

Kohtuasi C-222/20

Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1

Saabumise kuupäev:

27. mai 2020

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Verwaltungsgericht Wiesbaden (Wiesbadeni halduskohus, Saksamaa)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

15. mai 2020

Kaebaja:

OC

Vastustaja:

Bundesrepublik Deutschland

Põhikohtuasja ese

Broneeringuinfo edastamise lubatavus

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Liidu õiguse tõlgendamine, ELTL artikkel 267

Eelotsuse küsimused

1. Kas ELTL artiklit 21 ja artikli 67 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus riigisisesed õigusnormid, mis – kohaldades Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta direktiivi (EL) 2016/681, [mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist] terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks (ELT 2016, L 119, lk 132; edaspidi „direktiiv (EL) 2016/681“), artikli 2 lõikes 1 sisalduvat liikmesriikidele kaalutlusõigust andvat sätet – näevad ka

ELi-siseste lendude puhul ette, et lennuettevõtjad edastavad eranditult kõikide reisijate kohta üksikasjalikku broneeringuinfot liikmesriikide asutatud broneeringuinfo üksustele, kes kasutavad kõnealust infot kindlaksmääratud kriteeriumide alusel automaatselt võrdlemiseks andmebaasides sisalduvate andmetega, ilma et neil oleks selleks muud alust kui broneeritud lennureis, ning seejärel säilitavad asjaomaseid andmeid (käesoleval juhul: broneeringuinfo töötlemist reguleeriv seadus, millega on üle võetud direktiiv (EL) 2016/681; Gesetz über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/681; Fluggastdatengesetz, 6.6.2017, (BGBl. I, lk 1484), edaspidi „FlugDaG“: § 2 lõige 3, mida on muudetud 6. juuni 2017. aasta seaduse (BGBl. I, lk 1484) artikliga 2)?

2. Kas põhiõiguste harta artiklitest 7 ja 8 tuleneb, et riigisisestes õigusnormides (käesoleval juhul: FlugDaG § 4 lõige 1), millega on üle võetud direktiivi (EL) 2016/681 artikli 3 punkt 9 koosmõjus II lisaga, tuleb ammendavalt ja sõnaselgelt loetleda direktiivis (EL) 2016/681 nimetatud kuritegude suhtes kohaldatavad riigisisised karistusõiguse sätted?
3. Kas põhiõiguste harta artikleid 7 ja 8 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus riigisisised õigusnormid (käesoleval juhul: FlugDaG § 6 lõige 4), mis lubavad asjaomase liikmesriigi õiguskaitseasutustel töödelda edastatud broneeringuinfot ka muudel eesmärkidel kui terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamine, avastamine, uurimine ja nende eest vastutusele võtmine, kui saadud teabest ja muudest andmetest tuleneb teatava muu kuriteo toimepanemise kahtlus?
4. Kas direktiivi (EL) 2016/681 artikli 2 lõikes 1 sisalduv liikmesriikidele kaalutusõigust andev säte, mis lubab kehtestada riigisisese õigusnormi (käesoleval juhul: FlugDaG § 2 lõige 3), mille kohaselt tuleb direktiivi (EL) 2016/681 kohaldada ka ELi-siseste lendude suhtes, mille tulemusel kogutakse broneeringuinfot liidusiseselt kaks korda (broneeringuinfot kogub nii riik, kust lend väljub, kui ka riik, kuhu lend saabub)[,] on võimalikult väheste andmete kogumise põhimõtet arvestades kooskõlas põhiõiguste harta artiklitega 7 ja 8?
5. Juhul kui direktiiv (EL) 2016/681 ei riku hierarhiliselt kõrgema tasandi õigust (vt Verwaltungsgericht Wiesbadeni (Wiesbadeni halduskohus, Saksamaa) 13. mai 2020. aasta määrus, kohtuasja number 6 K 805/19.WI) ja on seega kohaldatav:
 - a) Kas direktiivi (EL) 2016/681 artikli 7 lõikeid 4 ja 5 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus riigisisised õigusnormid (käesoleval juhul: FlugDaG § 6 lõige 4), mis lubavad asjaomase liikmesriigi õiguskaitseasutustel töödelda edastatud broneeringuinfot ka muudel eesmärkidel kui terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamine, avastamine, uurimine ja nende eest

vastutusele võtmine, kui saadud teabest ja muudest andmetest tuleneb teatava muu kuriteo toimepanemise kahtlus (nn kaaspüük)?

- b) Kas liikmesriigi tava kanda direktiivi (EL) 2016/681 artikli 7 lõike 1 kohasesse pädevate asutuste nimekirja asutus (käesoleval juhul: Bundesamt für Verfassungsschutz (föderaalne sisejulgeolekuasutus)), kellel riigisisese õiguse alusel (käesoleval juhul: liidu ja liidumaade koostööd sisejulgeoleku küsimustes ja Bundesamt für Verfassungsschutzi tegevust reguleeriva seaduse (Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und das Bundesamt für Verfassungsschutz) § 5 lõige 1 koosmõjus § 3 lõikega 1) tulenevalt riigisisesest lahususe põhimõttest puudub politseiasutustele antud pädevus, on kooskõlas direktiivi (EL) 2016/681 artikli 7 lõikega 2?

Viidatud liidu õigusnormid

Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „põhiõiguste harta“) artiklid 7, 8 ja 52

ELTL artiklid 21 ja 67

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta direktiiv (EL) 2016/681, mis käsitleb broneeringuinfo kasutamist terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamiseks, avastamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks (ELT 2016, L 119, lk 132)

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta direktiiv (EL) 2016/680, mis käsitleb füüsiliste isikute kaitset seoses pädevates asutustes isikuandmete töötlemisega süütegude tõkestamise, uurimise, avastamise ja nende eest vastutusele võtmise või kriminaalkaristuste täitmisele pööramise eesmärgil ning selliste andmete vaba liikumist ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu raamotsus 2008/977/JSK (ELT 2016, L 119, lk 89)

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta määrus (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieskirjad) (ELT 2016, L 77, lk 1)

Viidatud riigisised õigusnormid

Broneeringuinfo töötlemist reguleeriv seadus, millega on üle võetud direktiiv (EL) 2016/681 (Gesetz über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/681; edaspidi „FlugDaG“)

Liidu ja liidumaade koostööd sisejulgeoleku küsimustes ja Bundesamt für Verfassungsschutzi (föderaalne sisejulgeolekuasutus) tegevust reguleeriv seadus (Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten

des Verfassungsschutzes und das Bundesamt für Verfassungsschutz; edaspidi „BVerfSchG“), §-d 3, 5 ja 8

Asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 10. juunil 2017 jõustus FlugDaG, millega võeti Saksa õigusesse üle direktiiv (EL) 2016/681. Viidatud direktiiv reguleerib Euroopa Liidu liikmesriikidest kolmandatesse riikidesse suunduvate lendude ja kolmandatest riikidest Euroopa Liidu liikmesriikidesse suunduvate lendude broneeringuinfo edastamise ja töötlemise korda.
- 2 Direktiivi (EL) 2016/681 artikkel 4 kohustab liikmesriike asutama niinimetatud broneeringuinfo üksusi, kes vastutavad lennuettevõtjatelt broneeringuinfo kogumise, selle info säilitamise, töötlemise ja pädevatele asutustele edastamise eest ning broneeringuinfo ja selle töötlemise tulemuste vahetamise eest teiste liikmesriikide broneeringuinfo üksustega. Vastavalt direktiivi (EL) 2016/681 artiklile 8 koosmõjus I lisaga peavad liikmesriigid kohustama kõiki lennuettevõtjaid edastama selle liikmesriigi broneeringuinfo üksusele, mille territooriumile lend saabub või mille territooriumilt lend väljub, kindlaksmääratud broneeringuinfo. Direktiivi (EL) 2016/681 artikli 9 kohaselt võivad liikmesriigid broneeringuinfot üksteiselt taotleda ja üksteisele edastada. Artiklis 11 sätestatud tingimustel võib broneeringuinfot edastada ka kolmandatele riikidele. Direktiivi artikkel 6 reguleerib broneeringuinfo töötlemist, mille käigus võrreldakse andmeid eelnevalt kindlaksmääratud kriteeriumide (FlugDaG-s „Muster“) põhjal automaatselt andmebaasides sisalduvate andmetega.
- 3 Kaebaja on Itaalia kodanik, kelle elukoht on Brüssel (Belgia). Kaebaja lendas 2. novembril 2019 Brüsselist Berliini (Saksamaa) ja 5. novembril 2019 Berliinist tagasi Brüsselisse. Kaebaja palub tuvastada, et tema lende puudutava broneeringuinfo töötlemine on õigusvastane, ning nõuab kõnealuste andmete kustutamist.

Eelotsusetaotluse põhjenduse lühikokkuvõte

- 4 Põhikohtuasja lahendamise seisukohast on määrav see, kas direktiiv (EL) 2016/681 rikub tervikuna või osaliselt Euroopa Liidu toimimise lepingut (ELTL) või põhiõiguste hartat. Kui see on nii, siis ei oleks FlugDaG kui rakendusseadus kohaldatav, millest tulenevalt oleks vaidlusaluste andmete töötlemine keelatud ja kaebaja nõue andmed kustutada oleks põhjendatud.

Esimene küsimus: ELTL artiklis 21 sätestatud õigus vabalt liikuda

- 5 Direktiivi (EL) 2016/681 artikli 1 lõike 1 kohaselt on lennuettevõtjad kohustatud edastama iga ELi-välise lennu eranditult kõikide reisijate broneeringuinfo liikmesriikide broneeringuinfo üksustele, kes kõnealuseid andmeid automaatselt töötlevad ja viis aastat säilitavad. Viidatud direktiivi artikli 2 lõige 1 sisaldab sätet,

mis lubab liikmesriikidel kohaldada direktiivi ka ELi-siseste lendude suhtes. Direktiivi artikli 2 lõike 2 kohaselt kohaldatakse sellisel juhul direktiivi kõiki sätteid ELi-siseste lendude suhtes nii, nagu need oleksid ELi-välised lennud.

- 6 Seda võimalust kasutas Saksamaa FlugDaG § 2 lõikes 3. Viidatud sätte kohaselt tuleb broneeringuinfo edastada kõikide liini-, tšarter- ja tellimuslendude kohta, mida ei tehta sõjalistel eesmärkidel ning mis väljuvad Saksamaa Liitvabariigist ja saabuvad muusse riiki või mis väljuvad muust riigist ja saabuvad Saksamaa Liitvabariiki või teevad seal vahemaandumise. Saksa õiguse alusel on kõikide ELi-siseste lendude suhtes, mis väljuvad Saksamaalt või saabuvad Saksamaale, seega kohaldatavad samad sätted nagu ELi-väliste lendude suhtes.
- 7 Konkreetset ajendit, näiteks konkreetseid pidepunkte, mis annaksid alust eeldada seost rahvusvahelise terrorismi või organiseeritud kuritegevusega, ei ole andmete töötlemiseks vaja. See toob kaasa olukorra, kus lühikese aja jooksul töödeldakse ja säilitatakse sadu biljoneid andmeid. Broneeringuinfo puhul puudutab „andmete säilitamine“ seega ilmselgelt väga paljude Euroopa Liidu elanike põhiõigusi.
- 8 Teave, mille edastamist näeb ette FlugDaG § 2 lõige 2, on väga ulatuslik ning hõlmab peale reisijate nimede ja aadresside ning broneeringu täieliku marsruudi ka pagasi ja kaasreisijate andmeid, kogu makseviise käsitlevat teavet ning täpsemalt määratlemata „üldisi märkusi“. Kõnealuse andmekogumi põhjal saab teha väga täpseid järeldusi asjaomaste isikute era- ja tööelu kohta. Nimelt nähtub andmetest, kes, millal, kelle saatel ja kuhu on reisinud, milliseid maksevahendeid on seejuures kasutatud ja kes on märgitud kontaktandmetesse, samuti nähtub andmetest, kas asjaomane isik on reisinud kerge või raske pagasiga. Vabas vormis täidetaval tekstiväljal võivad „üldiste märkuste“ all sisalduda täiendavad andmed, mille maht on täielikult ebaselge.
- 9 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et broneeringuinfo töötlemine ja säilitamine on võrreldav elektroonilise side andmete säilitamisega. Selle kohta on Euroopa Kohus märkinud, et see kujutab endast harta artiklitega 7 ja 8 kaitstud põhiõiguste ulatuslikku riivet, mida tuleb pidada eriti tõsiseks. Nimelt võib olukord, kus ilma põhjuseta säilitatakse mahukaid andmeid, mille põhjal saab teha järeldusi asjaomaste isikute era- ja tööelu kohta, tekitada asjassepuutuvates isikutes tunde, et nende eraelu pidevalt jälgitakse (8. aprilli 2014. aasta kohtuotsus Digital Rights Ireland jt, C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, punkt 37).
- 10 Juba viidatud esimeses kohtuasjas, mis käsitles andmete säilitamist, tõstatas eelotsusetaotluse esitanud High Court (kõrge kohus, Iirimaa) küsimuse direktiivi 2006/24/EÜ kooskõla kohta ELTL artiklis 21 sätestatud kodanike õigusega vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil (8. aprilli 2014. aasta kohtuotsus Digital Rights Ireland jt, C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, punkt 18). Kuna Euroopa Kohus tunnistas direktiivi kehtetuks juba põhiõiguste harta artiklite 7 ja 8 rikkumise tõttu, ei olnud tal vaja vastata ELTL artiklit 21 puudutavale High Courti (kõrge kohus, Iirimaa) eelotsuse küsimusele (8. aprilli

2014. aasta kohtuotsus Digital Rights Ireland jt, C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, punkt 72).

- 11 Järeldust, et broneeringuinfo ulatuslik töötlemine põhjustab ELTL artiklis 21 sätestatud õiguse riive, kinnitab tõsiasi, et kõnealune töötlemine võib tekitada asjaomastes isikutes tunde, et nende eraelu pidevalt jälgitakse. Broneeringuinfo töötlemine ei keela küll viibimist või liikumist liikmesriikide territooriumil ega sea sellele otseseid piiranguid. Euroopa Kohtu praktikas on siiski märgitud, et põhjendatud peab olema ka ELTL artiklis 21 sätestatud õiguse kaudne piiramine (vt 13. juuni 2019. aasta kohtuotsus Topfit ja Biffi, C-22/18, EU:C:2019:497, punkt 47, samuti 2. juuni 2016. aasta kohtuotsus Bogendorff von Wolfersdorff, C-438/14, EU:C:2016:401, punkt 37). Võib eeldada, et paljud kodanikud loobuvad liikmesriikide territooriumil vabalt liikumise ja elamise õigusest või kasutavad seda õigust vaid piiratult, sest neis on tekkinud tunne, et riik neid pidevalt jälgib. Seega on tegemist ELTL artiklis 21 sätestatud õiguse kaudse riivega.
- 12 Eelotsusetaotluse esitanud kohtul on tõsised kahtlused kõnealuse riive põhjendatuses. Direktiiviga (EL) 2016/681 taotletud eesmärk võidelda terrorismi ja raskete kuritegude vastu on Euroopa Kohtu praktika kohaselt küll liidu üldist huvi pakkuv ja seega seaduspärane eesmärk (vt Euroopa Kohtu (suurkoda) 26. juuli 2017. aasta arvamus 1/15, EU:C:2017:592, punkt 139). Niisugust põhivabadust, nagu on sätestatud ELTL artiklis 21, piiravaid meetmeid võib objektiivsete kaalutlustega põhjendada siiski üksnes juhul, kui need meetmed on vajalikud nende huvide kaitseks, mille tagamine on meetmete eesmärk, ja ainult niivõrd, kuivõrd seda eesmärki ei saa saavutada vähem piiravate meetmetega (6. septembri 2016. aasta kohtuotsus Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 38).
- 13 Vajalikkuse aspekti silmas pidades on äärmiselt küsitav, kas eesmärke, mida taotletakse broneeringuinfo töötlemisega, millest tuleneb põhiõiguste riive, saaks saavutada vähem piiravate meetmetega. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et eranditult kõikide reisijate kohta ulatuslike andmete kogumine ja viie aasta vältel säilitamine ning broneeringuinfo automaatne kindlaksmääratud kriteeriumide alusel võrdlemine andmebaasides sisalduvate andmetega ei ole taotletud eesmärgiga proportsionaalne.
- 14 Selline järeldus on põhjendatud juba seepärast, et vastustaja sõnul ei ole broneeringuinfo töötlemine kuigi tõhus. Vastustaja märkis, et alates süsteemi aktiveerimisest kuni 19. augustini 2019 on ta töödelnud ühtekokku 31 617 068 reisija broneeringuinfot. Töötlemisele tuginedes rakendati 514 juhul tulemuslikult meetmeid tagaotsitavaks kuulutatud isikute suhtes. 57 juhul toimus vahistamine, 10 juhul korraldati otsene kontroll, 66 juhul varjatud kontroll ning 381 juhul tuvastati isiku elukoht. Kontrollid ja elukoha tuvastamised on siiski puhtalt eelnevad meetmed, mille eesmärk ei ole vahetult ohtude ennetamine või direktiivis (EL) 2016/681 nimetatud kuritegude eest vastutusele võtmine. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on aga seisukohal, et selliste eelnevate meetmete

rakendamise seisukohast ei ole broneeringuinfo töötlemisest tulenev põhiõiguste riive proportsionaalne. Tõsiasi, et vaid 57 juhul jõuti tegeliku vahistamiseni, annab lisaks alust kahelda broneeringuinfo töötlemise üldises kohasuses direktiivi (EL) 2016/681 eesmärkide saavutamiseks.

- 15 Peale selle on küsitav ka broneeringuinfo töötlemise kooskõla ELTL artikli 67 lõikega 2. Viidatud sätte kohaselt tagab liit piirikontrolli puudumise sisepiiridel. Liidu seadusandja rakendas seda põhimõtet määruse (EÜ) nr 562/2006 vastuvõtmisega (22. juuni 2010. aasta kohtuotsus Melki ja Abdeli, C-188/10 ja C-189/10, EU:C:2010:363, punkt 66). Viidatud määrus tunnistati kehtetuks määrusega (EL) 2016/399. Viimati nimetatud määruse artikli 22 kohaselt võib sisepiire ületada igas kohas, ilma et isikuid, olenemata nende kodakondsusest, piiril kontrollitakse. Määruse (EL) 2016/399 artikli 23 kohaselt ei mõjuta piirikontrolli puudumine sisepiiridel riigisisese õiguse kohaselt politseikohustuste täitmist liikmesriikide pädevate asutuste poolt, niivõrd kui nimetatud kohustuste täitmine ei oma samaväärset toimet kontrollidega piiril. Määruse (EL) 2016/399 artikli 2 punktis 11 on kontrollid piiril määratletud kui piiripunktis teostatavad kontrollid tagamaks, et isikutel, sealhulgas nende transpordivahenditel ja nende valduses olevatel esemetel võib lubada siseneda liikmesriigi territooriumile või sealt lahkuda.
- 16 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et broneeringuinfo töötlemine on samaväärse toimega nagu kontrollid piiridel. Nimelt võrreldakse seejuures kõikide reisijate ja asjassepuutuvate kolmandate isikute broneeringuinfot eelnevalt kindlaksmääratud kriteeriumide alusel automaatselt andmebaasides sisalduvate andmetega. Seega kohaldatakse automaatset kontrolli kõikide isikute suhtes, kes sisenevad mõnda Euroopa Liidu riiki, olenemata sellest, kas üksikjuhul esineb konkreetset alust kahtlusteks või erilisi asjaolusid. Nendele kontrollidele tuginedes saab isikutel, kes on näiteks tagaotsitavate nimekirjas, takistada sisenemast asjaomasesse Euroopa Liidu liikmesriiki.
- 17 Lisaks tuleb arvestada seda, et Euroopa Kohtu praktikas, mis käsitleb varasema määruse nr 562/2006 artikli 21 punkti a teist lauset, mis vastab määruse (EL) 2016/399 artikli 23 punkti a teisele lausele, on märgitud, et seal loetletud tunnused kujutavad endast ka viidet sellele, et esineb samaväärne toime kontrollidega piiril (13. detsembri 2018. aasta kohtuotsus Touring Tours und Travel ja Sociedad de transportes, C-412/17 ja C-474/17, EU:C:2018:1005, punkt 54). Kõnealused tunnused on käesoleval juhul olemas vähemasti selles mõttes, et broneeringuinfot ei töödelda mitte valikuliselt, vaid põhimõtteliselt kõikide reisijate puhul. Seetõttu ei põhine kõnealuse info töötlemine vähemasti osas, mis puudutab broneeringuinfo võrdlemist andmebaasides sisalduvate andmetega, politsei käsutuses olevatel üldistel andmetel ja kogemustel seoses võimaliku ohuga avalikule julgeolekule, kuna infot töödeldakse just kahtlustest sõltumata.

Teine küsimus: kuritegude loetelu

- 18 FlugDaG § 4 lõike 1 kohaselt töötleb Saksa broneeringuinfo üksus lennuettevõtjate edastatud broneeringuinfot ja võrdleb seda kindlaksmääratud kriteeriumide alusel andmetega andmebaasides, et tuvastada isikuid, kelle puhul on reaalselt alust eeldada, et nad on toime pannud või panevad toime järgnevalt esitatud loetelus sisalduva kuriteo.
- 19 Broneeringuinfo töötlemisega riivatakse asjaomase isiku põhiõigusi, mis on sätestatud põhiõiguste harta artiklites 7 ja 8. Eraelu puutumatus põhiõigus, mille kaitse on tagatud põhiõiguste harta artikliga 7, hõlmab nimelt igasugust teavet tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku kohta (vt 9. novembri 2010. aasta kohtuotsus Volker ja Markus Schecke ja Eifert, C-92/09 ja C-93/09, EU:C:2010:662, punkt 52). Broneeringuinfo töötlemine, mida näeb ette FlugDaG, kuulub lisaks ka põhiõiguste harta artikli 8 kohaldamisalasse, kuna tegemist on isikuandmete töötlemisega selle artikli tähenduses, mistõttu peab see tingimata vastama kõnealuses artiklis ette nähtud andmekaitseõuetele (vt Euroopa Kohtu (suurkoda) 26. juuli 2017. aasta arvamus 1/15, EU:C:2017:592, punkt 123).
- 20 Euroopa Kohtu praktika kohaselt kujutab isikuandmete edastamine kolmandale isikule, näiteks ametiasutusele, endast põhiõiguste harta artikliga 7 tagatud põhiõiguse riivet, olenemata sellest, kuidas edastatud andmeid hiljem kasutatakse. Sama kehtib isikuandmete säilitamise ning isikuandmete juurdepääsu suhtes, mis antakse ametiasutustele selleks, et nad saaksid andmeid kasutada. Riive tuvastamiseks ei ole oluline, kas asjassepuutuvad andmed on delikaatsed või kas puudutatud isikud on selle riive tõttu pidanud taluma mingeid ebamugavusi (vt Euroopa Kohtu (suurkoda) 26. juuli 2017. aasta arvamus 1/15, EU:C:2017:592, punkt 124). Sama saab väita ka põhiõiguste harta artiklit 8 arvestades, kuivõrd tegemist on isikuandmete töötlemisega (vt Euroopa Kohtu (suurkoda) 26. juuli 2017. aasta arvamus 1/15, EU:C:2017:592, punkt 126).
- 21 Harta artiklites 7 ja 8 tunnustatud õigused ei ole siiski absoluutsed eelisõigused, vaid neid tuleb arvesse võtta kooskõlas nende ülesandega ühiskonnas (vt Euroopa Kohtu (suurkoda) 26. juuli 2017. aasta arvamus 1/15, EU:C:2017:592, punkt 136). Selliste õiguste piiramine võib siiski olla lubatud üldist huvi pakkuvatel eesmärkidel. Selliste üldist huvi pakkuvate eesmärkide hulka kuuluvad FlugDaG-iga üle võetud direktiivi eesmärgid, nimelt võitlus terrorismi ja muude raskete kuritegude vastu. Põhiõiguste riive peab siiski olema nende eesmärkide saavutamiseks sobiv ja vajalik ning ei tohi osutada ebasproportsionaalseks kitsamas tähenduses. Lisaks nähtub põhiõiguste harta artikli 52 lõikest 1, et liidu põhiõiguste ja -vabaduste teostamist tohib piirata ainult seadusega ja nende õiguste ja vabaduste olemust arvestades. Proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt võib neile õigustele ja vabadustele piiranguid seada üksnes juhul, kui need on vajalikud ning vastavad tegelikult liidu tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või kui on vaja kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi (vt Euroopa Kohtu (suurkoda) 26. juuli 2017. aasta arvamus 1/15, EU:C:2017:592, punkt 138).

- 22 Vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale nõuab proportsionaalsuse põhimõte, et liidu institutsioonide aktid oleksid vastava õigusaktiga taotletavate õiguspärase eesmärkide saavutamiseks sobivad ega läheks kaugemale sellest, mis on nende eesmärkide saavutamiseks sobiv ja vajalik (8. aprilli 2014. aasta kohtuotsus Digital Rights Ireland jt, C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, punkt 46). Seoses põhiõigusega eraelu puutumatusele tuleneb Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast nõue, et isikuandmete kaitse erandite ja piirangute puhul tuleb piirduda rangelt vajalikuga (8. aprilli 2014. aasta kohtuotsus Digital Rights Ireland jt, C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, punkt 52).
- 23 Selle nõude täitmiseks peab riivet kaasa toov õigusakt sätestama selged ja täpsed reeglid asjaomase meetme ulatuse ja kohaldamise kohta. Lisaks peavad olema kehtestatud miimumnõuded, nii et isikutele, kelle andmeid edastatakse, on piisavad tagatised, mis võimaldavad tõhusalt kaitsta nende isikuandmeid kuritarvitamise ohu eest. Eelkõige peab õigusaktis olema sätestatud, millistel asjaoludel ja millistel tingimustel võib selliste andmete töötlemist ette nägevat meedet võtta, et oleks tagatud riive piirdumine rangelt vajalikuga. Niisuguste tagatiste olemasolu on veelgi vajalikum siis, kui isikuandmeid töödeldakse automaatselt. See kehtib eelkõige juhul, kui tegemist on eri liiki delikaatsete isikuandmete kaitsega (8. aprilli 2014. aasta kohtuotsus Digital Rights Ireland jt, C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, punktid 54 ja 55).
- 24 FlugDaG § 4 lõige 1 viitab muu hulgas kuritegudele, mis vastavad direktiivi (EL) 2016/681 II lisas loetletud kuritegudele, mis on karistatavad vabadusekaotusega, mille maksimaalne pikkus on vähemalt kolm aastat (FlugDaG § 4 lõike 1 punkt 6).
- 25 FlugDaG § 4 lõike 1 punkt 6 ei viita seega riigisiseses karistusseadustikus (Strafgesetzbuch; edaspidi „StGB“) sätestatud kuritegudele, vaid osutab üksnes kuritegudele, millel ei ole Saksa karistusõiguses täpset vastet. Direktiivi (EL) 2016/681 II lisa sisaldab näiteks mõisteid „korruptsioon“ (punkt 6), „arvuti-/küberkuriteod“ (punkt 9) või „keskkonnakuriteod“ (punkt 10). Kõnealused teod ei vasta StGB-s sätestatud kuritegude koosseisutunnustele. Näiteks puudub StGB-s kuriteo koosseisutunnusena „korruptsioon“. Viidatud mõiste hõlmab üldmõistena paljusid kuritegusid. Saksa asutuste ja eelkõige ka asjaomaste isikute jaoks ei ole seega üheti mõistetav, milliseid kuritegusid peab kõnealune säte hõlmama. Sama kehtib ka mõistete „küberkuritegevus“ ja „keskkonnakuritegevus“ suhtes. Seega muudab FlugDaG § 4 lõike 1 punktis 6 sisalduv pelk viide määruse (EL) 2016/681 II lisale FlugDaGi märkimisväärselt ebatäpseks.
- 26 Seega ei täida FlugDaG § 4 lõige 1 nõuet, et asjaomase meetme ulatust ja kohaldamist peavad reguleerima selged ja täpsed reeglid (vt Euroopa Kohtu (suurkoda) 26. juuli 2017. aasta arvamus 1/15, EU:C:2017:592, punkt 141). Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul oleks selleks vajalik kuritegude eraldi loetelu, mis oleks ammendav ja kus oleksid sõnaselgelt märgitud ka asjaomased

riigisisesed karistusõiguse sätted, et luua FlugDaGi kohaldamisala suhtes selgus nii (võimalikele) asjassepuutuvatele isikutele kui ka liikmesriigi asutustele.

Kolmas küsimus: eesmärgi muutmine põhiõiguste harta vaatepunktist

- 27 FlugDaG § 6 lõike 4 kohaselt on FlugDaG § 6 lõikes 1 nimetatud liikmesriigi asutustel õigus töödelda neile FlugDaG § 4 lõikes 1 nimetatud ülesannete (terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamine ja nende eest vastutusele võtmine) täitmiseks edastatud broneeringuinfot ka muudel eesmärkidel, kui need asutused täidavad õiguskaitseasutuste ülesandeid ning saadud teabest ja muudest andmetest tuleneb teatava muu kuriteo toimepanemise kahtlus (nn kaaspiük). Seega on FlugDaG § 6 lõige 4 erand FlugDaG § 6 lõikes 3 sätestatud üldnormist, mille kohaselt võib edastatud andmeid töödelda vaid sellel eesmärgil, milleks need on edastatud, ja toob määratlemata hulgal juhtudel kaasa eesmärgi muutmise.
- 28 Kõnealuse sätte kooskõla liidu põhiõigustega on küsitav. Juba direktiivi (EL) 2016/681 artikli 3 punktis 9 nimetatud kriteerium, mille alusel hinnatakse, kas tegemist on „raske kuriteoga“ (süütegu, mis on liikmesriigi õiguse kohaselt karistatav vabadusekaotuse või vabadust piirava julgeolekumeetmega, mille maksimaalne pikkus on vähemalt kolm aastat), on väga leebe.
- 29 FlugDaG § 6 lõikes 4 sisalduva sätte puhul on aga isegi kõnealusest leebest kriteeriumist täielikult loobutud. Viidatud sätte kohaselt võib broneeringuinfot töödelda juhul, kui „teatava muu kuriteo“ toimepanemise kahtlus on põhjendatud. Kõnealusele muule kuriteole ei seata enam mingeid tingimusi. FlugDaG § 6 lõike 4 sõnastuse kohaselt võib broneeringuinfo töötlemise või selle põhjal saadud teabe alusel vastutusele võtta isegi kergeimate rikkumiste eest.
- 30 Seega on kõnealune õigusnorm eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul ebaproportsionaalne. Euroopa Kohtu praktikast tulenevat nõuet, et põhiõiguste riive peab piirduma rangelt vajalikuga, ei ole käesolevas asjas täidetud. Broneeringuinfo sama hästi kui piiramatul kasutamisel, mida FlugDaG § 6 lõige 4 võimaldab, ei ole enam mingit seost võitlusega terroriaktide ja raskete kuritegude vastu. FlugDaG § 6 lõige 4 eemaldub seega direktiiviga (EL) 2016/681 taotletud eesmärkidest ning läheb nendest tunduvalt kaugemale.

Neljas küsimus: andmete kahekordne kogumine

- 31 Kuna direktiivi (EL) 2016/681 artikli 2 lõike 1 sätet, mis annab liikmesriikidele kaalutusõiguse, on kasutanud paljud liikmesriigid (ka Belgia Kuningriik, mis on käesolevas asjas väljumis- ja saabumiskoha riik), tuleb ELi-siseste lendude puhul edastada broneeringuinfo nii lennu väljumiskoha riigile kui ka saabumiskoha riigile ning vahemaandumiste korral ka transiitriikidele. ELi-siseste lendude puhul kogutakse ja säilitatakse iga reisija või asjassepuutuva kolmanda isiku broneeringuinfot niisiis vähemalt kahel korral, nii oli see käesoleval juhul ka kaebaja puhul. Viidatud säte toob asjaomaste reisijate broneeringuinfo mitmekordse kogumise kaasa ka lendude puhul, mis väljuvad kolmandast riigist

või suunduvad kolmandasse riiki ja millel on Euroopa Liidu liikmesriigis vahemaandumine.

- 32 Võimalikult väheste andmete kogumise põhimõtet arvestades ei ole see kooskõlas põhiõiguste harta artiklitega 7 ja 8, kuna broneeringuinfo töötlemisest tulenev liidu põhiõiguste riive ei piirdu rangelt vajalikuga.
- 33 Võimalikult väheste andmete kogumise põhimõte on sätestatud direktiivis (EL) 2016/680. Viidatud direktiiv võeti vastu koos direktiiviga (EL) 2016/681 ja täiendab seda. Direktiivi (EL) 2016/680 artikli 4 lõike 1 punktist c tuleneb esmalt, et isikuandmed ei või olla „liiased“ nende töötlemise eesmärkide suhtes. Sama direktiivi artikli 20 lõige 1 täpsustab seda põhimõtet, sätestades, et liikmesriigid näevad ette, et vastutav töötleja võtab meetmeid andmekaitsepõhimõtete (nagu võimalikult väheste andmete kogumine) tõhusaks rakendamiseks. Peale selle näeb direktiivi (EL) 2016/680 artikli 20 lõige 2 ette, et töödeldakse ainult isikuandmeid, mis on vajalikud töötlemise iga konkreetse eesmärgi saavutamiseks.
- 34 Identsete andmete mitmekordne töötlemine mitmes asutuses ei vasta aga võimalikult väheste andmete kogumise põhimõttele. Olgugi et see hõlmab sama broneeringuinfot, suurendab see broneeringuinfo töötlemisest tulenevat põhiõiguste riivet. Seda juba seetõttu, et andmeid kogutakse korduvalt ja andmete automaatsel võrdlemisel kasutatavad kriteeriumid kehtestab iga liikmesriik ise, vt direktiivi (EL) 2016/681 artikli 6 lõike 4 kolmas lause.

Viienda küsimuse alaküsimus a: eesmärgi muutmine direktiivi (EL) 2016/681 vaatepunktist

- 35 Direktiivi (EL) 2016/681 artikli 7 lõige 4 näeb ette, et broneeringuinfo üksuselt saadud broneeringuinfot ja selle töötlemise tulemusi võivad liikmesriikide pädevad asutused täiendavalt töödelda üksnes terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamise, avastamise, uurimise ja nende eest vastutusele võtmise konkreetsel eesmärgil. Direktiivi (EL) 2016/681 artikli 7 lõike 5 kohaselt ei piira artikli 7 lõige 4 liikmesriikide õiguskaitse- ja kohtuasutuste volitusi juhul, kui andmete töötlemisele järgnevate jõustamismeetmete käigus avastatakse muid rikkumisi või neile osutavaid tõendeid.
- 36 FlugDaG § 6 lõike 4 kohaselt on FlugDaG § 6 lõikes 1 nimetatud riigisisestel õiguskaitseasutustel õigus töödelda neile FlugDaG § 4 lõike 1 kohaselt seatud ülesannete (terroriaktide ja raskete kuritegude ennetamine ja nende eest vastutusele võtmine) täitmiseks edastatud broneeringuinfot ka muudel eesmärkidel, kui saadud teabest ja muudest andmetest tuleneb teatava muu kuriteo toimepanemise kahtlus.
- 37 Juhul kui Euroopa Kohus leiab, et FlugDaG § 6 lõige 4 on põhiõiguste harta artiklitega 7 ja 8 kooskõlas (vt kolmas küsimus), tekib küsimus, kas viidatud säte

on kooskõlas direktiivi (EL) artikli 7 lõigetega 4 ja 5. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul kooskõla puudub.

- 38 FlugDaG § 6 lõige 4 on säte, mis läheb direktiivi (EL) 2016/681 artikli 7 lõikest 5 kaugemale. Viimati nimetatud sättes sisalduvat tingimust, et teistele süütegudele (sellistele, mis ei ole terroriaktid ega rasked kuriteod direktiivi (EL) 2016/681 tähenduses) osutav teave peab olema saadud andmete töötlemisele järgnevate jõustamismeetmete käigus, FlugDaG § 6 lõige 4 nimelt ei sisalda. Sõnastuse kohaselt annab see pigem vahetult loa töödelda broneeringuinfot muudel eesmärkidel kui terroriaktide ja raskete kuritegude eest vastutusele võtmiseks, ja nimelt mitte üksnes siis, kui kõnealune teave on saadud seoses broneeringuinfo töötlemisega terroriaktide ja raskete kuritegude vastu võitlemise eesmärgil, vaid ka siis, kui see pärineb teistest allikatest. Seega lubab FlugDaG § 6 lõige 4 kasutada broneeringuinfot muul eesmärgil ka siis, kui broneeringuinfo töötlemisest endast ei ole tulenenud teavet juba toime pandud või toime pandavate kuritegude kohta. See toob kaasa andmete töötlemisega kaasneva põhiõiguste riive märkimisväärse suurenemise, milleks direktiivis (EL) 2016/681 alus puudub.

Viienda küsimuse alaküsimus b: Bundesamt für Verfassungsschutz (föderaalne sisejulgeolekuasutus)

- 39 Direktiivi (EL) 2016/681 artikli 7 lõige 1 näeb ette, et iga liikmesriik võtab vastu selliste pädevate asutuste nimekirja, kes on volitatud broneeringuinfo üksuselt taotlema või saada broneeringuinfot või selle töötlemise tulemusi nimetatud info täiendavaks uurimiseks või asjakohaste meetmete võtmiseks, et ennetada, avastada ja uurida terroriakte ja raskeid kuritegusid ning nende eest vastutusele võtta. Vastavalt direktiivi (EL) 2016/681 artikli 7 lõikele 2 on lõikes 1 osutatud asutused need asutused, kel on pädevus ennetada, avastada ja uurida terroriakte või raskeid rahvusvahelisi kuritegusid või nende eest vastutusele võtta.
- 40 Direktiivi (EL) 2016/681 artikli 7 lõike 1 kohases pädevate asutuste nimekirjas, mille võttis vastu Saksamaa, on 22 asutust, kelle hulka kuulub ka Bundesamt für Verfassungsschutz (föderaalne sisejulgeolekuasutus) (vt ELT 2018, C 194, lk 1). Vastavalt BVerfSchG § 5 lõikele 1 koosmõjus § 3 lõikega 1 on Bundesamt für Verfassungsschutz (föderaalne sisejulgeolekuasutus) ülesanne koguda ja analüüsida teavet, eelkõige sellist teavet, mis puudutab demokraatliku põhiseadusliku korra vastu suunatud tegevust, julgeolekut ohustavat või luuretegevust, samuti Saksamaa Liitvabariigi välisluure ohustavat tegevust või rahvaste rahumeelse koosseksisteerimise põhimõtte vastu suunatud tegevust.
- 41 BVerfSchG § 8 lõike 3 kohaselt ei ole Bundesamt für Verfassungsschutz (föderaalne sisejulgeolekuasutus) sellist pädevust nagu politseiasutustel. See näitab, et Bundesamt für Verfassungsschutz (föderaalne sisejulgeolekuasutus) on oma olemuselt pelgalt teabeasutus, kes ei pea ise ohtusid ära hoidma, vaid kes lisaks valitsuse ja üldsuse teavitamisele tegutseb teavet hankiva tugiasutusena, kelle kaudu on teistel asutustel, eelkõige politseiasutustel võimalik vajaduse korral vahetult sekkuda. BVerfSchG § 8 lõikes 3 väljendub politsei ja teabeasutuste

lahususe põhimõtte. Teistes liikmesriikides, näiteks Prantsusmaal, ei ole see nii; seal on julgeolekuasutustele antud samasugune pädevus nagu politseiasutustele.

- 42 Seega on vägagi küsitav, kas Bundesamt für Verfassungsschutz (föderaalne sisejulgeolekuasutus) on asutus, kellel on direktiivi (EL) 2016/681 artikli 7 lõike 2 tähenduses pädevus ennetada, avastada ja uurida terroriakte või raskeid rahvusvahelisi kuritegusid ning nende eest vastutusele võtta. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et direktiivi (EL) 2016/681 artikli 7 lõige 2 ei hõlma sellist asutust. See järeldus peab paika seda enam, et direktiivi (EL) 2016/681 artikli 7 lõike 1 kohasesse pädevate asutuste nimekirja on kantud ka Saksa politseiasutused, mistõttu ei ole vajadust anda asjaomase infoga tutvumise võimalust täiendavalt ka Bundesamt für Verfassungsschutzile (föderaalne sisejulgeolekuasutus).

TÖÖDOKUMENT