

Дело C-222/20**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

27 май 2020 г.

Запитваща юрисдикция:

Verwaltungsgericht Wiesbaden (Германия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

15 май 2020 г.

Жалбоподател:

ОС

Отвeтник:

Федерална република Германия

Предмет на главното производство

Допустимост на предаването на данни на пътници

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Тълкуване на правото на Съюза, член 267 ДФЕС

Преюдициални въпроси

1. Трябва ли член 21 и член 67, параграф 2 ДФЕС да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба (в случая член 2, параграф 3 от Gesetz über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/681 (Закон за обработването на данни на пътниците, за транспониране на Директива (ЕС) 2016/681) от 6 юни 2017 г., BGBl. I, стр. 1484, изменен с член 2 от Закона от 6 юни 2017 г., BGBl. I, стр. 1484, наричан по-нататък „FlugDaG“), която в приложение на отворената клауза по член 2, параграф 1 от Директива

(ЕС) 2016/681 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно използването на резервационни данни на пътниците с цел предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на терористични престъпления и тежки престъпления (ОВ L 119, 2016 г., стр. 132, наричана по-нататък „Директивата за PNR данните“) предвижда и по отношение на вътрешните за ЕС полети въздушните превозвачи да предават на създадените в съответните държави членки звена за данни за пътниците (ЗДП) голям обем записи на данни за всички пътници без изключение и тези данни да бъдат — освен при резервация на полет — съхранявани без основание в тези ЗДП с цел съпоставяне с бази данни и модели и използвани, и впоследствие съхранявани?

2. Следва ли от членове 7 и 8 от Хартата на основните права, че националните разпоредби за транспониране (в случая член 4, параграф 1 от FlugDaG) на член 3, точка 9 във връзка с приложение II към Директивата за PNR-данните, трябва изчерпателно и конкретно да изброяват релевантните национални наказателноправни норми, до които се отнасят изброените в Директивата за PNR-данните престъпления?
3. Трябва ли членове 7 и 8 от Хартата на основните права да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба на държава членка (в случая член 6, параграф 4 от FlugDaG), която дава възможност на органите на съответната държава членка, доколкото изпълняват функции по наказателно преследване, да обработват предадените резервационни данни на пътниците и за цели, различни от предотвратяването, разкриването, разследването и наказателното преследване на терористични престъпления и тежки престъпления, ако констатации, през призмата и на допълнителни сведения, дават основание за подозрение за конкретно друго престъпление?
4. Отворената клауза по член 2, параграф 1 от Директивата за PNR данните, която допуска национална правна уредба (в случая член 2, параграф 3 от FlugDaG), съгласно която Директивата за PNR данните следва да се прилага и по отношение на вътрешните за ЕС полети и която води до двукратно събиране на вътрешноевропейско равнище на резервационните данни на пътниците (страната на излитане и страната на местоназначение събират резервационни данни на пътниците), съвместима ли е с членове 7 и 8 от Хартата, предвид на принципа на свеждане на данните до минимум?
5. Ако Директивата за PNR данните не нарушава норма от по-висок ранг (вж. Verwaltungsgericht Wiesbaden (Административен съд Висбаден, Германия), определение от 13 май 2020 г., 6 К 805/19.WI) и следователно е приложима:

- а) трябва ли член 7, параграфи 4 и 5 от Директивата за PNR данните да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба на държава членка (в случая член 6, параграф 4 от FlugDaG), която дава възможност на органите на съответната държава членка, доколкото изпълняват функции по наказателно преследване, да обработват предадените резервационни данни на пътниците и за цели, различни от предотвратяването, разкриването, разследването и наказателното преследване на терористични престъпления и тежки престъпления, ако констатации, през призмата и на допълнителни сведения, дават основание за подозрение за конкретно друго престъпление (т. нар. „страничен улов“)?
- б) съвместима ли е с член 7, параграф 2 от Директивата за PNR данните практиката на държава членка да включи в списъка на компетентните органи по член 7, параграф 1 от Директивата за PNR данните орган (в случая Bundesamt für Verfassungsschutz (Федерална служба за защита на Конституцията), който съгласно националното право (в случая член 5, параграф 1 във връзка с член 3, параграф 1 от Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (Закон за сътрудничеството между федералното правителство и федералните провинции по въпроси, свързани със защитата на Конституцията, и за Федералната служба за защита на Конституцията) няма полицейски правомощия поради национално изискване за разделяне на правомощията?

Цитирани разпоредби на правото на Съюза

Членове 7, 8 и 52 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“)

Членове 21 ДФЕС и 67 ДФЕС

Директива (ЕС) 2016/681 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно използването на резервационни данни на пътниците с цел предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на терористични престъпления и тежки престъпления (ОВ L 119, 2016 г., стр. 132).

Директива (ЕС) 2016/680 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни от компетентните органи за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наказания и относно свободното движение на такива данни, и за отмяна на Рамково решение 2008/977/ПВР на Съвета (ОВ L 119, 2016 г., стр. 89)

Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 година относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (ОВ L 77, 2016 г., стр. 1)

Цитирани национални разпоредби

Gesetz über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/681 (Закон за обработването на данни на пътниците, за транспониране на Директива (ЕС) 2016/681, наричан по-нататък „FlugDaG“)

Членове 3, 5 и 8 от Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (Закон за сътрудничеството между федералното правителство и федералните провинции по въпроси, свързани със защитата на Конституцията, и за Федералната служба за защита на Конституцията, наричан по-нататък „BVerfSchG“)

Кратко представяне на фактите и производството

- 1 FlugDaG, който транспонира Директива 2016/681 в германското право, влиза в сила на 10 юни 2017 г. Тази директива урежда предаването на резервационни данни на пътниците при полети от държави членки на Европейския съюз за трети държави и от трети държави за държави членки на Съюза, както и обработката на такива данни.
- 2 Съгласно член 4 от Директива 2016/681 държавите членки са длъжни да създадат т. нар. звена за данни за пътниците (ЗДП), които отговарят за събирането на резервационни данни на пътниците от въздушните превозвачи, съхраняването и обработването и предаването на тези данни на компетентните органи, както и за обмена на самите резервационни данни на пътниците и на резултатите от обработването на тези данни. Съгласно член 8 във връзка с приложение I към Директива 2016/681 държавите членки трябва да задължат всички въздушни превозвачи да предават определени резервационни данни на пътниците към ЗДП на държавата членка, на чиято територия ще се приземят самолетите или от чиято територия ще излетят. Съгласно член 9 от Директива 2016/681 държавите членки могат да изискват и предават помежду си резервационни данни на пътниците. При условията, предвидени в член 11 от Директивата, е възможно и предаване на записи на данни на трети държави. Член 6 урежда обработването на данните, по-специално чрез автоматизирано съпоставяне на въпросните данни с бази данни и с предварително определени критерии (наречени в FlugDaG „модели“).
- 3 Жалбоподателят е италиански гражданин, който живее в Брюксел (Белгия). На 2 ноември 2019 г. той лети от Брюксел за Берлин (Германия), а на 5 ноември 2019 г. — обратно от Берлин за Брюксел. Той иска да се установи

незаконосъобразността на обработването на резервационните му данни за тези полети, както и заличаването на данните.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 4 Разрешаването на спора по главното производство зависи от това дали Директива 2016/681 изцяло или отчасти нарушава ДФЕС или Хартата. Ако е така, FlugDaG, като закон за транспониране, не би бил приложим, поради което спорното обработване на данни би било недопустимо и жалбоподателят би имал право да иска заличаване на данните.

По първия въпрос: свободно движение съгласно член 21 ДФЕС

- 5 Съгласно член 1, параграф 1 от Директива 2016/681 за всеки външен за ЕС полет въздушните превозвачи са длъжни да предоставят резервационни данни на всички пътници без изключение на ЗДП на държавите членки, където тези данни се обработват автоматизирано и се съхраняват за срок от пет години. Член 2, параграф 1 от тази директива съдържа отворена клауза, която дава възможност на държавите членки да прилагат същата директива и към вътрешни за ЕС полети. В този случай съгласно член 2, параграф 2 от Директивата всички разпоредби на Директивата се прилагат по отношение на вътрешните за ЕС полети като към външни за ЕС полети.
- 6 Германия се е възползвала от тази възможност в член 2, параграф 3 от FlugDaG. Съгласно тази разпоредба следва да се предават резервационните данни за всички редовни, чартърни и таксиметрови полети, които не са за военни цели и започват във Федерална република Германия и завършват в друга държава или започват от друга държава и завършват или имат междинно кацане във Федерална република Германия. В това отношение съгласно германското право за всички вътрешни за ЕС полети от и до Германия се прилагат същите разпоредби като към външни за ЕС полети.
- 7 За обработването на данните не е необходимо да е налице конкретна причина, например конкретни доказателства за връзка с международния тероризъм или с организираната престъпност. В резултат от това в рамките на кратък период се обработват и съхраняват стотици милиарди записи на данни. Ето защо „запазването на резервационни данни“ очевидно засяга основните свободи на много голяма част от цялото европейско население.
- 8 Подлежащите на предаване записи на данни, посочени в член 2, параграф 2 от FlugDaG, са в значителен обем и обхващат освен имената и адресите на пътниците, както и пълния маршрут, така и информация за багажа им, пътниците, пътуващи заедно с тях, всякакви видове данни за плащането и „обща бележка“, които не са ясно дефинирани. Разгледани цялостно, от тези данни е възможно да се изведат много точни заключения за личния и деловия живот на съответните лица. Всъщност от тях се установява кой,

кога, с кого, накъде е пътувал, платежното средство, което е използвал, информацията за връзка, която е посочил, и дали е пътувал с лек или тежък багаж. В полето за свободен текст за „общите бележки“ могат да се посочат други данни, чийто обхват е напълно неясен.

- 9 Запитващата юрисдикция счита, че обработването и запазването на резервационни данни на пътниците е съпоставимо със запазването на данни в областта на телекомуникациите. По отношение на последното Съдът е посочил, че то представлява силно изразена и особено тежка намеса в основните права, провъзгласени в членове 7 и 8 от Хартата. Всъщност масовото и безпричинно съхраняване на голям обем записи на данни, позволяващо да се направят заключения за личния и деловия живот на съответните лица, може да породи усещане в тях, че са обект на постоянно наблюдение (решение от 8 април 2014 г., *Digital Rights Ireland* и др., C-293/12 и C-594/12, EU:C:2014:238, т. 37).
- 10 Още в това първо производство относно запазването на данни запитващата юрисдикция, High Court (Висш съд, Ирландия), поставя въпроса дали Директива 2006/24/ЕО е съвместима с правото на гражданите свободно да се движат и да пребивават в рамките на територията на държавите членки, установено в член 21 ДФЕС (решение от 8 април 2014 г., *Digital Rights Ireland* и др., C-293/12 и C-594/12, EU:C:2014:238, т. 18). Поради факта че Съдът обявява Директивата за невалидна поради нарушение на членове 7 и 8 от Хартата, той не намира за необходимо да отговори на преюдициалния въпрос на High Court относно член 21 ДФЕС (решение от 8 април 2014 г., *Digital Rights Ireland* и др., C-293/12 и C-594/12, EU:C:2014:238, т. 72).
- 11 Идеята за намеса в правото по член 21 ДФЕС, в резултат от обработването на голям обем резервационни данни, се подкрепя от обстоятелството, че обработването може да породи усещане у съответните лица, че са обект на наблюдение. Действително, обработването на данни на пътниците не забранява или ограничава пряко престоя и движението на територията на държавите членки. В практиката на Съда обаче се приема, че и само непреките ограничения на член 21 ДФЕС трябва да бъдат обосновани (вж. решения от 13 юни 2019 г., *Topfit и Biffi*, C-22/18, EU:C:2019:497, т. 47 и от 2 юни 2016 г., *Vogendorff von Wolfersdorff*, C-438/14, EU:C:2016:401, т. 37). Следва да се приеме, че в резултат от усещането за постоянно наблюдение от страна на държавата много граждани не упражняват или упражняват в много ограничена степен основните права на Съюза като правото на свободно движение и пребиваване. В това отношение е налице непряка намеса в правото по член 21 ДФЕС.
- 12 Запитващата юрисдикция има сериозни съмнения дали тази намеса е обоснована. Действително, съгласно практиката на Съда преследваната от Директива 2016/681 цел за борба с тероризма и тежките престъпления представлява цел от общ интерес за Съюза, и следователно е легитимна (вж. Становище 1/15 от 26 юли 2017 г., ECLI:EU:C:2017:592, т. 139).

Същевременно обаче мерки, с които се осъществява намеса в основна свобода като член 21 ДФЕС, могат да се обосноват само с обективни съображения и единствено ако са необходими за защита на интересите, които целят да гарантират, и доколкото тези цели не могат да бъдат постигнати с по-малко ограничителни мерки (решение от 6 септември 2016 г., Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, т. 38).

- 13 От гледна точка на необходимост е много съмнително дали намесите, свързани с обработването на данните на пътниците, не биха могли да бъдат постигнати с по-малко ограничаващи мерки. Запитващата юрисдикция счита, че събирането и съхраняването на голям обем записи на данни на всички пътници без изключение за срок от пет години и автоматизираното съпоставяне на резервационните данни на пътниците с бази данни и предварително определени критерии (т.нар. модели) не съответства на преследваната цел.
- 14 Това е логично, тъй като според твърденията на ответника обработването на резервационни данни на пътниците е почти неефективно. Ответникът посочва, че от активирането на системата до 19 август 2019 г. е обработил общо 31 617 068 записи на данни за пътниците. Въз основа на това могли да бъдат успешно изпълнени издирвателни мерки в 514 случая. Това били 57 ареста, 10 случая на открито наблюдение, 66 случая на дискретно наблюдение и 381 разследвания за пребиваване. Проверките и разследванията за местопребиваване обаче са чисто предварителни мерки, които не служат пряко за предотвратяване или наказателно преследване на престъпленията, посочени в Директива 2016/681. Запитващата юрисдикция обаче счита, че намесите в основните права, свързани с обработването на резервационните данни на пътниците, не са пропорционални за изпълнението на такива предварителни мерки. Освен това обстоятелството, че в крайна сметка остават само 57 случая на действителна намеса, поражда съмнение дали обработването на резервационни данни на пътниците е принципно подходящо за постигането на целите на Директива 2016/681.
- 15 Също така е съмнително и дали обработването на резервационните данни на пътниците е съвместимо с член 67, параграф 2 ДФЕС. Съобразно тази разпоредба Съюзът следва да осигури отсъствието на контрол на лицата на вътрешните граници. Законодателят на Съюза прилага този принцип като приема Регламент (ЕО) № 562/2006 (решение от 22 юни 2010 г., Melki и Abdeli, C-188/10 и C-189/10, EU:C:2010:363, т. 66). Този регламент бе отменен с приемането на Регламент 2016/399. Член 22 от този регламент гласи, че вътрешните граници могат да се преминават на всяко място, без да се извършва гранична проверка на лицата, независимо от тяхното гражданство. Съгласно член 23 от Регламент 2016/399 отсъствието на граничен контрол не засяга упражняването на полицейски правомощия от компетентните органи на държавите членки съгласно националното им законодателство, доколкото упражняването на тези правомощия няма ефект, равностоен на гранични проверки. Съгласно член 2, точка 11 от Регламент

№ 2016/399 гранични проверки са проверките, извършвани на гранично-пропускателните пунктове, за да гарантират, че лицата, включително превозните им средства и предметите в тяхно владение, могат да получат разрешение за влизане на територията на държавите членки или за излизане.

- 16 Според запитващата юрисдикция обаче обработването на резервационни данни на пътниците има ефект, равностоен на граничните проверки. Всъщност при него се осъществява автоматично съпоставяне на резервационните данни на всички пътници и засегнати трети лица с бази данни и предварително определени критерии. Следователно на автоматизирана проверка подлежат всички лица, които влизат в страна от Европейския съюз, независимо от конкретните подозрения или особени обстоятелства на всеки отделен случай. Въз основа на тези проверки лица, които например са включени в списък с издирвани лица, могат да бъдат възпрепятствани да влязат в съответната държава членка.
- 17 Освен това следва да се отчете практиката на Съда по член 21, буква а), второ изречение от стария Регламент № 562/2006, съответстващ на настоящия член 23, буква а), второ изречение от Регламент 2016/399, съгласно която изброените там показатели указват най-вече наличието на ефект, равностоен на гранични проверки (решение от 13 декември 2018 г., *Touring Tours и Travel и Sociedad de transportes*, C-412/17 и C-474/17, EU:C:2018:1005, т. 54). В случая тези показатели, респ. указания, са посочени най-малкото доколкото обработването на резервационните данни на пътниците следва да се извършва не въз основа на извадки, а като цяло за всички пътници. Ето защо обработването, поне що се отнася до съпоставянето на резервационните данни с бази данни, не се основава на обща полицейска информация и опит във връзка с възможни заплахи за обществената сигурност, тъй като се осъществява именно независимо дали са налице съмнения.

По въпрос 2: списък на престъпленията

- 18 Съгласно член 4, параграф 1 от FlugDaG германското ЗДП обработва предадените от въздушните превозвачи резервационни данни на пътниците и ги съпоставя с бази данни и модели с цел да се идентифицират лица, за които са налице фактически доказателства, че са извършили или възнамеряват да извършат престъпление, включено в последващ списък.
- 19 Това обработване на резервационните данни на пътниците представлява за засегнатите от него лица намеса в правата по членове 7 и 8 от Хартата. Основното право на зачитане на личния живот, гарантирано в член 7 от Хартата, се отнася до всяка информация относно идентифицирано или подлежащо на идентификация физическо лице (вж. решение от 9 ноември 2010 г., *Volker и Markus Schecke и Eifert*, C-92/09 и C-93/09, EU:C:2010:662, т. 52). Освен това предвидените в FlugDaG видове обработване на PNR данни попадат в обхвата и на член 8 от Хартата, понеже представляват

обработка на лични данни по смисъла на посочения член и следователно задължително трябва да отговарят на изискванията за защита на данните, произтичащи от него (вж. Становище 1/15 от 26 юли 2017 г., ECLI:EU:C:2017:592, т. 123).

- 20 Съгласно практиката на Съда съобщаването на лични данни на трето лице, например публичен орган, представлява намеса в основното право, закрепено в член 7 от Хартата, независимо от последващото използване на съобщената информация. Същото се отнася за запазването на лични данни, както и за достъпа да тях с оглед на използването им от публичните органи. В това отношение е без значение дали съответните данни за личния живот имат чувствителен характер и дали заинтересованите лица са претърпели евентуални неудобства поради тази намеса (вж. Становище 1/15 от 26 юли 2017 г., ECLI:EU:C:2017:592, т. 124). Същото важи и по отношение на член 8 от Хартата, доколкото се отнася до обработката на лични данни (вж. Становище 1/15 от 26 юли 2017 г., ECLI:EU:C:2017:592, т. 126).
- 21 Действително правата, признати в членове 7 и 8 от Хартата, не са абсолютни, а трябва да се разглеждат във връзка с тяхната социална функция (вж. Становище 1/15 от 26 юли 2017 г., ECLI:EU:C:2017:592, т. 136). С оглед постигането на цели от общ интерес ограничаването на тези права може да бъде напълно допустимо. Борбата с терористичните престъпления и тежките престъпления, заявените цели на транспонираната с FlugDaG директива, представляват такива цели от общ интерес. Намесите в основните права обаче трябва да са подходящи и необходими за постигането на тези цели и да не бъдат непропорционални в тесен смисъл. Освен това съгласно член 52, параграф 1 от Хартата всяко ограничаване на упражняването на правата и свободите на Съюза трябва да бъде предвидено в закон и да зачита основното им съдържание. При спазване на принципа на пропорционалност ограничения на тези права и свободи могат да бъдат налагани, само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора (вж. Становище 1/15 от 26 юли 2017 г., ECLI:EU:C:2017:592, т. 138).
- 22 Съгласно постоянната практика на Съда принципът на пропорционалност изисква актовете на институциите на Съюза да са годни да постигнат легитимните цели, следвани от разглежданата правна уредба, и да не надхвърлят границите на подходящото и необходимото за постигането на тези цели (решение от 8 април 2014 г., Digital Rights Ireland и др., C-293/12 и C-594/12, EU:C:2014:238, т. 46). Що се отнася до зачитането на личния живот, съгласно постоянната практика на Съда следва да се изисква във всички случаи дерогациите и ограниченията по отношение на защитата на личните данни да се въвеждат в границите на строго необходимото (решение от 8 април 2014 г., Digital Rights Ireland и др., C-293/12 и C-594/12, EU:C:2014:238, т. 52).

- 23 За да удовлетвори това изискване, правната уредба, която включва намесата, трябва да предвижда ясни и точни правила, които да уреждат обхвата и прилагането на разглежданата мярка. Освен това тя трябва да установява минимални изисквания, така че лицата, чиито данни са били предадени, да разполагат с достатъчни гаранции, позволяващи ефикасна защита на техните лични данни срещу рискове от злоупотреби. Тази правна уредба трябва в частност да посочва обстоятелствата и условията, при които може да се приеме мярка за обработване на такива данни, като по този начин гарантира ограничаване на намесата до строго необходимото. Необходимостта от такива гаранции е още по-голяма, когато личните данни се обработват автоматично. Тези съображения важат най-вече, когато става дума за защита на особена категория лични данни, които са чувствителни (решение от 8 април 2014 г., *Digital Rights Ireland* и др., C-293/12 и C-594/12, EU:C:2014:238, т. 54 и следващите).
- 24 Списъкът с престъпления по член 4, параграф 1 от *FlugDaG* препраща, наред с останалото, към престъпления, съответстващи на някои от изброените в приложение II към Директива 2016/681 престъпления и са наказуеми с лишаване от свобода за максимален срок, не по-малък от три години (член 4, параграф 1 от *FlugDaG*).
- 25 Член 4, параграф 1, точка 6 от *FlugDaG* не препраща към престъпления от националния *Strafgesetzbuch* (Наказателен кодекс, наричан по-нататък „*StGB*“), а само към престъпления, които нямат точен еквивалент в германското наказателно право. Така приложение II към Директива 2016/681 съдържа например понятията за корупция (точка 6), престъпления, свързани с компютри/киберпрестъпления (точка 9) или престъпления срещу околната среда (точка 10). Тези деяния не представляват престъпления по смисъла на *StGB*. Той не включва например престъплението „корупция“. Корупция по-скоро е общо понятие за голям брой възможни нарушения. Следователно за германските органи и по-специално за съответните лица престъпленията, които попадат в обхвата на тази разпоредба, не са ясно определени. Същото важи и за понятията за киберпрестъпления и престъпления срещу околната среда. В това отношение самото препращане към приложение II към Директива 2016/681, направено в член 4, параграф 1, точка 6 от *FlugDaG*, води до значителна неточност на *FlugDaG*.
- 26 Ето защо член 4, параграф 1 от *FlugDaG* не удовлетворява изискването за ясна и точна правна уредба, която да урежда обхвата и прилагането на разглежданите мерки (вж. Становище 1/15 от 26 юли 2017 г., ECLI:EU:C:2017:592, т. 141). Запитващата юрисдикция счита, че за да се осигури яснота на приложното поле на *FlugDaG* както за (потенциалните) засегнати лица, така и за националните органи, по-скоро би бил необходим самостоятелен и изчерпателен списък на престъпления, в който конкретно са изброени съответните национални наказателноправни норми.

По въпрос 3: промяна на целите с оглед на Хартата

- 27 Съгласно член 6, параграф 4 от FlugDaG националните органи, посочени в член 6, параграф 1 от FlugDaG, имат право да обработват резервационните данни на пътниците, които са им предадени за изпълнение на задълженията съгласно член 4, параграф 1 от FlugDaG (предотвратяване и наказателно преследване на тероризма и тежките престъпления) и за различни цели, доколкото тези органи изпълняват функции по наказателно преследване и са налице и допълнителни сведения, които обосновават подозрение за друго конкретно престъпление (т. нар. „страничен улов“). Следователно член 6, параграф 4 от FlugDaG представлява изключение от общото правило в член 6, параграф 3 от FlugDaG, че предадените данни могат да бъдат обработвани единствено за целите, за които са предадени, и води до неопределен брой промени в целите.
- 28 Съответствието на тази правна уредба с основните права на Съюза е спорно. Посоченият в член 3, точка 9 от Директива 2016/681 критерий за преценка дали са налице „тежки престъпления“ (престъпления, които съгласно националното право на държава членка са наказуеми с лишаване от свобода или с мярка за задържане за максимален срок от най-малко три години) е силно занижен.
- 29 Дори този занижен критерий обаче напълно отпада с правилото в член 6, параграф 4 от FlugDaG. Съобразно тази разпоредба резервационните данни на пътниците могат да бъдат обработвани, ако има обосновано подозрение за „друго конкретно престъпление“. По отношение на това друго престъпление не са наложени никакви условия. От текста на член 6, параграф 4 от FlugDaG е видно, че с обработването на резервационни данни на пътниците, респ. с получените от обработването сведения могат да бъдат преследвани дори най-леки нарушения.
- 30 Ето защо според запитващата юрисдикция разглежданата правна уредба е непропорционална. В настоящия случай не може да се установи, че намесите в основните права са ограничени до строго необходимото, изисквано от практиката на Съда. Почти неограниченото използване на резервационните данни на пътниците, допуснато в член 6, параграф 4 от FlugDaG, вече няма нищо общо с борбата срещу тероризма и тежките престъпления. Следователно разпоредбата на член 6, параграф 4 от FlugDaG се отдалечава от преследваните с Директива 2016/681 цели и значително ги надхвърля.

По въпрос 4: Двукратно събиране

- 31 Поради факта че много държави членки са се възползвали от отворената клауза в член 2, параграф 1 от Директива 2016/681 (включително в случая Кралство Белгия – като страна на излитане и на местоназначение), при вътрешни за ЕС полети е необходимо да се предават резервационни данни на пътниците както на страната на излитане, така и на страната на

местоназначението на полета, както и в случай на междинни кацания — на страната на транзитно преминаване. В това отношение при вътрешни за ЕС полети, включително в разглеждания случай на жалбоподателя, резервационните данни на всеки пътник или засегнато трето лице се обработват и съхраняват най-малко два пъти. Дори в случай на полети, които започват от или са за трети страни и имат междинно кацане в държава членка на Европейския съюз, този правен режим води до многократно събиране на резервационни данни на съответните пътници.

- 32 Последното, предвид на принципа на свеждане на данните до минимум, е несъвместимо с членове 7 и 8 от Хартата, доколкото намесите в основните права на Съюза, свързани с обработването на резервационни данни на пътниците, не са ограничени до строго необходимото.
- 33 Принципът на свеждане на данните до минимум е закрепен в Директива 2016/680. Тази директива е приета заедно с Директива 2016/681 и я допълва. От член 4, параграф 1, буква в) от Директива 2016/680 най-напред е видно, че личните данни не трябва да надхвърлят необходимото във връзка с целите, за които се обработват. Член 20, параграф 1 от тази директива пояснява принципа в смисъл, че държавите членки следва да предвидят администраторът за обработването на данни да прилага мерки с оглед на ефективното прилагане на принципите за защита на данните, например свеждане на данните до минимум. Освен това член 20, параграф 2 от Директива 2016/680 предвижда, че могат да бъдат обработвани само лични данни, които са необходими за всяка конкретна цел на обработването.
- 34 Многократното обработване на идентични данни от няколко органа обаче не отговаря на принципа на свеждане на данните до минимум. Всъщност, дори да се отнася до едни и същи резервационни данни на пътниците, многократното обработване води до задълбочаване на свързаните с обработването на данни на пътниците намеси в основните права. Това е така дори просто поради факта, че данните се събират многократно и всяка държава членка сама е компетентна да определи своите собствени критерии за автоматизирано съпоставяне на модели, вж. член 6, параграф 4, трето изречение от Директива 2016/681.

По въпрос 5 а): промяна на целите с оглед на Директива 2016/681

- 35 Съгласно член 7, параграф 4 от Директива 2016/681 резервационните данни на пътниците и резултатите от обработването на данните могат да бъдат обработвани допълнително от компетентните органи на държавите членки единствено с конкретната цел за предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на терористични престъпления или тежки престъпления. Съгласно член 7, параграф 5 от Директива 2016/681 член 7, параграф 4 от тази директива не засяга правомощията на националните правоохранителни или съдебни органи в случаите, когато в хода на действия

по правоприлагане вследствие на това обработване бъдат разкрити други престъпления или допълнителни данни за такива.

- 36 Съгласно член 6, параграф 4 от FlugDaG националните органи, посочени в член 6, параграф 1 от FlugDaG, имат право да обработват резервационните данни на пътниците, които са им предадени за изпълнение на задълженията съгласно член 4, параграф 1 от FlugDaG (предотвратяване и наказателно преследване на тероризма и тежките престъпления) за различни цели, доколкото тези органи изпълняват функции по наказателно преследване и са налице и допълнителни сведения, които обосновават подозрение за друго конкретно престъпление.
- 37 В случай че Съдът приеме, че член 6, параграф 4 от FlugDaG е съвместим с членове 7 и 8 от Хартата (вж. трети въпрос), възниква въпросът дали посочената разпоредба е съвместима с член 7, параграфи 4 и 5 от Директива 2016/681. Според запитващата юрисдикция това не е така.
- 38 Член 6, параграф 4 от FlugDaG съдържа правен режим, който надхвърля рамките на член 7, параграф 5 от Директива 2016/681. Всъщност член 6, параграф 4 от FlugDaG не съдържа условието по последната разпоредба, съгласно което е необходимо в хода на действия по правоприлагане вследствие на обработването на резервационни данни на пътниците да се появят сведения за други престъпления (напр. такива, които нито са в резултат от тероризъм, нито са тежки престъпления по смисъла на Директива 2016/681). Видно от текста ѝ, тази разпоредба по-скоро директно допуска обработването на резервационни данни на пътниците за цели, различни от преследването, респ. борбата срещу тероризма и тежките престъпления, и то не само когато тези сведения са установени вследствие на обработването на резервационни данни на пътниците с цел борба срещу тероризма, респ. борба срещу тежките престъпления, а и когато са получени от други източници. Следователно член 6, параграф 4 от FlugDaG позволява резервационните данни на пътниците да се използват за различни цели, дори ако обработването им не дава сведения за вече извършени или предстоящи престъпления. Това значително задълбочава намесата в основните права, която произтича от обработването на данните, и която не намира основание в Директива 2016/681.

По въпрос 5 б): Федерална служба за защита на Конституцията

- 39 Съгласно член 7, параграф 1 от Директива 2016/681 всяка държава членка приема списък на компетентните органи, оправомощени да изискват или получават резервационни данни на пътниците или резултатите от обработването на тези данни от ЗДП, за да проверяват тази информация допълнително или да предприемат съответните действия с цел предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на терористични престъпления или тежки престъпления. Съгласно член 7, параграф 2 от Директива 2016/681 посочените в параграф 1 органи са

органите, които са компетентни във връзка с предотвратяването, разкриването, разследването или наказателното преследване на терористични престъпления или тежки престъпления.

- 40 Приетият от Германия списък на компетентните органи по смисъла на член 7, параграф 1 от Директива 2016/681 включва 22 органа, сред които и Федералната служба за защита на Конституцията (вж. ОВ С 194, 2018 г., стр. 1). Съгласно член 5, параграф 1 във връзка с член 3, параграф 1 от BVerfSchG Федералната служба за защита на Конституцията има задължението да събира и анализира информация, по-специално за инициативи срещу либералната демократична система, дейности, застрашаващи сигурността, или дейности по събиране на разузнавателни данни, както и за инициативите, които застрашават външните интереси на Федерална република Германия или са насочени срещу разбирателството между народите.
- 41 Съгласно член 8, параграф 3 от BVerfSchG Федералната служба за защита на Конституцията няма полицейски правомощия. Това илюстрира характера на Федералната служба за защита на конституцията като чисто разузнавателна служба, която не само следва да намали рисковете, а и наред с информирането на правителството и обществеността, действа и като помощен орган за набавянето на информация и по този начин предоставя възможност на други органи, по-специално на полицейските органи, да се намесват при необходимост. В тази насока член 8, параграф 3 от BVerfSchG е израз на изискването за отделяне на полицията от разузнавателните служби. В други държави членки, като например Франция, това не е така; там органите за защита на Конституцията имат полицейски правомощия.
- 42 Ето защо е много съмнително дали Федералната служба за защита на Конституцията е орган, компетентен по смисъла на член 7, параграф 2 от Директива 2016/681 за предотвратяването, разкриването, разследването и наказателното преследване на терористични престъпления или тежки престъпления. Според запитващата юрисдикция такъв орган не попада в обхвата на член 7, параграф 2 от Директива 2016/681. Това важи по-специално с оглед на обстоятелството, че самите германски полицейски органи са включени в списъка на органите, които имат право на достъп до тези данни, съгласно член 7, параграф 1 от Директива 2016/681, поради което не е необходимо Федералната служба за защита на Конституцията да разполага с допълнителна възможност за достъп.