

**C-222/20. sz. ügy****Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata  
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2020. május 27.

**A kérdést előterjesztő bíróság:**

Verwaltungsgericht Wiesbaden (Németország)

**Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:**

2020. május 15.

**Felperes:**

OC

**Alperes:**

Bundesrepublik Deutschland

**Az alapeljárás tárgya**

Utasadatok továbbításának megengedettsége

**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja**

Az uniós jog értelmezése, EUMSZ 267. cikk

**Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések**

- 1) Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 21. cikket és az EUMSZ 67. cikk (2) bekezdését, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a[z utasnyilvántartási adatállománynak (PNR) a] terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzés[e], felderítés[e], nyomozás[a] és a vádeljárás lefolytatás[a érdekében történő felhasználás]áról szóló, 2016. április 27-i (EU) 2016/681 európai parlamenti és tanácsi irányelv (EU HL L 119., 2016. május 4., 132. o.; a továbbiakban: PNR-irányelv) 2. cikkének (1) bekezdése szerinti nyitottsági záradékot alkalmazva az

Európai Unión belüli légi járatok esetében is azt írja elő, hogy a légiközlekedési vállalkozásoknak kivétel nélkül minden utas tekintetében széles körű adatállományokat kell továbbítaniuk az egyes tagállamokban létrehozott utasadat-információs egységeknek, ezen adatállományokat pedig – a járatfoglalástól eltekintve – bármilyen indok nélkül tárolni kell ezen egységeknél, és azokat fel kell használni adatbázisokkal és mintákkal való összevetésre, majd meg kell őrizni (a jelen esetben: a 2017. június 6-i törvény [BGBI. I S. 1484] 2. cikkével módosított, 2017. június 6-i Gesetz über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/681 [az (EU) 2016/681 irányelv átültetését szolgáló, az utasadatok kezeléséről szóló törvény; BGBI. I 1484. o.; a továbbiakban: FlugDaG] 2. §-ának (3) bekezdése)?

- 2) Az következik-e az Alapjogi Charta 7. és 8. cikkéből, hogy a PNR-irányelv II. mellékletével összefüggésben értelmezett 3. cikkének 9. pontjával kapcsolatos nemzeti átültető rendelkezéseknek (a jelen esetben: a FlugDaG 4. §-ának (1) bekezdése) teljeskörűen és határozottan fel kell sorolniuk azokat a vonatkozó nemzeti büntetőjogi rendelkezéseket, amelyekre a PNR-irányelvben felsorolt bűncselekményi tényállások vonatkoznak?
- 3) Úgy kell-e értelmezni az Alapjogi Charta 7. és 8. cikkét, hogy azokkal ellentétes valamely tagállam olyan nemzeti szabályozása (a jelen esetben: a FlugDaG 6. §-ának (4) bekezdése), amely lehetővé teszi az érintett tagállam hatóságai számára, hogy bűnüldözési feladataik ellátása során a továbbított PNR-adatokat a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzésétől, felderítésétől, nyomozásától és üldözésétől eltérő célból is kezeljék, ha információk – akár további információkat is figyelembe véve – egy meghatározott másik bűncselekmény gyanúját alapozzák meg?
- 4) Az adattakarékosság elvére tekintettel összeegyeztethető-e az Alapjogi Charta 7. és 8. cikkével a PNR-irányelv 2. cikkének (1) bekezdése szerinti nyitottsági záradék, amely lehetővé teszi az olyan nemzeti szabályozást, amely szerint a PNR-irányelvet Európai Unión belüli légi járatokra is alkalmazni kell (a jelen esetben: a FlugDaG 2. §-ának (3) bekezdése), és amely azzal jár, hogy a PNR-adatok Európán belüli kettős kezelésére kerül sor (az indulási és az érkezési hely szerinti ország egyaránt kezeli a PNR-adatokat)?
- 5) Abban az esetben, ha a PNR-irányelv nem ütközik magasabb szintű jogszabályba (lásd: VG Wiesbaden [wiesbadeni közigazgatási bíróság, Németország], 6 K 805/19.WI. sz. ügyben hozott 2020. május 13-i végzés), és ezért alkalmazandó:
  - a) Úgy kell-e értelmezni a PNR-irányelv 7. cikkének (4) és (5) bekezdését, hogy azokkal ellentétes valamely tagállam olyan nemzeti szabályozása (a jelen esetben: a FlugDaG 6. §-ának (4) bekezdése), amely lehetővé teszi az érintett tagállam hatóságai számára, hogy bűnüldözési feladataik ellátása

során a továbbított PNR-adatokat a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzésétől, felderítésétől, nyomozásától és üldözésétől eltérő célból is kezeljék, ha információk – akár további információkat is figyelembe véve – egy meghatározott másik bűncselekmény gyanúját alapozzák meg (ügynevezett járulékos fogás)?

- b) Összeegyeztethető-e a PNR-irányelv 7. cikkének (2) bekezdésével az olyan tagállami gyakorlat, amelynek keretében olyan hatóságot (a jelen esetben: Bundesamt für Verfassungsschutz [szövetségi alkotmányvédelmi hivatal, Németország]) vesznek fel az illetékes hatóságok PNR-irányelv 7. cikkének (1) bekezdése szerinti jegyzékébe, amely a nemzeti jog (a jelen esetben: a Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und [über] das Bundesamt für Verfassungsschutz [a szövetségi állam és a tartományok alkotmányvédelmi ügyekben történő együttműködéséről és a szövetségi alkotmányvédelmi hivatalról szóló törvény] 3. §-ának (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett 5. §-ának (1) bekezdése) szerint nem rendelkezik rendőrségi hatáskörökkel az elkülönítés nemzeti követelménye miatt?

#### **A hivatkozott uniós jogi rendelkezések**

Az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta), 7., 8. és 52. cikk

EUMSZ 21. és EUMSZ 67. cikk

Az utasnyilvántartási adatállománynak (PNR) a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása érdekében történő felhasználásáról szóló, 2016. április 27-i (EU) 2016/681 európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2016. L 119., 132. o.)

A személyes adatoknak az illetékes hatóságok által a bűncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése, a vádeljárás lefolytatása vagy büntetőjogi szankciók végrehajtása céljából végzett kezelése tekintetében a természetes személyek védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 2008/977/IB tanácsi kerethatározat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2016. április 27-i (EU) 2016/680 európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2016. L 119., 89. o.; helyesbítés: HL 2018. L 127., 7. o.)

A személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2016. L 77., 1. o.)

## **A hivatkozott nemzeti rendelkezések**

Gesetz über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/681 (az (EU) 2016/681 irányelv átültetését szolgáló, az utasadatok kezeléséről szóló törvény; a továbbiakban: FlugDaG)

Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (a szövetségi állam és a tartományok alkotmányvédelmi ügyekben történő együttműködéséről és a szövetségi alkotmányvédelmi hivatalról szóló törvény, a továbbiakban: BVerfSchG), 3., 5. és 8. §

## **A tényállás és az eljárás rövid bemutatása**

- 1 2017. június 10-én lépett hatályba a 2016/681 irányelvet a német jogba átültető FlugDaG. Az említett irányelv szabályozza a PNR-adatoknak az Európai Unió tagállamaiból harmadik országokba és harmadik országokból az Unió tagállamaiba tartó légi járatok esetében történő továbbítását, valamint ezen adatok kezelését.
- 2 A 2016/681 irányelv 4. cikke úgynevezett utasadat-információs egységek létrehozására kötelezi a tagállamokat; ezen egységek felelnek a PNR-adatoknak a légi fuvarozóktól történő gyűjtéséért, ezen adatok tárolásáért, kezeléséért és az illetékes hatóságok részére történő továbbításáért, valamint mind a PNR-adatok, mind a kezelésükből származó eredmények cseréjéért. A 2016/681 irányelv I. mellékletével összefüggésben értelmezett 8. cikke szerint a tagállamoknak minden légi fuvarozót kötelezniük kell arra, hogy a PNR-adatok meghatározott állományát továbbítsák a légi járatok indulási vagy érkezési helye szerinti tagállam utasadat-információs egységének. A 2016/681 irányelv 9. cikke szerint a tagállamok PNR-adatok szolgáltatását kérhetik egymástól, és továbbíthatják egymásnak ezeket az adatokat. Az irányelv 11. cikke szerinti feltételek mellett az adatállományok harmadik országok részére is továbbíthatók. Az irányelv 6. cikke szabályozza az adatok kezelését, amelyet különösen ezen adatok adatbázisokkal és előzetesen meghatározott kritériumokkal (a FlugDaG szerint „mintákkal”) való automatizált összevetése útján kell végrehajtani.
- 3 A felperes Brüsszelben (Belgium) lakóhellyel rendelkező olasz állampolgár. A felperes 2019. november 2-án Brüsszelből Berlinbe (Németország), majd 2019. november 5-én Berlinből Brüsszelbe repült. A felperes annak megállapítását kéri, hogy utasadatainak e járatokkal kapcsolatos kezelése jogellenes volt, és ezen adatok törlését kéri.

## **Az előzetes döntéshozatalra utalás indokainak rövid bemutatása**

- 4 Az alapjogvitában hozandó döntés attól függ, hogy a 2016/681 irányelv részben vagy egészben ellentétes-e az EUM-Szerződéssel vagy a Chartával. Ha igen,

akkor a FlugDaG átültető törvényként nem alkalmazható, ennél fogva a vitatott adatkezelés jogellenes, a felperes pedig jogosult adatainak törlésére.

***Az első kérdésről: az EUMSZ 21. cikk szerinti szabad mozgáshoz való jog***

- 5 A 2016/681 irányelv 1. cikkének (1) bekezdése szerint a légitársasági vállalkozások kötelesek minden Európai Unión kívüli légi járat esetében kivétel nélkül minden utas PNR-adatait a tagállami utasadat-információs egységeknek továbbítani, amelyeknél ezen adatokat automatizált módon kezelik, és öt évig megőrzik. Az említett irányelv 2. cikkének (1) bekezdése egy nyitottsági záradékot tartalmaz, amely lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy az irányelvet Európai Unión belüli légi járatokra is alkalmazzák. Az irányelv 2. cikkének (2) bekezdése értelmében ebben az esetben az irányelv valamennyi rendelkezését úgy kell alkalmazni az Európán belüli légi járatokra, mintha Európai Unión kívüli légi járatok lennének.
- 6 Németország a FlugDaG 2. §-ának (3) bekezdése útján élt ezzel a lehetőséggel. E rendelkezés szerint minden olyan nem katonai célú menetrend szerinti, charter- és taxijárat tekintetében továbbítani kell a PNR-adatokat, amely a Németországi Szövetségi Köztársaság területéről indul, és valamely másik ország területére érkezik, vagy valamely másik ország területéről indul, és a Németországi Szövetségi Köztársaság területére érkezik, vagy ott hajt végre közbenső leszállást. E tekintetben a német jog alapján valamennyi, Németországból induló és oda érkező, Európai Unión belüli légi járatra ugyanazok a szabályok vonatkoznak, mint az Európai Unión kívüli légi járatokra.
- 7 Az adatkezeléshez nincs szükség meghatározott indokra, például a nemzetközi terrorizmussal vagy a szervezett bűnözéssel való kapcsolatra utaló konkrét jelekre. Ez azzal jár, hogy rövid időszakokon belül több száz billió adatállomány kezelésére és megőrzésére kerül sor. Az utasadatokkal kapcsolatos „adatmegőrzés” ezért nyilvánvalóan a teljes európai népesség rendkívül nagy részének érinti az alapvető jogait.
- 8 A FlugDaG 2. §-ának (2) bekezdése által meghatározott továbbítandó adatállományok rendkívül széles körűek, és az utasok neve és címe, valamint az utazás teljes útvonala mellett az utasok poggyászával, a hozzájuk kapcsolódó egyéb utazókkal, a fizetésekhez kapcsolódó valamennyi információval, valamint pontosabban nem meghatározott „általános megjegyzésekkel” kapcsolatos adatokat is magukban foglalnak. Ezen adatok összességéből rendkívül pontos következtetések vonhatók le az érintettek magánéletére és üzleti tevékenységére vonatkozóan. Ezen adatokból kiderül ugyanis, hogy ki, mikor, kivel és hova utazott, ennek során milyen fizetési eszközt használt, milyen elérhetőséget adott meg, és hogy az érintett könnyű vagy nehéz poggyásszal utazott-e. Az „általános megjegyzések” szabadon kitölthető szövegmező olyan további adatokat is tartalmazhat, amelyeknek köre teljes mértékben bizonytalan.

- 9 A kérdést előterjesztő bíróság hasonlóságot vél felfedezni a PNR-adatok kezelése és megőrzése, valamint az adatok távközlési ágazatbeli megőrzése között. Ez utóbbival kapcsolatban a Bíróság kifejtette, hogy az a Charta 7. és 8. cikkébe történő széles körű és különösen súlyos beavatkozást valósít meg. Az érintettek magánéletére és üzleti tevékenységére vonatkozó következtetések levonását lehetővé tevő, széles körű adatállományok tömeges és indokolatlan megőrzése ugyanis az érintett személyekben azt az érzést keltheti, hogy állandó felügyelet alatt állnak (2014. április 8-i Digital Rights Ireland és társai ítélet, C-293/12 és C-594/12, EU:C:2014:238, 37. pont).
- 10 Már ebben az adatmegőréssel kapcsolatos első eljárásban felvetette a kérdést előterjesztő bíróság – a High Court (felsőbíróság, Írország) – a 2006/24/EK irányelvnek a polgárok azon, az EUMSZ 21. cikkben szereplő joggal való összeegyeztethetőségének kérdését, hogy szabadon mozogjanak és tartózkodjanak a tagállamok területén (2014. április 8-i Digital Rights Ireland és társai ítélet, C-293/12 és C-594/12, EU:C:2014:238, 18. pont). Mivel a Bíróság már önmagában a Charta 7. és 8. cikkének megsértése miatt érvénytelennek nyilvánította az irányelvet, eltekintett a High Court (felsőbíróság) EUMSZ 21. cikkre vonatkozó előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésének megválaszolásától (2014. április 8-i Digital Rights Ireland és társai ítélet, C-293/12 és C-594/12, EU:C:2014:238, 72. pont).
- 11 Az EUMSZ 21. cikkbe a PNR-adatok széles körű kezelése révén történő beavatkozás mellett szól, hogy ez az adatkezelés azt az érzést keltheti az érintettekben, hogy felügyelet alatt állnak. Jóllehet az utasadatok kezelése nem akadályozza meg vagy korlátozza közvetlenül a tagállamok területén való tartózkodást vagy mozgást. A Bíróság ítélkezési gyakorlata azonban elismeri, hogy az EUMSZ 21. cikk közvetett korlátozását is igazolni kell (lásd: 2019. június 13-i Topfit és Biffi ítélet, C-22/18, EU:C:2019:497, 47. pont; 2016. június 2-i Bogendorff von Wolfersdorff ítélet, C-438/14, EU:C:2016:401, 37. pont). Feltehető, hogy az állandó állami felügyelet érzése sok polgár esetében azzal jár majd, hogy nem vagy már csak korlátozott mértékben fogják gyakorolni uniós alapvető jogukat, például a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogukat. E tekintetben az EUMSZ 21. cikk közvetett korlátozása valósul meg.
- 12 A kérdést előterjesztő bíróságnak jelentős kétségei vannak e beavatkozás igazolhatóságát illetően. A terrorizmus és a súlyos bűncselekmények elleni küzdelem 2016/681 irányelv által követett célja a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint általános érdekű és ezáltal jogszerű uniós célkitűzést jelent ugyan (lásd: 2017. július 26-i 1/15 vélemény, EU:C:2017:592, 139. pont). Azonban valamely, az EUMSZ 21. cikkhez hasonló alapvető szabadságba beavatkozó intézkedések csak akkor igazolhatók objektív megfontolásokkal, ha az általuk biztosítani kívánt érdekek védelméhez szükségesek, és csak annyiban, amennyiben e célkitűzések kevésbé korlátozó intézkedésekkel nem érhetők el (2016. szeptember 6-i Petruhhin ítélet, C-182/15, EU:C:2016:630, 38. pont).

- 13 A szükségességet illetően rendkívül kétséges, hogy az utasadatok kezelésével járó beavatkozások nem érhetők-e el kevésbé korlátozó intézkedésekkel. A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy kivétel nélkül minden utas rendkívül széles körű adatállományainak gyűjtése és öt évig tartó megőrzése, valamint a PNR-adatok adatbázisokkal és előzetesen meghatározott kritériumokkal (ügynevezett mintákkal) való automatizált összevetése nincs arányban az elérni kívánt céllal.
- 14 Ez már csak azért is nyilvánvaló, mert a PNR-adatok kezelése az alperes állítása szerint nem túl hatékony. Az alperes közölte, hogy a rendszer üzembe helyezésétől 2019. augusztus 19-ig összesen 31 617 068 utasadat-állományt kezelt. Ez alapján 514 esetben lehetett eredményes körözési intézkedéseket foganatosítani. Ezek esetében 57 őrizetbe vételről, 10 nem fedett ellenőrzésről, 66 fedett ellenőrzésről és a tartózkodási hely 381 esetbeli megállapításáról van szó. Az ellenőrzések és a tartózkodási hely megállapítása esetében azonban tisztán megelőzési intézkedésekről van szó, amelyek nem közvetlenül a 2016/681 irányelvben felsorolt bűncselekmények veszélyének megelőzését vagy üldözését szolgálják. A kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint azonban ilyen megelőzési intézkedések foganatosítása szempontjából nem arányos a PNR-adatok kezelésével járó, alapvető jogokba történő beavatkozás. Ezenfelül az a körülmény, hogy végeredményben csak 57 esetben került sor tényleges közbelépésre, kétségeket ébreszt azt illetően, hogy a PNR-adatok kezelése alkalmas-e általánosságban a 2016/681 irányelv céljainak elérésére.
- 15 Emellett a PNR-adatok kezelésének az EUMSZ 67. cikk (2) bekezdésével való összeegyeztethetősége is kétséges. E rendelkezés szerint az Uniónak biztosítania kell a személyek belső határokon történő ellenőrzések alóli mentességét. Ezt az elvet az uniós jogalkotó az 562/2006/EK rendelet elfogadásával hajtotta végre (2010. június 22-i Melki és Abdeli ítélet, C-188/10 és C-189/10, EU:C:2010:363, 66. pont). Ez a rendelet hatályát veszítette a 2016/399 rendelet elfogadásával. E rendelet 22. cikke értelmében a belső határokat bármely ponton át lehet lépni anélkül, hogy személyellenőrzésre kerülne sor, függetlenül az adott személy állampolgárságától. A 2016/399 rendelet 23. cikke szerint a határellenőrzés hiánya nem érinti az egyes tagállamok illetékes hatóságai által a nemzeti jog alapján gyakorolt rendőrségi hatáskört, amennyiben az ilyen hatáskör gyakorlása nem a határforgalom-ellenőrzéssel azonos tartalmú. A 2016/399 rendelet 2. cikkének 11. pontja értelmében a határforgalom-ellenőrzés a határátkelőhelyeken végzett ellenőrzés annak megállapítására, hogy a személyek, beleértve az azok birtokában lévő közlekedési eszközöket és tárgyakat, beléptethetőek-e a tagállamok területére, illetve elhagyhatják-e azt.
- 16 A kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint azonban a PNR-adatok kezelése a határforgalom-ellenőrzés tartalmával azonos tartalommal bír. Ezen adatkezelés során ugyanis automatikusan adatbázisokkal és előzetesen meghatározott kritériumokkal vetik össze minden utas és harmadik félnek minősülő érintett PNR-adatait. Az Európai Unió valamelyik országába beutazó összes személyt automatizált ellenőrzés alá vetik tehát konkrét gyanú vagy az egyedi eset

különleges körülményeitől függetlenül. Ezen ellenőrzések alapján megakadályozható például azon személyeknek az Európai Unió érintett tagállamába való beutazása, akik valamely körözési listán szerepelnek.

- 17 Emellett a Bíróságnak a korábbi 562/2006 rendelet 21. cikke a) pontjának – a 2016/399 rendelet jelenlegi 23. cikke a) pontja második mondatának megfelelő – második mondatával kapcsolatos ítélkezési gyakorlatát is figyelembe kell venni, amely szerint az e rendelkezésben felsorolt körülmények éppen a határforgalom-ellenőrzéssel azonos hatás fennállására utaló jeleknek minősülnek (2018. december 13-i Touring Tours és Travel és Sociedad de transportes ítélet, C-412/17 és C-474/17, EU:C:2018:1005, 54. pont). Ezek a körülmények, illetve jelek a jelen esetben legalábbis annyiban fennállnak, amennyiben a PNR-adatok kezelését nemcsak szűrőpróbaszerűen kell elvégezni, hanem általánosságban minden utas tekintetében. Az adatkezelés ezért – legalábbis a PNR-adatok adatbázisokkal való összevetését illetően – nem a közrendet érintő esetleges veszélyekkel kapcsolatos általános rendőrségi információ és tapasztalaton alapul, mivel arra éppen bármilyen gyanútól függetlenül kerül sor.

***A második kérdésről: bűncselekménylista***

- 18 A FlugDaG 4. §-ának (1) bekezdése értelmében a német utasadat-információs egység kezeli a légitársaságok által továbbított PNR-adatokat, és adatállományokkal és mintákkal veti össze azokat azon személyek beazonosítása érdekében, akik esetében tényleges jelek utalnak arra, hogy egy teljes körű listában felsorolt bűncselekményt követtek el vagy készülnek elkövetni.
- 19 A PNR-adatok e kezelése a Charta 7. és 8. cikkébe történő beavatkozást jelent az azzal érintettek számára. A Charta 7. cikkében biztosított, a magánélet tiszteletben tartásához való alapvető jog az azonosított vagy azonosítható természetes személyre vonatkozó valamennyi információra kiterjed (lásd: 2010. november 9-i Volker és Markus Schecke és Eifert ítélet, C-92/09 és C-93/09, EU:C:2010:662, 52. pont). Ezenkívül a FlugDaG-gal érintett PNR-adatok kezelése a Charta 8. cikkének hatálya alá is tartoznak amiatt, hogy azok az e cikk értelmében vett személyesadat-kezeléseknek minősülnek, ennek következtében pedig szükségképpen meg kell felelniük az e cikkben meghatározott adatvédelmi követelményeknek (lásd: 2017. július 26-i 1/15 vélemény, EU:C:2017:592, 123. pont).
- 20 A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a személyes adatok harmadik személlyel – így például valamely állami hatósággal – való közlése a Charta 7. cikkében biztosított alapvető jogba történő beavatkozásnak minősül, függetlenül attól, hogy a közölt információkat utóbb mire használják. Ugyanez a helyzet a személyes adatok megőrzését, valamint az állami hatóságoknak az említett adatokhoz felhasználás céljából történő hozzáférését illetően. E tekintetben kevésbé fontos, hogy a magánélettel kapcsolatos érintett információk különleges jellemzőkkel bírnak-e, vagy hogy az érintetteknek ez a beavatkozás okozott-e esetleges kellemetlenségeket, vagy sem (lásd: 2017. július 26-i 1/15 vélemény,

EU:C:2017:592, 124. pont). Ugyanez vonatkozik a Charta 8. cikkére is, amennyiben személyes adatok kezeléséről van szó (lásd: 2017. július 26-i 1/15 vélemény, EU:C:2017:592, 126. pont).

- 21 Jóllehet a Charta 7. és 8. cikkében biztosított jogok nem korlátlan jogosultságokat jelentenek, hanem azokat a társadalomban betöltött szerepük alapján kell megítélni (lásd: 2017. július 26-i 1/15 vélemény, EU:C:2017:592, 136. pont). E jogok korlátozása mindenképpen megengedett lehet általános érdekű célok elérése érdekében. A terrorista bűncselekmények és a súlyos bűnözés elleni küzdelem – a FlugDaG-gal átültetett irányelv kinyilvánított céljai – ilyen általános érdekű célok. Az alapvető jogokba történő beavatkozásoknak azonban alkalmasnak kell lenniük e célok elérésére, és szükségesnek kell lenniük ehhez, és nem bizonyulhatnak szigorú értelemben véve aránytalannak. Ezenkívül a Charta 52. cikke (1) bekezdésének első mondata szerint az uniós alapvető jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az arányosság elvére figyelemmel, e jogok és szabadságok korlátozására csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja (lásd: 2017. július 26-i 1/15 vélemény, EU:C:2017:592, 138. pont).
- 22 Az arányosság elve – a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében – megköveteli, hogy az uniós intézmények aktusai alkalmasak legyenek a szóban forgó szabályozás által kitűzött jogszerű célok elérésére, és ne haladják meg az e célok eléréséhez szükséges mértéket (2014. április 8-i Digital Rights Ireland és társai ítélet, C-293/12 és C-594/12, EU:C:2014:238, 46. pont). A magánélet tiszteletben tartásához való alapvető jog kapcsán a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint meg kell követelni, hogy a személyes adatok védelme alóli kivételek és e védelem korlátozásai a feltétlenül szükséges határokon belül maradjanak (2014. április 8-i Digital Rights Ireland és társai ítélet, C-293/12 és C-594/12, EU:C:2014:238, 52. pont).
- 23 E követelmény teljesítéséhez a beavatkozást előíró szabályozásnak egyértelmű és pontos szabályokat kell tartalmaznia a szóban forgó intézkedés hatálya és alkalmazása vonatkozásában. Annak ezenkívül minimális követelményeket kell előírnia, hogy azon személyek, akiknek az adatait továbbítják, elegendő olyan biztosítékkal rendelkezzenek, amely lehetővé teszi személyes adataiknak a visszaélések veszélyeivel szembeni hatékony védelmét. A szabályozásnak meg kell jelölnie különösen, hogy milyen körülmények között és milyen feltételek mellett lehet az ilyen adatok kezelését előíró intézkedést megtenni, biztosítva ezáltal, hogy a beavatkozás a feltétlenül szükséges mértékre korlátozódjék. Az ilyen biztosítékok szükségessége még fontosabb abban az esetben, ha a személyes adatokat automatikusan kezelik. E megfontolások különösen akkor érvényesek, ha a személyes adatok azon különleges kategóriájának védelméről van szó, mint amilyenek a különleges adatok (2014. április 8-i Digital Rights Ireland és társai ítélet, C-293/12 és C-594/12, EU:C:2014:238, 54. és azt követő pont).

- 24 A FlugDaG 4. §-ának (1) bekezdésében foglalt bűncselekménylista többek között olyan bűncselekményekre hivatkozik, amelyek megfelelnek a 2016/681 irányelv II. mellékletében felsorolt bűncselekményi tényállások valamelyikének, és amelyek esetében a kiszabható büntetési tétel felső határa legalább háromévi szabadságvesztés (a FlugDaG 4. §-a (1) bekezdésének 6. pontja).
- 25 A FlugDaG 4. §-a (1) bekezdésének 6. pontja tehát nem a nemzeti Strafgesetzbuch (büntető törvénykönyv, a továbbiakban: StGB) szerinti bűncselekményekre, hanem csupán olyan bűncselekményi tényállásokra hivatkozik, amelyeknek nincs pontos megfelelője a német büntetőjogban. Így a 2016/681 irányelv II. melléklete például a korrupció (6. pont), a számítógépes bűncselekmény/kiberbűnözés (9. pont) és a környezetkárosító bűnözés (10. pont) fogalmát tartalmazza. E tényállások nem minősülnek az StGB szerinti bűncselekményi tényállásoknak. Az StGB nem ismeri például a „korrupció” bűncselekményi tényállását. A korrupció sokkal inkább számos lehetséges bűncselekményt magában foglaló gyűjtőfogalom. A német hatóságok és különösen az érintettek számára sincs tehát egyértelműen meghatározva, hogy milyen bűncselekmények tartoznak e szabályozás hatálya alá. Ugyanez a helyzet a kiberbűnözés és a környezetkárosító bűnözés fogalma esetében is. A FlugDaG 4. §-a (1) bekezdésének 6. pontjában szereplő, a 2016/681 irányelv II. mellékletére való pusztán hivatkozás e tekintetben rendkívül jelentős bizonytalanságot okoz a FlugDaG-ban.
- 26 A FlugDaG 4. §-ának (1) bekezdése nem felel meg tehát annak a követelménynek, hogy a szóban forgó intézkedések hatálya és alkalmazása vonatkozásában egyértelmű és pontos szabályozásnak kell fennállnia (lásd: 2017. július 26-i 1/15 vélemény, EU:C:2017:592, 141. pont). A kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint ehhez sokkal inkább a bűncselekmények olyan önálló, teljes körű listájára lenne szükség, amely határozottan felsorolja a vonatkozó nemzeti büntetőjogi rendelkezéseket, hogy mind az (esetleges) érintettek, mind a nemzeti hatóságok számára egyértelművé tegye a FlugDaG alkalmazási körét.

***A harmadik kérdéstről: a célmódosulás értékelése a Charta alapján***

- 27 A FlugDaG 6. §-ának (4) bekezdése értelmében a FlugDaG 6. §-ának (1) bekezdésében felsorolt nemzeti hatóságok a részükre a FlugDaG 4. §-ának (1) bekezdése szerinti feladatok (a terrorizmus és a súlyos bűncselekmények megelőzése és üldözése) ellátása céljából továbbított PNR-adatokat bűnüldözési feladataik ellátása során más célból is kezelhetik, amennyiben információk – akár további információkat is figyelembe véve – egy meghatározott másik bűncselekmény gyanúját alapozzák meg (úgynevezett járulékos fogás). A FlugDaG 6. §-ának (4) bekezdése ezáltal kivételt képez a FlugDaG 6. §-a (3) bekezdésének azon főszabálya alól, hogy a továbbított adatok kizárólag a továbbításuk céljával azonos célból kezelhetők, és bizonytalan számú célmódosuláshoz vezet.
- 28 Kérdés, hogy e szabályozás összhangban áll-e az uniós alapvető jogokkal. Már a 2016/681 irányelv 3. cikkének 9. pontjában annak értékeléséhez megadott

kritérium is túl enyhe, hogy „súlyos bűncselekményről” van-e szó (bűncselekményi tényállások, amennyiben a nemzeti jog alapján kiszabható büntetési tétel felső határa legalább háromévi szabadságvesztés vagy szabadságelvonással járó intézkedés).

- 29 Még ezt az eleve enyhe kritériumot is teljes mértékben feladja azonban a FlugDaG 6. §-ának (4) bekezdése szerinti szabályozás. Ez alapján a PNR-adatok akkor is kezelhetők, ha egy „meghatározott másik bűncselekmény” megalapozott gyanúja áll fenn. E másik bűncselekményre más semmilyen feltétel nem vonatkozik. A FlugDaG 6. §-a (4) bekezdésének szövege alapján még a legenyhébb vétségek is üldözhetők a PNR-adatok kezelése, illetve az abból nyert információk felhasználása útján.
- 30 A kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint ezért aránytalan a szóban forgó szabályozás. Az alapvető jogokba történő beavatkozásoknak a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint szükséges, szigorúan szükséges mértékre való korlátozása nem állapítható meg ebben az esetben. A PNR-adatoknak a FlugDaG 6. §-ának (4) bekezdése által lehetővé tett, szinte korlátlan felhasználásának már semmi köze nincs a terrorizmus és a súlyos bűncselekmények elleni küzdelemhez. A FlugDaG 6. §-ának (4) bekezdésében foglalt szabályozás eltávolodik tehát a 2016/681 irányelv által követett céloktól, és jelentős mértékben túllépi azokat.

#### *A negyedik kérdésről: kettős adatkezelés*

- 31 Mivel számos tagállam alkalmazta a 2016/681 irányelv 2. cikkének (1) bekezdésében foglalt nyitottsági záradékot (többek között a jelen ügyben indulási és érkezési hely szerinti országgént érintett Belga Királyság is), az Európán belüli légi járatok esetében mind a járat indulási helye szerinti ország, mind pedig a járat érkezési helye szerinti ország részére, valamint közbenső leszállások esetén a tranzitországok részére is továbbítani kell a PNR-adatállományokat. E tekintetben az Európán belüli légi járatok esetében minden utas vagy harmadik félnek minősülő érintett PNR-adatait – a jelen esetben a felperes PNR-adatait is – legalább kétszeresen kezelik és tárolják. E szabályozás miatt a harmadik ország területéről induló vagy harmadik ország területére érkező és az Európai Unió valamelyik tagállamának területén közbenső leszállást végrehajtó légi járatok esetében is többszörösen kezelik az érintett utasok PNR-adatait.
- 32 Az adattakarékosság elvére tekintettel ez nem egyeztethető össze a Charta 7. és 8. cikkével, mivel a PNR-adatok kezelésével járó, ezen uniós alapvető jogokba történő beavatkozások nem a szigorúan szükséges mértékre korlátozódnak.
- 33 A 2016/680 irányelv rögzíti az adattakarékosság elvét. Ezt az irányelvet a 2016/681 irányelvvel együtt fogadták el, és az ez utóbbit egészíti ki. A 2016/680 irányelv 4. cikke (1) bekezdésének c) pontjából először is az következik, hogy a személyes adatoknak az adatkezelés céljai szempontjából „szükségesre” kell korlátozódnuk. A 2016/680 irányelv 20. cikkének (1) bekezdése úgy pontosítja

ezt az elvet, hogy a tagállamoknak elő kell írniuk, hogy az adatkezelőnek intézkedéseket kell végrehajtania az adatvédelmi elvek, például az adattakarékosság hatékony megvalósítása érdekében. A 2016/680 irányelv 20. cikkének (2) bekezdése ezenkívül úgy rendelkezik, hogy kizárólag olyan személyes adatok kezelhetők, amelyek az adott adatkezelési cél szempontjából szükségesek.

- 34 Azonos adatok több szerv általi többszörös kezelése éppen nem felel meg az adattakarékosság elvének. Az ugyanis, még ha ugyanazon PNR-adatokra vonatkozik is, fokozza az utasadatok kezelésével járó, alapvető jogokba történő beavatkozást. Ez már csak azért is így van, mert az adatokat többszörösen kezelik, és mindegyik tagállam maga felel a mintákkal való automatizált összevetéshez használt kritériumainak meghatározásáért; lásd a 2016/681 irányelv 6. cikke (4) bekezdésének harmadik mondatát.

***Az ötödik kérdés a) pontjáról: a célmódosulás értékelése a 2016/681 irányelv alapján***

- 35 A 2016/681 irányelv 7. cikkének (4) bekezdése értelmében a PNR-adatokat és azok kezelésének eredményét a tagállamok illetékes hatóságai kizárólag a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzésének, felderítésének, nyomozásának és üldözésének konkrét céljából vethetik alá további adatkezelésnek. A 2016/681 irányelv 7. cikkének (5) bekezdése szerint ezen irányelv 7. cikkének (4) bekezdése nem érinti a nemzeti rendészeti szervek és igazságszolgáltatás hatáskörét, amennyiben más bűncselekményeket vagy azok elkövetésére utaló jeleket derítenek fel a fenti adatkezelés eredményeként indult bűnüldözési tevékenységeik során.
- 36 A FlugDaG 6. §-ának (4) bekezdése értelmében a FlugDaG 6. §-ának (1) bekezdésében felsorolt nemzeti hatóságok a részükre a FlugDaG 4. §-ának (1) bekezdése szerinti feladatok (a terrorizmus és a súlyos bűncselekmények megelőzése és üldözése) ellátása céljából továbbított PNR-adatokat bűnüldözési feladataik ellátása során más célból is kezelhetik, amennyiben információk – akár további információkat is figyelembe véve – egy meghatározott másik bűncselekmény gyanúját alapozzák meg.
- 37 Abban az esetben, ha a Bíróság véleménye szerint a FlugDaG 6. §-ának (4) bekezdése összeegyeztethető a Charta 7. és 8. cikkével (lásd a harmadik kérdést), felmerül a kérdés, hogy az előbbi rendelkezés összeegyeztethető-e a 2016/681 irányelv 7. cikkének (4) és (5) bekezdésével. A kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint nem ez a helyzet.
- 38 A FlugDaG 6. §-ának (4) bekezdése a 2016/681 irányelv 7. cikkének (5) bekezdését túllépő szabályozás. A FlugDaG 6. §-ának (4) bekezdése nem tartalmazza ugyanis azt a 2016/681 irányelv 7. cikkének (5) bekezdésében szereplő feltételt, hogy a más (tehát nem terrorizmus által motivált és nem is a 2016/681 irányelv értelmében vett súlyos bűncselekménynek minősülő)

bűncselekményekre vonatkozó információkat a PNR-adatok kezelésének eredményeként indult bűnüldözési tevékenységek során kell felderíteni. Szövege alapján a FlugDaG említett rendelkezése sokkal inkább közvetlenül lehetővé teszi a PNR-adatoknak a terrorizmus és a súlyos bűncselekmények üldözésének, illetve az azok elleni küzdelem céljától eltérő célból történő kezelését, vagyis nemcsak akkor, ha ezeket az információkat a PNR-adatoknak a terrorizmus, illetve a súlyos bűncselekmények elleni küzdelemmel összefüggő kezelésének eredményeként állapítják meg, hanem akkor is, ha azok más forrásból származnak. A FlugDaG 6. §-ának (4) bekezdése ily módon tehát akkor is lehetővé teszi a PNR-adatok célmódosító felhasználását, ha a PNR-adatok kezelése maga nem eredményezett már elkövetett vagy elkövetni tervezett bűncselekményekkel kapcsolatos információkat. Ez jelentős mértékben fokozza az alapvető jogokba az adatkezelés révén történő beavatkozást, amihez a 2016/681 irányelv nem nyújt jogalapot.

***Az ötödik kérdés b) pontjáról: szövetségi alkotmányvédelmi hivatal***

- 39 A 2016/681 irányelv 7. cikkének (1) bekezdése értelmében valamennyi tagállam elfogadja azon illetékes hatóságok jegyzékét, amelyek a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és az üldözése céljából jogosultak az utas-adat információs egységtől PNR-adatokat vagy azok kezelésének eredményeit kérni és kapni, az információk további vizsgálata vagy a megfelelő intézkedések megtétele érdekében. A 2016/681 irányelv 7. cikkének (2) bekezdése szerint az ezen irányelv 7. cikkének (1) bekezdésében említett hatóságok olyan hatóságok, amelyek hatáskörrel rendelkeznek a terrorista bűncselekmények és a súlyos bűncselekmények megelőzésére, felderítésére, az azokkal kapcsolatos nyomozásra és a vádeljárás lefolytatására.
- 40 Az illetékes hatóságok Németország által elfogadott – a 2016/681 irányelv 7. cikkének (1) bekezdése szerinti – jegyzéke 22 hatóságot tartalmaz, köztük a szövetségi alkotmányvédelmi hivatalt is (lásd: HL 2018. C 194., 1. o.). A BVerfSchG 3. §-ának (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett 5. §-ának (1) bekezdése értelmében a szövetségi alkotmányvédelmi hivatal feladata különösen a liberális demokrácián alapuló berendezkedés ellen irányuló törekvésekre, a biztonságot veszélyeztető vagy titkosszolgálati tevékenységekre, valamint a Németországi Szövetségi Köztársaság külpolitikai érdekeit veszélyeztető vagy a népek közötti kölcsönös megértés eszméje ellen irányuló törekvésekre vonatkozó információk gyűjtése és kiértékelése.
- 41 A BVerfSchG 8. §-ának (3) bekezdése szerint a szövetségi alkotmányvédelmi hivatalt nem illetik meg rendőrségi hatáskörök. Ez rávilágít a szövetségi alkotmányvédelmi hivatal tisztán polgári hírszerzési jellegére; e hivatalnak nem feladata a veszélyek elhárítása, hanem a kormány és a nyilvánosság tájékoztatása mellett az információszerzésben működik közre, és ezáltal lehetővé teszi más szervek, különösen a rendőri hatóságok számára, hogy adott esetben közbelépjenek. A BVerfSchG 8. §-ának (3) bekezdése e tekintetben a rendőrség és a hírszerző szolgálatok elkülönítésére vonatkozó követelmény kifejeződése. Más

tagállamok, például Franciaország, nem alkalmaznak ilyen követelményt; ezen országokban az alkotmányvédelmi hatóságok rendőrségi hatáskörökkel rendelkeznek.

- 42 Rendkívül kétséges tehát, hogy a szövetségi alkotmányvédelmi hivatal olyan hatóság-e, amely a 2016/681 irányelv 7. cikkének (2) bekezdése értelmében hatáskörrel rendelkezik a terrorista bűncselekmények és a súlyos bűncselekmények megelőzésére, felderítésére, az azokkal kapcsolatos nyomozásra vagy a vádeljárás lefolytatására. A kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint egy ilyen hatóság nem tartozik a 2016/681 irányelv 7. cikke (2) bekezdésének hatálya alá. Ez különösen így van arra tekintettel, hogy a német rendőri hatóságok maguk is szerepelnek a hozzáférésre jogosult hatóságoknak a 2016/681 irányelv 7. cikkének (1) bekezdése szerinti jegyzékében, és ezért nincs szükség arra, hogy még a szövetségi alkotmányvédelmi hivatal is hozzáféréssel rendelkezzen.