingen inte är diskriminerande. Domstolen betonar att de behöriga myndigheterna ska försäkra sig om att den berörda personen kan förstå hur de på förhand uppställda bedömningskriterierna och programmen för tillämpning av de kriterierna fungerar så att denne, med full kännedom om omständigheterna, kan avgöra huruvida han eller hon ska utöva sin rätt till domstolsprövning. Inom ramen för en sådan talan ska den domstol som har att pröva lagenligheten av det beslut som fattats av de behöriga myndigheterna och, förutom i fall av hot mot statens säkerhet, den berörde själv kunna ta del av såväl samtliga skäl som den bevisning som legat till grund för beslutet, inklusive de på förhand fastställda bedömningskriterierna och hur programmen för tillämpning av de kriterierna fungerar.
- **Ett utlämnande i efterhand av PNR-uppgifter, och en bedömning i efterhand av dessa uppgifter**, det vill säga efter den berörda personens ankomst eller avresa, får bara ske på grundval av **nya omständigheter och objektiva faktorer** som antingen är ägnade att grunda en skäligen misstanke om att personen i fråga är inblandad i grov brottslighet som har ett åtminstone indirekt objektivet samband med lufttransport av passagerare, eller som innebär att PNR-uppgifterna i ett konkret fall kan anses bidra effektivt till kampen mot terroristbrott som uppvisar ett sådant samband. Utlämnandet av PNR-uppgifter för en senare bedömning ska i princip, utom i vederbörligen motiverade brådska fall, föregås av en förhandskontroll utförd antingen av domstol eller av en oberoende förvaltningsmyndighet, efter motiverad begäran från behörig myndighet, detta oberoende av om begäran framställts före eller efter det att sexmånadersfristen efter överföringen av uppgifterna till enheten för passagerarinformation har löpt ut.

För det andra finner domstolen att PNR-direktivet, jämfört med stadgan, **utgör hinder för en nationell lagstiftning som godkänner behandling av PNR-uppgifter** som samlats in i enlighet med direktivet **för andra syften än de som uttryckligen nämns i artikel 1.2 i direktivet**.

För det tredje, vad gäller **lagringstiden för PNR-uppgifter**, slår domstolen fast att artikel 12 i PNR-direktivet, jämförd med artiklarna 7 och 8 samt 52.1 i stadgan, **utgör hinder för en nationell lagstiftning som föreskriver en allmän lagringstid på fem år för dessa uppgifter, tillämplig på alla flygpassagerare utan åtskillnad**.

Enligt domstolen **framstår** lagring av PNR-uppgifter **inte som begränsad till vad som är strikt nödvändigt, efter**

utgången av den inledande lagringstiden på sex månader, för flygpassagerare för vilka det varken vid förhandsbedömningen, vid eventuella kontroller som gjorts under den inledande lagringstiden på sex månader eller av **några andra omständigheter har framkommit** att det föreligger objektiva faktorer – såsom att PNR-uppgifterna för de berörda passagerarna visat en bekräftad positiv överensstämmelse vid förhandsbedömningen – ägnade att konstatera att det föreligger en **risk för terroristbrott eller grov brottslighet** som har ett åtminstone indirekt objektivt samband med den flygresor som dessa passagerare gjort. **Däremot** finner domstolen att lagringen av PNR-uppgifter **under den inledande sexmånadersperioden för alla flygpassagerare** som omfattas av det system som inrättats genom direktivet inte principiellt tycks gå utöver vad som är strikt nödvändigt.

För det fjärde slår domstolen fast att unionsrätten **utgör hinder** för en **nationell lagstiftning** som, **i avsaknad av ett verkligt och aktuellt eller förutsebart terroristhot** i den berörda medlemsstaten, föreskriver ett **system för överföring**, från lufttrafikföretagens och reseoperatörernas sida, och **behandling**, av de behöriga myndigheterna, **av PNR-uppgifter för alla flygningar inom EU och transporter med andra transportmedel inom EU**, till eller från eller via den medlemsstaten, i syfte att bekämpa terroristbrott och grov brottslighet. I en sådan situation ska tillämpningen av det system som inrättats genom PNR-direktivet begränsas till överföring och behandling av PNR-uppgifter avseende flygningar och/eller transporter som avser bland annat vissa flyglinjer, resemonster eller flygplatser, järnvägsstationer eller hamnar för vilka det finns indikationer som kan motivera en sådan tillämpning. Domstolen preciserar att unionsrätten utgör hinder för en nationell lagstiftning som föreskriver ett sådant system för överföring och behandling av uppgifterna i syfte att förbättra gränskontrollerna och bekämpandet av illegal invandring.

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.

Domen i [fulltext](#) och [resumén](#) publiceras på webbplatsen CURIA dagen för avkunnandet.

Kontaktperson för press: Gitte Stadler ☎ +352 4303 3127

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

Håll dig uppdaterad!

