

Zadeva C-222/20

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

27. maj 2020

Predložitveno sodišče:

Verwaltungsgericht Wiesbaden (Nemčija)

Datum predložitvene odločbe:

15. maj 2020

Tožeča stranka:

OC

Tožena stranka:

Bundesrepublik Deutschland

Predmet postopka v glavni stvari

Dopustnost prenosa podatkov o potnikih

Predmet in pravna podlaga predloga

Razlaga prava Unije, člen 267 PDEU

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali je treba člen 21 in člen 67(2) PDEU razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni ureditvi, ki ob uporabi razširitvene klavzule iz člena 2(1) Direktive (EU) 2016/681 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o uporabi podatkov iz evidence podatkov o potnikih (PNR) za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon terorističnih in hudih kaznivih dejanj (UL 2016, L 119, str. 132; v nadaljevanju: Direktiva PNR) tudi pri letih znotraj Evropske unije določa, da letalski prevozniki posredujejo obsežne podatke glede vseh potnikov, brez izjeme, enotam za

- informacije o potnikih, ustanovljenim v posameznih državah članicah, pri katerih se ti podatki – z izjemo rezervacije leta – brez posebnega razloga shranijo in uporabijo za primerjavo s podatkovnimi zbirkami in vzorci ter nato hranijo (v tem primeru: člen 2(3) Gesetz über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/681 (zakon o obdelavi evidenc podatkov o potnikih (PNR) za prenos Direktive (EU) 2016/681) z dne 6. junija 2017 (BGBl. I, str. 1484), ki je bil spremenjen s členom 2 zakona z dne 6. junija 2017 (BGBl. I, str. 1484); v nadaljevanju: FlugDaG)?
2. Ali iz členov 7 in 8 Listine izhaja, da morajo biti v nacionalni ureditvi, s katero se prenaša člen 3, točka 9, v povezavi s Prilogo II k Direktivi PNR (v tem primeru: člen 4(1) FlugDaG), izčrpno in natančno našteje upoštevne nacionalne kazenske določbe, na katere se nanašajo kazniva dejanja iz Direktive PNR?
 3. Ali je treba člena 7 in 8 Listine razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni ureditvi države članice (v tem primeru: člen 6(4) FlugDaG), ki organom zadevne države članice, če ti organi izvajajo kazenski pregon, omogoča, da posredovane podatke PNR obdelujejo tudi za druge namene in ne samo za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon terorističnih in hudih kaznivih dejanj, če iz ugotovitev, tudi na podlagi drugih informacij, izhaja sum storitve nekega drugega kaznivega dejanja?
 4. Ali je razširitvena klavzula iz člena 2(1) Direktive PNR, ki omogoča nacionalno ureditev, v skladu s katero se Direktiva PNR uporablja tudi za lete znotraj Evropske unije (v obravnavanem primeru: člen 2(3) FlugDaG), in zaradi katere se podatki PNR pri letih znotraj EU evidentirajo dvakrat (podatke PNR evidentirata država odhoda in namembna država), ob upoštevanju načela najmanjšega obsega podatkov združljiva s členoma 7 in 8 Listine?
 5. Če Direktiva PNR ni v nasprotju z nadrejenim pravom (glej sklep Verwaltungsgericht Wiesbaden (upravno sodišče v Wiesbadnu, Nemčija) z dne 13. maja 2020, št. zadeve 6 K 805/19.WI) in se zato uporablja:
 - (a) Ali je treba člen 7(4) in (5) Direktive PNR razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi države članice (v tem primeru: člen 6(4) FlugDaG), ki organom zadevne države članice, če ti organi izvajajo kazenski pregon, omogoča, da posredovane podatke PNR obdelujejo tudi za druge namene in ne samo za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon terorističnih in hudih kaznivih dejanj, če iz ugotovitev, tudi na podlagi drugih informacij, izhaja sum storitve nekega drugega kaznivega dejanja (tako imenovani „dodatni ulov“)?
 - (b) Ali je praksa države članice, da na seznam pristojnih organov na podlagi člena 7(1) Direktive PNR uvrsti organ (v tem primeru: Bundesamt für

Verfassungsschutz (zvezni urad za ustavno varstvo, Nemčija)), ki na podlagi nacionalnega prava (v tem primeru: člen 5(1) v povezavi s členom 3(1) Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und das Bundesamt für Verfassungsschutz (zakon o sodelovanju zveze in dežel na področju ustavnega varstva in o zveznem uradu za ustavno varstvo)) zaradi nacionalnega načela ločevanja pristojnosti nima policijskih pooblastil, združljiva s členom 7(2) Direktive PNR?

Navedene določbe prava Unije

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), členi 7, 8 in 52

Člena 21 in 67 PDEU

Direktiva (EU) 2016/681 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o uporabi podatkov iz evidence podatkov o potnikih (PNR) za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon terorističnih in hudih kaznivih dejanj (UL 2016, L 119, str. 132)

Direktiva (EU) 2016/680 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov, ki jih pristojni organi obdelujejo za namene preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja ali pregona kaznivih dejanj ali izvrševanja kazenskih sankcij, in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Okvirnega sklepa Sveta 2008/977/PNZ (UL 2016, L 119, str. 89)

Uredba (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (UL 2016, L 77, str. 1)

Navedene nacionalne določbe

Gesetz über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/681 (zakon o obdelavi evidenc podatkov o potnikih (PNR) za prenos Direktive (EU) 2016/681, v nadaljevanju: FlugDaG)

Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (zakon o sodelovanju zveze in dežel na področju ustavnega varstva in o zveznem uradu za ustavno varstvo, v nadaljevanju: BVerfSchG), členi 3, 5 in 8

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka

- 1 10. junija 2017 je začel veljati FlugDaG, s katerim se prenaša Direktiva 2016/681 v nemško pravo. Ta direktiva ureja prenos podatkov PNR pri letih iz držav članic Evropske unije v tretje države in iz tretjih držav v države članice Unije ter obdelavo teh podatkov.
- 2 Člen 4 Direktive 2016/681 države članice zavezuje k ustanovitvi tako imenovanih enot za informacije o potnikih, pristojnih za zbiranje podatkov PNR od letalskih prevoznikov, hrambo, obdelavo in posredovanje teh podatkov pristojnim organom ter za izmenjavo podatkov PNR in rezultatov njihove obdelave. V skladu s členom 8 v povezavi s Prilogo I k Direktivi 2016/681 morajo države članice vsem letalskim prevoznikom naložiti, naj posredujejo določen sklop podatkov PNR enotam za informacije o potnikih države članice, na ozemlju katere je prihod ali odhod letov. V skladu s členom 9 Direktive 2016/681 se lahko države članice medsebojno zaprosijo za podatke PNR in si jih medsebojno posredujejo. Pod pogoji člena 11 Direktive je možen tudi prenos podatkov tretjim državam. Člen 6 Direktive ureja obdelavo podatkov, ki naj bi potekala zlasti na podlagi avtomatizirane primerjave podatkov s podatkovnimi zbirkami in glede na vnaprej določena merila (v FlugDaG „vzorec“).
- 3 Tožeča stranka je italijanska državljanica s stalnim prebivališčem v Bruslju (Belgija). 2. novembra 2019 je z letalom potovala iz Bruslja v Berlin (Nemčija) in 5. novembra 2019 iz Berlina nazaj v Bruselj. Tožeča stranka zahteva, naj se ugotovi, da je bila obdelava njenih podatkov glede teh letov nezakonita, in naj se ti podatki izbršejo.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga

- 4 Rešitev spora o glavni stvari je odvisna od tega, ali je Direktiva 2016/681 v celoti ali delno v nasprotju s Pogodbo DEU ali Listino. V tem primeru FlugDaG kot zakon o prenosu te direktive ne bi bil veljaven, tako da bi bila sporna obdelava podatkov nedopustna in bi imela tožeča stranka pravico do izbrisa.

Prvo vprašanje: pravica prostega gibanja in prebivanja na podlagi člena 21 PDEU

- 5 Letalski prevozniki so v skladu s členom 1(1) Direktive 2016/681 zavezani pri vsakem letu iz tretje države ali v tretjo državo posredovati podatke PNR vseh potnikov, brez izjeme, enotam držav članic za informacije o potnikih, pri katerih se ti podatki avtomatizirano obdelajo in hranijo pet let. Člen 2(1) te direktive vsebuje razširitevno klavzulo, ki državam članicam omogoča, da Direktivo uporabljajo tudi za lete znotraj Evropske unije. V skladu s členom 2(2) Direktive se v tem primeru uporabljajo vse določbe te direktive za lete znotraj EU, kot da bi bili leti zunaj EU.

- 6 Nemčija je s členom 2(3) FlugDaG uporabila to možnost. V skladu s to določbo je treba posredovati podatke PNR za vse redne, čarterske in zasebne lete, ki se ne opravljajo iz vojaških razlogov in ki vzletijo iz Zvezne republike Nemčije in pristanejo v drugi državi ali vzletijo iz druge države in pristanejo ali imajo vmesni pristanek v Zvezni republiki Nemčiji. Zato na podlagi nemškega prava za vse lete znotraj Evropske unije iz Nemčije in v Nemčijo veljajo ista pravila kot za lete zunaj EU.
- 7 Za obdelavo podatkov ni potreben noben določen razlog, na primer konkretni indici za povezavo z mednarodnim terorizmom ali organiziranim kriminalom. Zaradi tega se v kratkih obdobjih obdelata in shrani na stotine bilijonov podatkov. Zato je očitno, da hramba podatkov o potnikih zadeva temeljne pravice zelo velikega dela celotnega evropskega prebivalstva.
- 8 Podatki, ki jih je treba prenesti in ki jih določa člen 2(2) FlugDaG, so zelo obsežni in poleg imen in naslovov potnikov ter popolnega načrta potovanja vsebujejo tudi podatke o njihovi prtljagi, njihovih sopotnikih, vse podatke o načinu plačila ter „splošne opombe“, ki niso podrobneje opredeljene. Iz vseh teh podatkov je mogoče zelo natančno sklepati o zasebnem in poslovnem življenju zadevnih oseb. Iz njih namreč izhaja, kdo je kdaj v čigavem spremstvu kam potoval, katero plačilno sredstvo je bilo pri tem uporabljeno in kateri kontaktni podatki so bili navedeni in ali je zadevna oseba potovala z lahko ali težko prtljago. S poljem za prosto besedilo „splošnih opomb“ lahko pride tudi do zbiranja drugih podatkov, katerih obseg sploh ni jasen.
- 9 Predložitveno sodišče meni, da je obdelavo in hrambo podatkov PNR mogoče primerjati s hrambo podatkov na področju telekomunikacij. Sodišče je v zvezi z njo navedlo, da pomeni občutno in posebej resno poseganje v člena 7 in 8 Listine. Ker se obsežni podatki, na podlagi katerih je mogoče sklepati o zasebnem in poslovnem življenju zadevnih oseb, množično hranijo brez posebnega razloga, se lahko namreč te počutijo stalno nadzorovane (sodba z dne 8. aprila 2014, Digital Rights Ireland in drugi, C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238, točka 37).
- 10 Že v tem prvem postopku o hrambi podatkov je predložitveno sodišče, High Court (okrožno sodišče, Irska), Sodišču postavilo vprašanje o združljivosti Direktive 2006/24/ES s pravico državljanov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic iz člena 21 PDEU (sodba z dne 8. aprila 2014, Digital Rights Ireland in drugi, C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238, točka 18). Ker je Sodišče Direktivo že zaradi kršitev členov 7 in 8 Listine razglasilo za neveljavno, na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je High Court (okrožno sodišče) postavilo v zvezi s členom 21 PDEU, ni odgovorilo (sodba z dne 8. aprila 2014, Digital Rights Ireland in drugi, C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238, točka 72).
- 11 Argument za to, da obsežna obdelava podatkov PNR pomeni kršitev člena 21 PDEU, je, da se lahko posamezniki, na katere se nanašajo podatki, zaradi nje počutijo nadzorovani. Sicer se z obdelavo podatkov o potnikih niti ne prepoveduje niti neposredno ne omejuje prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav

članic. Vendar je treba v skladu s sodno prakso Sodišča utemeljiti tudi zgolj posredne omejitve člena 21 PDEU (glej sodbi z dne 13. junija 2019, Topfit in Biffi, C-22/18, EU:C:2019:497, točka 47, in z dne 2. junija 2016, Bogendorff von Wolfersdorff, C-438/14, EU:C:2016:401, točka 37). Treba je pričakovati, da zaradi občutka, da jih država stalno nadzoruje, številni državljani ne bodo ali bodo le še omejeno izvrševali svoje temeljne pravice na podlagi prava Unije, kot je pravica prostega gibanja in prebivanja. Zato gre za posredno kršitev člena 21 PDEU.

- 12 Predložitveno sodišče ima resne dvome glede upravičenosti tega posega. Cilj boja proti terorističnim in hudim kaznivim dejanjem, ki se uresničuje z Direktivo 2016/681, je sicer v skladu s sodno prakso Sodišča cilj splošnega interesa in zaradi tega legitimni cilj Unije (glej mnenje 1/15 z dne 26. julija 2017, EU:C:2017:592, točka 139). Vendar ukrepe, s katerimi se posega v temeljno svoboščino, kot je ta, ki jo določa člen 21 PDEU, objektivni razlogi upravičujejo le, če so nujni za varstvo interesov, ki jih želijo zagotoviti, in če teh ciljev ni mogoče doseči z manj omejevalnimi ukrepi (sodba z dne 6. septembra 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, točka 38).
- 13 V zvezi z nujnostjo je zelo vprašljivo, ali ciljev, ki se dosegajo s posegi, povezanimi z obdelavo podatkov o potnikih, ne bi bilo mogoče doseči z manj omejevalnimi ukrepi. Predložitveno sodišče meni, da zbiranje in hramba zelo obsežnih evidenc podatkov vseh potnikov, brez izjeme, za obdobje pet let ter avtomatizirana primerjava podatkov PNR s podatkovnimi zbirkami in glede na vnaprej določena merila (tako imenovane vzorce) glede na cilj, ki se ga želi doseči, ne pomenijo sorazmernega ukrepa.
- 14 To se zdi verjetno že zato, ker je obdelava podatkov PNR v skladu z navedbami tožene stranke precej neučinkovita. Tožena stranka je navedla, da je od aktiviranja sistema do 19. avgusta 2019 obdelala skupno 31.617.068 evidenc podatkov o potnikih. Na podlagi tega je bilo mogoče v 514 primerih uspešno izvesti preiskovalne ukrepe. Pri tem je šlo za 57 odvzemov prostosti, 10 neprikritih ukrepov nadzora, 66 prikritih ukrepov nadzora in 381 preverjanj bivališča. Vendar gre pri kontrolah in ugotavljanjih bivališča zgolj za predhodne ukrepe, ki niso neposredno namenjeni odvratanju nevarnosti ali pregonu kaznivih dejanj iz Direktive 2016/681. Posegi v temeljne pravice, povezani z obdelavo podatkov PNR, pa po mnenju predložitvenega sodišča niso sorazmerni s ciljem izvajanja takih predhodnih ukrepov. Poleg tega dejstvo, da se je nazadnje dejansko posredovalo samo v 57 primerih, zbuja dvome glede tega, ali je obdelava podatkov PNR na splošno primerna za uresničevanje ciljev iz Direktive 2016/681.
- 15 Poleg tega je vprašljiva tudi združljivost obdelave podatkov PNR s členom 67(2) PDEU. V skladu z njim Unija zagotovi, da se pri prehajanju notranjih meja ne izvaja kontrola oseb. Zakonodajalec Unije je to načelo konkretiziral tako, da je sprejel Uredbo (ES) št. 562/2006 (sodba z dne 22. junija 2010, Melki in Abdeli, C-188/10 in C-189/10, EU:C:2010:363, točka 66). Ta uredba je bila s sprejetjem Uredbe 2016/399 razveljavljena. Člen 22 te uredbe določa, da se notranje meje

lahko prehajajo na kateri koli točki brez opravljanja mejne kontrole oseb, ne glede na njihovo državljanstvo. Odsotnost nadzora v skladu s členom 23 Uredbe 2016/399 ne vpliva na izvrševanje policijskih pooblastil s strani pristojnih organov držav članic v skladu z nacionalnim pravom, kolikor izvajanje teh pooblastil nima enakovrednega učinka kot mejna kontrola. V skladu s členom 2(11) Uredbe 2016/399 „mejna kontrola“ pomeni kontrolo, opravljeno na mejnih prehodih, s katero se zagotovi, da se osebam, vključno z njihovimi vozili in predmeti v njihovi posesti, dovoli vstop na ozemlje ali izstop z ozemlja držav članic.

- 16 Vendar predložitveno sodišče meni, da ima obdelava podatkov PNR enakovredni učinek kot mejna kontrola. Pri njej se namreč podatki PNR vseh potnikov in tretjih oseb, na katere se nanašajo podatki, avtomatizirano primerjajo s podatkovnimi zbirkami in glede na vnaprej določena merila. To pomeni, da se avtomatizirano kontrolirajo vse osebe, ki vstopijo na ozemlje katere od držav članic Evropske unije, ne glede na konkretne elemente suma ali posebne okoliščine posameznega primera. Na podlagi teh kontrol je mogoče osebam, za katerimi je na primer razpisana tiralica, preprečiti vstop na ozemlje zadevne države članice Evropske unije.
- 17 Poleg tega je treba upoštevati sodno prakso Sodišča v zvezi s členom 21(a), drugi stavek, stare Uredbe št. 562/2006, ki se ujema s sedanjim členom 23(a), drugi stavek, Uredbe 2016/399, v skladu s katero indici, navedeni v tem členu, dokazujejo obstoj enakovrednega učinka, kot ga imajo mejne kontrole (sodba z dne 13. decembra 2018, Touring Tours und Travel in Sociedad de transportes, C-412/17 in C-474/17, EU:C:2018:1005, točka 54). Ti indici oziroma dokazi so v obravnavanem primeru podani vsaj zato, ker se podatki PNR ne obdelujejo samo na podlagi naključnih vzorcev, ampak na splošno pri vseh potnikih. Zaradi tega obdelava, vsaj v delu, v katerem se nanaša na primerjavo podatkov PNR s podatkovnimi zbirkami, tudi ne temelji na splošnih informacijah in izkušnjah policije glede možnih groženj za javni red, saj se izvaja ravno ne glede na sum.

Drugo vprašanje: seznam kaznivih dejanj

- 18 V skladu s členom 4(1) FlugDaG nemška enota za informacije o potnikih obdeluje podatke PNR, ki jih posredujejo letalski prevozniki, in jih primerja s podatkovnimi zbirkami in vzorci, da bi identificirala osebe, pri katerih obstajajo dejanski indici za to, da so storile ali nameravajo storiti kaznivo dejanje s seznama, ki je naveden v nadaljevanju.
- 19 Ta obdelava podatkov PNR za posameznike, na katere se nanašajo podatki, pomeni poseg v člena 7 in 8 Listine. Temeljna pravica do spoštovanja zasebnega življenja, ki je zagotovljena v členu 7 Listine, se nanaša na vse informacije v zvezi z določeno ali določljivo fizično osebo (glej sodbo z dne 9. novembra 2010, Volker und Markus Schecke in Eifert, C-92/09 in C-93/09, EU:C:2010:662, točka 52). Poleg tega obdelave podatkov iz PNR, na katere se FlugDaG nanaša, spadajo tudi na področje uporabe člena 8 Listine, ker gre za obdelave osebnih podatkov v smislu tega člena in morajo zato nujno izpolnjevati zahteve v zvezi z

varstvom podatkov iz navedenega člena (glej mnenje 1/15 z dne 26. julija 2017, ECLI: EU:C:2017:592, točka 123).

- 20 Kot je Sodišče že razsodilo, gre pri sporočanju osebnih podatkov tretji osebi, kot je javni organ, za poseganje v temeljno pravico iz člena 7 Listine, ne glede na nadaljnjo uporabo sporočenih informacij. Enako velja za hrambo osebnih podatkov in za dostop do navedenih podatkov z namenom, da bi jih uporabljali javni organi. Glede tega ni pomembno, ali so informacije o zasebnem življenju občutljive, niti to, ali so bile zadevne osebe zaradi tega poseganja morda oškodovane (glej mnenje 1/15 z dne 26. julija 2017, EU:C:2017:592, točka 124). Enako velja tudi v razmerju do člena 8 Listine, če gre za obdelavo osebnih podatkov (glej mnenje 1/15 z dne 26. julija 2017, EU:C:2017:592, točka 126).
- 21 Vendar pravice iz členov 7 in 8 Listine niso absolutne, temveč jih je treba upoštevati glede na njihovo funkcijo v družbi (glej mnenje 1/15 z dne 26. julija 2017, EU:C:2017:592, točka 136). Te pravice je vsekakor dopustno omejiti, če se s tem uresničujejo cilji v splošnem interesu. Boj proti terorističnim in hudim kaznivim dejanjem, ki je naveden kot cilj Direktive, ki je bila prenesena s FlugDaG, je tak cilj v splošnem interesu. Vendar morajo biti poseganja v temeljne pravice primerna in potrebna za uresničitev teh ciljev in ne smejo biti nesorazmerna v ožjem smislu. V skladu s členom 52(1) Listine mora biti tudi kakršno koli omejevanje uresničevanja temeljnih pravic in svoboščin Unije predpisano z zakonom in mora spoštovati njihovo bistveno vsebino. Ob upoštevanju načela sorazmernosti so omejitve teh pravic in svoboščin dovoljene samo, če so potrebne in če dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali če so potrebne zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih oseb (glej mnenje 1/15 z dne 26. julija 2017, EU:C:2017:592, točka 138).
- 22 Načelo sorazmernosti v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča zahteva, da je z ravnanjem institucij Unije mogoče uresničiti legitimne cilje, ki jim sledi zadevna ureditev, in da to ravnanje ne prestopi meje tega, kar je primerno in potrebno za uresničitev teh ciljev (sodba z dne 8. aprila 2014, Digital Rights Ireland in drugi, C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238, točka 46). V zvezi s pravico do spoštovanja zasebnega življenja varstvo te temeljne pravice v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča zahteva, da se odstopanja od varstva osebnih podatkov in njegove omejitve določijo v mejah tega, kar je nujno potrebno (sodba z dne 8. aprila 2014, Digital Rights Ireland in drugi, C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238, točka 52).
- 23 Zadevna ureditev, ki vsebuje poseganje, mora za izpolnjevanje te zahteve določati jasna in natančna pravila, ki urejajo obseg in uporabo zadevnega ukrepa. Poleg tega mora določati minimalne zahteve, tako da imajo osebe, katerih podatki se prenesejo, na voljo zadostna jamstva, ki omogočajo učinkovito varovanje njihovih osebnih podatkov pred tveganji zlorabe. Zlasti mora biti v njej navedeno, v kakšnih okoliščinah in pod katerimi pogoji je mogoče sprejeti ukrep, ki določa obdelavo takih podatkov, s čimer se tako zagotovi, da je poseganje omejeno na to, kar je nujno potrebno. Nujnost obstoja takih jamstev je toliko pomembnejša, če se

osebni podatki obdelujejo samodejno. Ti preudarki veljajo še posebej, kadar gre za varstvo posebne kategorije osebnih podatkov, ki so občutljivi (sodba z dne 8. aprila 2014, Digital Rights Ireland in drugi, C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238, točki 54 in 55).

- 24 Seznam kaznivih dejanj iz člena 4(1) FlugDaG med drugim vsebuje sklicevanja na kazniva dejanja, ki se ujemajo z enim od kaznivih dejanj iz Priloge II k Direktivi 2016/681 in za katera je določena zaporna kazen z najvišjo zagroženo kaznijo najmanj treh let (člen 4(1), točka 6, FlugDaG).
- 25 Torej člen 4(1), točka 6, FlugDaG ne vsebuje sklicevanj na kazniva dejanja iz nacionalnega Strafgesetzbuch (kazenski zakonik, StGB), ampak zgolj na kazniva ravnanja, ki v nemškem kazenskem pravu nimajo natančne ustreznice. Tako Priloga II k Direktivi 2016/681 na primer vsebuje pojme korupcija (točka 6), računalniška kriminaliteta/kibernetska kriminaliteta (točka 9) in kazniva dejanja zoper okolje (točka 10). StGB ne vsebuje opredelitev teh kaznivih ravnanj. V njem na primer ni opredelitve kaznivega dejanja „korupcija“. Korupcija je namreč nadpomenka za številna možna kazniva dejanja. To pomeni, da za nemške organe in zlasti tudi za osebe, na katere se podatki nanašajo, ni jasno določeno, katera kazniva dejanja spadajo pod to ureditev. Enako velja za pojma „kibernetska kriminaliteta“ in „kazniva dejanja zoper okolje“. Zato je FlugDaG, ker člen 4(1), točka 6, vsebuje zgolj sklicevanja na Prilogo II k Direktivi 2016/681, izredno nedoločen.
- 26 Glede na navedeno člen 4(1) FlugDaG ne izpolnjuje zahteve po jasnih in natančnih pravilih, ki urejajo obseg in uporabo zadevnih ukrepov (glej mnenje 1/15 z dne 26. julija 2017, EU:C:2017:592, točka 141). Predložitveno sodišče meni, da bi bil, nasprotno, potreben samostojen, izčrpen seznam kaznivih dejanj, ki bi natančno našteval upoštevne nacionalne kazenske določbe, s čimer bi se posameznikom, na katere se (lahko) nanašajo podatki, in nacionalnim organom pojasnilo področje uporabe FlugDaG.

Tretje vprašanje: sprememba namena obdelave z vidika Listine

- 27 V skladu s členom 6(4) FlugDaG lahko nacionalni organi iz člena 6(1) FlugDaG podatke PNR, ki se jim posredujejo zaradi izpolnjevanja nalog na podlagi člena 4(1) FlugDaG (preprečevanje in pregon terorističnih in hudih kaznivih dejanj), obdelujejo tudi za druge namene, če ti organi izvajajo kazenski pregon in iz ugotovitev, tudi na podlagi drugih informacij, izhaja sum storitve nekega drugega kaznivega dejanja (tako imenovani „dodatni ulov“). Torej člen 6(4) FlugDaG pomeni odstopanje od pravila iz člena 6(3) FlugDaG, v skladu s katerim se lahko posredovani podatki obdelujejo samo za namene, za katere so bili posredovani, in povzroča nedoločeno število sprememb namenov obdelave.
- 28 Skladnost te ureditve s temeljnimi pravicami na podlagi prava Unije je vprašljiva. Že merilo iz člena 3, točka 9, Direktive 2016/681, na podlagi katerega se presoja, ali gre za „hudo kaznivo dejanje“ (kazniva dejanja, ki se po nacionalnem pravu

države članice kaznujejo z zaporno kaznijo oziroma ukrepom odvzema prostosti z najvišjo zagroženo kaznijo najmanj treh let), je določeno zelo nizko.

- 29 Z ureditvijo iz člena 6(4) FlugDaG pa se v celoti odpravlja tudi to, že tako nizko postavljeno merilo. V skladu s to določbo se lahko podatki PNR obdelujejo, če obstaja utemeljen sum storitve „nekega drugega kaznivega dejanja“. Za to drugo kaznivo dejanje niso več določeni nobeni pogoji. V skladu z besedilom člena 6(4) FlugDaG se lahko s pomočjo obdelave podatkov PNR oziroma ugotovitev na podlagi te obdelave preganjajo tudi najlažja kazniva dejanja.
- 30 Zato predložitveno sodišče meni, da zadevna ureditev ni sorazmerna. V zvezi s to ureditvijo ni mogoče ugotoviti, da bi bili posegi v temeljne pravice v skladu s sodno prakso Sodišča omejeni na tisto, kar je nujno potrebno. S skoraj neomejeno uporabo podatkov PNR, ki jo omogoča člen 6(4) FlugDaG, se ne bojuje več proti terorističnim in hudim kaznivim dejanjem. Ureditev iz člena 6(4) FlugDaG se torej oddaljuje od ciljev, ki se uresničujejo z Direktivo 2016/681, in je v precejšnjem nesorazmerju z njimi.

Četrto vprašanje: dvojno evidentiranje

- 31 Ker so razširitveno klavzulo iz člena 2(1) Direktive 2016/681 uporabile številne države članice (tudi Kraljevina Belgija, ki je v obravnavanem primeru udeležena kot država odhoda in namembna država), je treba podatke PNR pri letih znotraj EU posredovati državi odhoda in namembni državi leta, v primeru vmesnih pristankov pa tudi tranzitnim državam. Zato se podatki PNR vsakega potnika ali tretje osebe, na katero se podatki nanašajo, pri letih znotraj EU obdelajo in shranijo vsaj dvakrat, kar v obravnavanem primeru velja tudi za tožečo stranko. Podatki PNR zadevnih potnikov se zaradi te ureditve večkrat evidentirajo tudi pri letih, katerih države odhoda ali namembne države so tretje države, vmesni pristanek pa imajo v eni od držav članic Evropske unije.
- 32 To ob upoštevanju načela najmanjšega obsega podatkov ni združljivo s členoma 7 in 8 Listine, saj posegi, povezani z obdelavo podatkov PNR, v te temeljne pravice iz prava Unije niso omejeni na tisto, kar je nujno potrebno.
- 33 Načelo najmanjšega obsega podatkov je določeno v Direktivi 2016/680. Ta direktiva je bila sprejeta skupaj z Direktivo 2016/681 in je mišljena kot njena dopolnitev. Iz člena 4(1)(c) Direktive 2016/680 je najprej razvidno, da osebni podatki ne smejo biti „prekomerni“ glede na namene, za katere se obdelujejo. V členu 20(1) te direktive je to načelo podrobneje pojasnjeno tako, da morajo države članice določiti, da upravljavec podatkov izvede ukrepe za učinkovito izvajanje načel varstva podatkov, kot je načelo najmanjšega obsega podatkov. Poleg tega člen 20(2) Direktive 2016/680 določa, da se lahko obdelajo samo osebni podatki, ki so potrebni za vsak poseben namen obdelave.
- 34 To, da se isti podatki večkrat obdelajo na več mestih, ravno ni v skladu z načelom najmanjšega obsega podatkov. To namreč, čeprav se obdelujejo isti podatki PNR,

poglablja posege v temeljne pravice, povezane z obdelavo podatkov o potnikih. In sicer že samo zato, ker se podatki večkrat evidentirajo in je vsaka država članica sama pristojna za določitev svojih meril za avtomatizirano primerjavo vzorcev, glej člen 6(4), tretji stavek, Direktive 2016/681.

Peto vprašanje, točka (a): sprememba namena obdelave z vidika Direktive 2016/681

- 35 V skladu s členom 7(4) Direktive 2016/681 lahko pristojni organi držav članic podatke PNR in rezultate obdelave teh podatkov nadalje obdelujejo samo za točno določene namene preprečevanja, odkrivanja, preiskovanja ali pregona terorističnih ali hudih kaznivih dejanj. V skladu s členom 7(5) Direktive 2016/681 člen 7(4) te direktive ne posega v pristojnosti nacionalnih organov preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj oziroma pravosodnih organov, kadar se v predkazenskem ali kazenskem postopku na podlagi navedene obdelave odkrijejo druga kazniva dejanja ali indici v zvezi z njimi.
- 36 V skladu s členom 6(4) FlugDaG lahko nacionalni organi iz člena 6(1) FlugDaG podatke PNR, ki se jim posredujejo zaradi izpolnjevanja nalog na podlagi člena 4(1) FlugDaG (preprečevanje in pregon terorističnih in hudih kaznivih dejanj), obdelujejo za druge namene, če ti organi izvajajo kazenski pregon in iz ugotovitev, tudi na podlagi drugih informacij, izhaja sum storitve nekega drugega kaznivega dejanja.
- 37 Če bi Sodišče presodilo, da je člen 6(4) FlugDaG združljiv s členoma 7 in 8 Listine (glej tretje vprašanje), se postavlja vprašanje, ali je združljiv s členom 7(4) in (5) Direktive 2016/681. Po mnenju predložitvenega sodišča je odgovor na to vprašanje nikalen.
- 38 Pri členu 6(4) FlugDaG gre za ureditev, ki je širša od področja uporabe člena 7(5) Direktive 2016/681. Člen 6(4) FlugDaG namreč ne vsebuje pogoja, ki ga vsebuje navedena določba Direktive, da so morala biti druga kazniva dejanja (to so kazniva dejanja, ki niso niti teroristična niti huda kazniva dejanja v smislu Direktive 2016/681) odkrita v predkazenskem ali kazenskem postopku na podlagi obdelave podatkov PNR. Člen 6(4) FlugDaG v skladu s svojim besedilom, nasprotno, neposredno omogoča obdelavo podatkov PNR za druge namene in ne samo za pregon terorističnih in hudih kaznivih dejanj oziroma boj proti njim, in sicer ne samo, kadar se ta kazniva dejanja odkrijejo na podlagi obdelave podatkov PNR, ki je namenjena boju proti terorističnim oziroma hudim kaznivim dejanjem, ampak tudi, kadar se odkrijejo na podlagi drugih virov. To pomeni, da člen 6(4) FlugDaG omogoča uporabo podatkov PNR za druge namene tudi, če na podlagi obdelave podatkov PNR niso bila odkrita nobena storjena ali nameravana kazniva dejanja. To bistveno pogloblja poseganje v temeljne pravice zaradi obdelave podatkov, za kar pa Direktiva 2016/681 ne daje nobene podlage.

Peto vprašanje, točka (b): Bundesamt für Verfassungsschutz (zvezni urad za ustavno varstvo, Nemčija)

- 39 V skladu s členom 7(1) Direktive 2016/681 vsaka država članica sprejme seznam pristojnih organov, ki so za namene preprečevanja, odkrivanja, preiskovanja ter pregona terorističnih ali hudih kaznivih dejanj upravičeni, da enoto za informacije o potnikih zaprosijo za podatke PNR ali rezultate obdelave teh podatkov – ali da jih prejmejo –, da bi te informacije nadalje podrobno preučili oziroma sprejeli ustrezne ukrepe. V skladu s členom 7(2) Direktive 2016/681 so organi iz člena 7(1) te direktive organi, ki so pristojni za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje ali pregon terorističnih ali hudih kaznivih dejanj.
- 40 Na seznamu pristojnih organov, ki ga je v smislu člena 7(1) Direktive 2016/681 sprejela Nemčija, je 22 organov, med njimi tudi zvezni urad za ustavno varstvo (glej UL 2018, C 194, str. 1). V skladu s členom 5(1) v povezavi s členom 3(1) BVerfSchG je naloga zveznega urada za ustavno varstvo, da zbira in analizira informacije, zlasti o prizadevanjih za rušenje svobodne demokratične ureditve, o dejavnostih, ki ogrožajo varnost, ali dejavnostih tajnih služb ter o prizadevanjih, ki ogrožajo zunanje interese Zvezne republike Nemčije ali so usmerjena proti ideji medsebojnega razumevanja narodov.
- 41 V skladu s členom 8(3) BVerfSchG zvezni urad za ustavno varstvo nima policijskih pooblastil. S tem je pojasnjeno, da je zvezni urad za ustavno varstvo zgolj obveščevalna služba, ki ni zavezana k odvratanju nevarnosti, ampak ki ima poleg obveščanja vlade in javnosti funkcijo pomožnega organa za zagotavljanje informacij, s čimer omogoča morebitno posredovanje drugih organov, zlasti policije. Zato iz člena 8(3) BVerfSchG izhaja, da je treba ločevati med policijo in obveščevalnimi službami. Druge države članice, na primer Francija, ne poznajo te ločitve; v Franciji imajo organi za ustavno varstvo policijska pooblastila.
- 42 Glede na navedeno je zelo vprašljivo, ali je zvezni urad za ustavno varstvo organ, ki je v smislu člena 7(2) Direktive 2016/681 pristojen za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje ali pregon terorističnih ali hudih kaznivih dejanj. Predložitveno sodišče meni, da člen 7(2) Direktive 2016/681 ne zajema takega organa. To pa še zlasti zato, ker je nemška policija sama navedena na seznamu organov s pravico do dostopa na podlagi člena 7(1) Direktive 2016/681, tako da ni treba, da bi imel možnost dostopa tudi zvezni urad za ustavno varstvo.