

Věc C-222/20

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora**

Datum doručení:

27. května 2020

Předkládající soud:

Verwaltungsgericht Wiesbaden (Německo)

Datum předkládacího rozhodnutí:

15. května 2020

Žalobce:

OC

Žalovaná:

Spolková republika Německo

Předmět původního řízení

Přípustnost předávání údajů o cestujících

Předmět a právní základ předběžné otázky

Výklad unijního práva, článek 267 SFEU

Předběžné otázky

1. Musí být článek 21 a čl. 67 odst. 2 SFEU vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která na základě využití možnosti, kterou poskytuje čl. 2 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/681 ze dne 27. dubna 2016 o [používání údajů jmenné evidence cestujících (PNR)] pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti (Úř. věst. 2016, L 119, s. 132, dále jen „směrnice 2016/681“), i v případě letů uvnitř Evropské unie stanoví, že letečtí dopravci musí předávat rozsáhlé soubory údajů o

všech cestujících bez výjimky útvarům pro informace o cestujících vytvořeným členskými státy, a že tyto údaje zde budou muset být uchovávány – pomineme-li rezervaci letu – bez konkrétního důvodu a použity pro porovnání s databázemi a vzorci a následně uchovávány (v projednávané věci § 2 odst. 3 Gesetz über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Umsetzung der Richtlinie [EU] 2016/681 (zákon o zpracování údajů o cestujících, kterým se provádí směrnice (EU) 2016/681) ze dne 6. června 2017 [BGBl. I s. 1484], který byl pozměněn článkem 2 zákona ze dne 6. června 2017 [BGBl. I s. 1484]; dále jen „FlugDaG“)?

2. Vyplývá z článků 7 a 8 Listiny základních práv, že vnitrostátní právní předpisy (v projednávané věci § 4 odst. 1 FlugDaG), kterými se provádí čl. 3 bod 9 ve spojení s přílohou II směrnice 2016/681, musí taxativně a jasně uvádět relevantní vnitrostátní trestně právní ustanovení, kterých se týkají trestné činy uvedené ve směrnici 2016/681?
3. Musí být články 7 a 8 Listiny základních práv vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě členského státu (v projednávané věci § 6 odst. 4 FlugDaG), která orgánům dotyčného členského státu, pokud plní úkoly trestního stíhání, umožňuje předané údaje PNR zpracovávat i za jiným účelem, než je prevence, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti, pokud zjištění, i ve spojení s dalšími informacemi, odůvodňují podezření ze spáchání jiného trestného činu?
4. Je ustanovení čl. 2 odst. 1 směrnice 2016/681, které umožňuje přijetí vnitrostátní právní úpravy, podle níž se směrnice 2016/681 použije i na lety uvnitř Evropské unie (v projednávané věci § 2 odst. 3 FlugDaG), a která vede k tomu, že v rámci Evropské unie dochází ke dvojitému sběru údajů PNR (země odletu a cílová země provádí sběr údajů PNR), s ohledem na zásadu minimalizace údajů slučitelné s články 7 a 8 Listiny základních práv?
5. V případě, že směrnice 2016/681 není v rozporu s nadřazeným právem [viz usnesení Verwaltungsgericht Wiesbaden (správní soud ve Wiesbadenu) ze dne 13. května 2020, sp. zn. 6 K 805/19.WI, [věc C-215/20], a je tedy použitelná:
 - a) Musí být čl. 7 odst. 4 a 5 směrnice 2016/681 vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě členského státu (v projednávané věci § 6 odst. 4 FlugDaG), která orgánům dotyčného členského státu, pokud plní úkoly trestního stíhání, umožňuje předané údaje PNR zpracovávat i za jiným účelem, než je prevence, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti, pokud zjištění, i ve spojení s dalšími informacemi, odůvodňují podezření ze spáchání jiného trestného činu (takzvané vedlejší odhalení)?

- b) Je praxe členského státu, že do seznamu příslušných orgánů podle čl. 7 odst. 1 směrnice 2016/681 zařadí orgán [v projednávané věci Bundesamt für Verfassungsschutz (Spolkový úřad pro ochranu ústavy)], který podle vnitrostátního práva [v projednávané věci § 5 odst. 1 ve spojení s § 3 odst. 1 Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und das Bundesamt für Verfassungsschutz (zákon o spolupráci mezi Spolkem a spolkovými zeměmi v záležitostech ochrany ústavy a o Spolkovém úřadu pro ochranu ústavy)] z důvodu zásady dělby pravomocí, která platí ve vnitrostátním právu, nemá policejní pravomoci, slučitelná s čl. 7 odst. 2 směrnice 2016/681?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

Listina základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) články 7, 8 a 52.

Články 21 a 67 SFEU.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/681 ze dne 27. dubna 2016 o používání údajů jmenné evidence cestujících (PNR) pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti (Úř. věst. 2016, L 119, s. 132).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/680 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů, o volném pohybu těchto údajů a o zrušení rámcového rozhodnutí Rady 2008/977/SVV (Úř. věst. 2016, L 119, s. 89).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (Úř. věst. 2016, L 77, s. 1).

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Gesetz über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/681 (zákon o zpracování údajů o cestujících, kterým se provádí směrnice (EU) 2016/681)), dále jen „FlugDaG“).

Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (zákon o spolupráci mezi Spolkem a spolkovými zeměmi v záležitostech ochrany ústavy a o Spolkovém úřadu pro ochranu ústavy, dále jen „BVerfSchG“), § 3, § 5 a § 8.

Stručné shrnutí skutkového stavu a řízení

- 1 Dne 10. června 2017 vstoupil v platnost FlugDaG, kterým byla do německého práva provedena směrnice 2016/681. Tato směrnice upravuje předávání údajů PNR u letů z členských států Evropské unie do třetích zemí a z třetích zemí do členských států, jakož i zpracování těchto údajů.
- 2 Článek 4 směrnice 2016/681 ukládá členským státům vytvoření takzvaných útvarů pro informace o cestujících, které jsou zodpovědné za shromažďování údajů PNR od leteckých dopravců a uchovávání, zpracování a předávání těchto údajů příslušným orgánům, jakož i výměnu údajů PNR a výměnu výsledků jejich zpracování. Podle článku 8 ve spojení s přílohou I směrnice 2016/681 musí členské státy uložit všem leteckým dopravcům povinnost předávat definované údaje PNR útvarům pro informace o cestujících toho členského státu, na jehož území bude let přistávat nebo z jehož území bude let zahájen. Podle článku 9 směrnice 2016/681 si mohou členské státy údaje PNR mezi sebou vyžádat a vzájemně si je předávat. Za podmínek stanovených v článku 11 směrnice lze údaje předávat také třetím zemím. Článek 6 směrnice upravuje zpracování údajů, které má probíhat zejména jejich automatizovaným porovnáním s databázemi a předem stanovenými kritérii (ve FlugDaG označovanými jako „vzorce“).
- 3 Žalobce je italským státním příslušníkem s bydlištěm v Bruselu (Belgie). Dne 2. listopadu 2019 letěl z Bruselu do Berlína (Německo) a dne 5. listopadu 2019 z Berlína zpět do Bruselu. Domáhá se, aby bylo určeno, že zpracování jeho údajů cestujícího v letecké dopravě týkajících se těchto letů bylo protiprávní a aby tyto údaje byly vymazány.

Stručný popis odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 4 Pro rozhodnutí sporu v původním řízení je rozhodující, zda je směrnice 2016/681 jako celek nebo její části v rozporu se Smlouvou o FEU nebo Listinou. V tom případě by nebylo možno použít FlugDaG jako prováděcí zákon, sporné zpracování údajů by proto nebylo přípustné a žalobce by měl nárok na jejich vymazání.

K otázce 1: Volný pohyb podle článku 21 SFEU

- 5 Podle čl. 1 odst. 1 směrnice 2016/681 jsou letečtí dopravci na všech letech mimo EU povinni předat údaje PNR všech cestujících bez výjimky útvarům členských států pro informace o cestujících, u nichž jsou tyto údaje automaticky zpracovávány a uloženy po dobu pěti let. Článek 2 odst. 1 této směrnice umožňuje členským státům používat tuto směrnici i na lety v uvnitř Evropské unie. Podle čl. 2 odst. 2 této směrnice se v tomto případě použijí všechna ustanovení této směrnice na lety uvnitř Evropské unie, jako by se jednalo o lety mimo Evropskou unii.

- 6 Této možnosti Německo využilo prostřednictvím § 2 odst. 3 FlugDaG. Podle tohoto ustanovení se předávají údaje PNR o všech letech na pravidelných leteckých spojeních, v charterové dopravě a leteckých taxi službách, které neslouží vojenským účelům a které odlétají ze Spolkové republiky Německo a přistávají v jiném státě nebo odlétají z jiného státu a přistávají nebo mají mezipřistání ve Spolkové republice Německo. V tomto ohledu platí podle německého práva pro všechny lety uvnitř Evropské unie z a do Německa tato pravidla, stejně jako pro lety mimo EU.
- 7 Pro zpracování údajů přitom není zapotřebí žádný určitý důvod, například konkrétní náznaky o vazbě na mezinárodní terorismus nebo organizovanou trestnou činnost. Důsledkem toho je, že během krátké doby jsou zpracovávány stovky biliónů datových záznamů. „Uchovávání údajů“ o cestujících se tedy zásadním způsobem zjevně týká základních práv velmi široké části všech občanů Evropy.
- 8 Předávané údaje, které stanoví § 2 odst. 2 FlugDaG, jsou velmi rozsáhlé a kromě jména a adresy cestujících a celého průběhu cesty obsahují také údaje o jejich zavazadlech, spolucestujících, všechny typy platebních informací a také blíže nedefinované „obecné poznámky“. Z komplexu těchto údajů lze odvodit informace o soukromém a obchodním životě dotčených osob. Vyplývá z nich totiž, kdo, kdy a v doprovodu koho kam cestoval, jaký platební prostředek přitom použil a jaké kontaktní údaje uvedl a zda dotčená osoba cestovala s lehkým či těžkým zavazadlem. Prostřednictvím rubriky „obecné poznámky“ lze přidat ještě další údaje, jejichž rozsah je zcela nejasný.
- 9 Předkládající soud považuje zpracování a uchovávání údajů PNR za srovnatelné s uchováváním údajů v oblasti telekomunikací. K tomu Soudní dvůr uvedl, že představuje velmi rozsáhlý a zvláště závazný zásah do článků 7 a 8 Listiny. Masové, bezdůvodné ukládání rozsáhlých záznamů, které umožňuje odvodit informace o soukromém a obchodním životě dotčených osob, může v těchto osobách vyvolávat dojem, že jsou pod neustálým dohledem (rozsudek ze dne 8. dubna 2014, Digital Rights Ireland a další, C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, bod 37).
- 10 Již v rámci tohoto prvního řízení týkajícího se uchovávání údajů předkládající soud, High Court (Irsko), položil otázku týkající se slučitelnosti směrnice 2006/24/ES s právem občanů na volný pohyb a pobyt na území členských států, které je zakotveno v článku 21 SFEU (rozsudek ze dne 8. dubna 2014, Digital Rights Ireland a další, C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, bod 18). Vzhledem k tomu, že Soudní dvůr prohlásil směrnici za neplatnou již proto, že byla v rozporu s články 7 a 8 Listiny, neodpověděl na předběžné otázky High Court, které se týkaly článku 21 SFEU (rozsudek ze dne 8. dubna 2014, Digital Rights Ireland a další, C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, bod 72).
- 11 Závěr o porušení článku 21 SFEU v důsledku rozsáhlého zpracovávání údajů PNR podporuje i to, že toto zpracovávání může u dotčených osob vyvolat pocit, že jsou

sledovány. Pobyt nebo pohyb na území členských států sice není zpracováním údajů o cestujících v letecké dopravě zakázán nebo přímo omezen. Judikatura Soudního dvora nicméně uznává, že i jen nepřímá omezení článku 21 SFEU vyžadují odůvodnění (viz rozsudky ze dne 13. června 2019 Topfit a Biffi, C-22/18, EU:C:2019:497, bod 47 a ze dne 2. června 2016, Bogendorff von Wolfersdorff, C-438/14, EU:C:2016:401, bod 37). Je třeba vycházet z toho, že pocit neustálého státního dohledu povede u mnoha občanů k tomu, že svoje základní práva zaručená unijním právem, jako je právo volného pohybu a pobytu, nebudou využívat vůbec nebo jen v omezeném rozsahu. V tomto ohledu se jedná o nepřímý zásah do práv zaručených článkem 21 SFEU.

- 12 Předkládající soud má vážné pochybnosti o tom, zda je tento zásah odůvodněný. Cíl sledovaný směrnicí 2016/681, který spočívá v boji s terorismem a závažnou trestnou činností, sice podle judikatury Soudního dvora představuje cíl, který slouží obecnému zájmu, a je tedy legitimním cílem Unie (viz posudek 1/15 ze dne 26. července 2017, EU:C:2017:529, bod 139). Taková opatření, která zasahují do základní svobody, jako je základní svoboda zakotvená v článku 21 SFEU, však mohou být odůvodněna objektivními důvody pouze tehdy, pokud jsou nezbytná pro ochranu zájmů, které mají zaručit, a pouze v rozsahu, v němž těchto cílů nemůže být dosaženo méně omezujícími opatřeními (rozsudek ze dne 6. září 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, bod 38).
- 13 Pokud jde o nezbytnost, je velmi sporné, zda cílů sledovaných zásahy vyplývajících ze zpracovávání údajů o cestujících v letecké dopravě nelze dosáhnout prostřednictvím méně omezujících opatření. Předkládající soud zastává názor, že sběr a uchovávání velmi rozsáhlých souborů údajů bez výjimky o všech cestujících v letecké dopravě po dobu pěti let, jakož i automatické porovnávání údajů PNR s databázemi a předem stanovenými kritérii (tzv. vzorce) není vzhledem k sledovanému cíli přiměřené.
- 14 Uvedené se nabízí již jen proto, že zpracovávání údajů PNR je podle toho, co tvrdí žalovaná, téměř neúčinné. Žalovaná uvedla, že od spuštění systému do 19. srpna 2019 zpracovala celkem 31 617 068 sad údajů o cestujících. Na tomto základě bylo možné v 514 případech úspěšně provést pátrací opatření. Jednalo se přitom o 57 zadržení, 10 otevřených kontrol, 66 utajených kontrol a 381 zjištění místa pobytu. V případě kontrol a zjištění místa pobytu se však jedná o čistě předběžná opatření, která neslouží přímo k odvracení nebezpečí nebo stíhání trestných činů uvedených ve směrnici 2016/681. Pro účely provádění takovýchto předběžných opatření však nejsou zásahy do základních práv vyplývajících ze zpracovávání údajů PNR podle názoru předkládajícího soudu přiměřené. Skutečnost, že v konečném důsledku jen v 57 případech došlo ke skutečnému zásahu, krom toho vzbuzuje pochybnosti i o obecné vhodnosti zpracovávání údajů PNR pro dosažení cílů směrnice 2016/681.
- 15 Sporná je rovněž slučitelnost zpracovávání údajů PNR s čl. 67 odst. 2 SFEU. Podle tohoto ustanovení Unie zajišťuje, aby na vnitřních hranicích neprobíhala kontrola osob. Tuto zásadu provedl unijní normotvůrce tím, že vydal nařízení (ES)

č. 562/2006 (rozsudek ze dne 22. června 2010, Melki a Abdeli, C-188/10 a C-189/10, EU:C:2010:363, bod 66). Toto nařízení bylo zrušeno přijetím nařízení 2016/399. Podle článku 22 tohoto nařízení lze vnitřní hranice překročit v jakémkoliv místě, aniž by se prováděla hraniční kontrola osob bez ohledu na jejich státní příslušnost. Podle článku 23 nařízení 2016/399 se zrušení ochrany vnitřních hranic nedotýká výkonu policejních pravomocí příslušnými orgány členských států podle jejich vnitrostátních právních předpisů, pokud výkon těchto pravomocí nemá účinek rovnocenný hraničním kontrolám. Hraničními kontrolami se podle čl. 2 bodu 11 nařízení 2016/399 rozumí kontroly prováděné na hraničních přechodech, aby se zajistilo, že osobám, včetně jejich dopravních prostředků a předmětů, které mají v držení, může být povolen vstup na území členských států nebo jeho opuštění.

- 16 Podle názoru předkládajícího soudu má zpracovávání údajů PNR nicméně stejné účinky jako hraniční kontroly. Dochází při něm totiž k automatickému porovnávání údajů PNR všech cestujících v letecké dopravě a třetích osob s databázemi a na základě předem stanovených kritérií. Všechny osoby, které vstupují na území státu Evropské unie, se bez ohledu na konkrétní podezření nebo zvláštní okolnosti konkrétního případu, podrobují automatizované kontrole. Na základě těchto kontrol může být osobám, které se například nachází na seznamu hledaných osob, zabráněno ve vstupu na území dotyčného členského státu Evropské unie.
- 17 Krom toho je nutno přihlídnout k judikatuře Soudního dvora týkající se čl. 21 písm. a) druhé věty předchozího nařízení č. 562/2006, který odpovídá dnešnímu čl. 23 písm. a) druhé větě nařízení 2016/399, podle níž skutečnosti uvedené v tomto článku jsou zároveň indiciemi o existenci účinku rovnocenného hraničním kontrolám (rozsudek ze dne 13. prosince 2018, Touring Tours und Travel a Sociedad de transportes, C-412/17 a C-474/17, EU:C:2018:1005, bod 54). Tyto skutečnosti resp. indicie existují v projednávané věci přinejmenším v tom smyslu, že zpracování údajů PNR musí být provedeno ne na základě namátkových kontrol, nýbrž obecně u všech cestujících v letecké dopravě. Z tohoto důvodu se zpracovávání, přinejmenším pokud jde o porovnávání údajů PNR s databázemi, neprovádí ani na základě obecných policejních informací a zjištění o případných hrozbách pro veřejnou bezpečnost, protože je prováděno nezávisle na jakémkoli podezření.

K otázce 2: Seznam trestných činů

- 18 Podle § 4 odst. 1 FlugDaG zpracovává německý útvar pro informace o cestujících údaje PNR předané leteckým dopravcem a porovnává je s databázemi údajů a vzorci za účelem identifikace osob, u nichž skutečně existují indicie, že se dopustili trestného činu nebo že spáchají trestný čin, který je uveden v příloženém seznamu.
- 19 Toto zpracování údajů PNR představuje pro dotčené osoby zásah do práv zakotvených v člancích 7 a 8 Listiny. Základní právo na respektování soukromého

života, které je zaručeno článkem 7 Listiny, se vztahuje na veškeré informace o identifikované nebo identifikovatelné osobě (viz rozsudek ze dne 9. listopadu 2010, Volker a Markus Schecke a Eifert, C-92/09 a C-93/09, EU:C:2010:662, bod 52). Způsoby zpracování údajů PNR stanovené ve FlugDaG mimoto spadají pod článek 8 Listiny, protože představují zpracování osobních údajů ve smyslu tohoto článku a musejí tedy nutně splňovat požadavky na ochranu údajů stanovené v tomto článku (viz posudek 1/15 ze dne 26. července 2017, EU:C:2017:592, bod 123).

- 20 Jak již Soudní dvůr rozhodl, sdělování osobních údajů třetí straně, například veřejnému orgánu, je zásahem do základního práva zakotveného v článku 7 Listiny bez ohledu na to, jak jsou poskytnuté informace následně využity. Totéž platí pro uchovávání osobních údajů a pro jejich zpřístupňování za účelem jejich využití veřejnými orgány. V tomto ohledu není důležité, zda dotyčné informace o soukromém životě představují citlivé údaje nebo zda dotyčné osoby utrpěly z důvodu tohoto zásahu případné nepříznivé následky (viz posudek 1/15 ze dne 26. července 2017, EU:C:2017:529, bod 124). To samé platí také pro článek 8 Listiny v rozsahu, v jakém se jedná o zpracování osobních údajů (viz posudek 1/15 ze dne 26. července 2017, EU:C:2017:529, bod 126).
- 21 Je pravdou, že se práva zakotvená v člancích 7 a 8 Listiny neprojevují jako absolutní výsady, ale musí být nahlížena ve vztahu k jejich společenské funkci (viz posudek 1/15 ze dne 26. července 2017, EU:C:2017:529, bod 136). Omezení těchto práv může být za účelem dosažení cílů obecného zájmu jistě přípustné. Potírání teroristických činů a závažné trestné činnosti, jež je cílem směrnice, kterou provádí FlugDaG, je takovýmto cílem obecného zájmu. Zásahy do základních práv však musí být vhodné a nezbytné k dosažení těchto cílů a nesmí být nepřiměřené v úzkém slova smyslu. Navíc musí být podle čl. 52 odst. 1 Listiny každé omezení výkonu unijních práv a svobod stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv a svobod. Při dodržení zásady proporcionality mohou být omezení zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého. (viz posudek 1/15 ze dne 26. července 2017, EU:C:2017:529, bod 138).
- 22 Zásada proporcionality podle ustálené judikatury Soudního dvora vyžaduje, aby akty unijních orgánů byly způsobilé k uskutečnění legitimních cílů sledovaných dotčenou právní úpravou a nepřekračovaly meze toho, co je přiměřené a nezbytné k dosažení těchto cílů (rozsudek ze dne 8. dubna 2014, Digital Rights Ireland a další, C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, bod 46). Pokud jde o právo na respektování soukromého života, podle ustálené judikatury Soudního dvora ochrana tohoto základního práva vyžaduje, aby výjimky z ochrany osobních údajů a její omezení byly činěny v mezích toho, co je naprosto nezbytné (rozsudek ze dne 8. dubna 2014, Digital Rights Ireland a další, C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, bod 52).

- 23 Aby byl tento požadavek splněn, musí právní úprava, která takovýto zásah obsahuje, určit jasná a přesná pravidla pro rozsah a použití dotčeného opatření. Krom toho musí stanovit minimální požadavky, aby osoby, jejichž údaje byly předány, měly dostatečné záruky umožňující účinně chránit své osobní údaje proti riziku zneužití. Taková právní úprava musí zejména vymezit okolnosti a podmínky, za nichž může být přijato opatření týkající se zpracovávání takových údajů, čímž zaručí, že se zásah omezí na to, co je nezbytně nutné. Potřeba takových záruk je o to významnější v případě, kdy jsou osobní údaje zpracovávány automaticky. To platí o to více, jedná-li se o ochranu zvláštních kategorií citlivých osobních údajů (rozsudek ze dne 8. dubna 2014, Digital Rights Ireland a další, C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, bod 54 a násl.).
- 24 Seznam trestných činů uvedený v § 4 odst. 1 FlugDaG odkazuje mimo jiné na trestné činy, které odpovídají trestným činům uvedeným v příloze II směrnice 2016/68, a za které lze uložit trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby v délce nejméně tří let.
- 25 Ustanovení § 4 odst. 1 bodu 6 FlugDaG tedy neodkazuje na trestné činy podle vnitrostátního Strafgesetzbuch (trestní zákon, dále jen „StGB“), ale jen na trestné činy, které v německém trestním právu nemají svůj přesný ekvivalent. Příloha II směrnice 2016/681 tak například obsahuje pojmy korupce (bod 6), počítačová trestná činnost/kyberkriminalita (bod 9) nebo trestné činy proti životnímu prostředí (bod 10). Tato jednání však nejsou skutkovými podstatami trestných činů podle StGB. StGB například nezná skutkovou podstatu trestného činu „korupce“. Korupce představuje spíše nadřazené označení pro celou řadu možných trestných činů. Pro německé orgány a zejména také pro dotčené osoby tedy není jasně definované, jaké trestné činy sem mají spadat. Totéž platí pro pojmy kyberkriminalita a trestné činy proti životnímu prostředí. Pouhý odkaz na přílohu II směrnice 2016/681, který je uveden v § 4 odst. 1 bodu 6 FlugDaG, v této souvislosti vede k podstatné neurčitosti FlugDaG.
- 26 Ustanovení § 4 odst. 1 FlugDaG proto nesplňuje požadavek jasného a přesného pravidla upravujícího rozsah a použití dotčených opatření (viz posudek 1/15 ze dne 26. července 2017, EU:C:2017:592, bod 141). V tomto ohledu by podle názoru předkládajícího soudu byl nezbytný samostatný, vyčerpávající seznam trestných činů, který by jasně uváděl příslušná vnitrostátní ustanovení trestních předpisů, aby tak byla (potenciálně) dotčeným osobám, jakož i vnitrostátním orgánům, zaručena jasnost, pokud jde o rozsah použití FlugDaG.

K otázce 3: Změna účelu a požadavky Listiny

- 27 Podle § 6 odst. 4 FlugDaG jsou vnitrostátní orgány uvedené v § 6 odst. 1 FlugDaG oprávněny zpracovávat údaje PNR, které jim byly předány za účelem plnění úkolů stanovených v § 4 odst. 1 FlugDaG (prevence a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti), i pro jiné účely, pokud tyto orgány plní úkoly v rámci trestního stíhání a poznatky ve spojení s dalšími informacemi odůvodňují podezření ze spáchání určitého jiného trestného činu (tzv. vedlejší

odhalení). Ustanovení § 6 odst. 4 FlugDaG tak představuje výjimku z obecného ustanovení § 6 odst. 3 FlugDaG, podle nějž mohou být předané údaje zpracovány pouze za účelem, ke kterému byly předány, a vede k neurčitému počtu změn stanoveného účelu.

- 28 Soulad této právní úpravy se základními právy Unie vyvolává pochybnosti. Již samotná hranice uvedená v čl. 3 bodě 9 směrnice 2016/681, která se použije pro posouzení, zda se jedná o „závažnou trestnou činnost“ (trestný čin, za který lze podle vnitrostátního práva členského státu uložit trest odnětí svobody nebo ochranné opatření spojené s odnětím svobody s horní hranicí trestní sazby v délce nejméně tři let), je stanovena velmi nízko.
- 29 Od této, už i tak nízké hranice se zcela upouští na základě právní úpravy § 6 odst. 4 FlugDaG. Údaje PNR je podle tohoto ustanovení možné zpracovávat tehdy, pokud existuje důvodné podezření ze spáchání „některých jiných trestných činů“. Na takovýto jiný trestný čin se již nekladou žádné další požadavky. I nejmenší přestupek lze v souladu se zněním § 6 odst. 4 FlugDaG stíhat pomocí zpracování údajů PNR, resp. na základě zjištění získaných na základě tohoto zpracování.
- 30 Sporná právní úprava je proto podle názoru předkládajícího soudu nepřiměřená. V projednávané věci nelze konstatovat, že by se jednalo o zásah do základních práv omezený na absolutně nezbytný rozsah toho, co je nezbytné ve smyslu judikatury Soudního dvora. Téměř neomezené využívání údajů PNR, které umožňuje § 6 odst. 4 FlugDaG, již nijak nesouvisí s bojem proti terorismu a závažné trestné činnosti. Právní úprava § 6 odst. 4 FlugDaG se tedy vzdaluje od cíle sledovaného směrnicí 2016/681 a jde značně nad jeho rámec.

K otázce 4: Dvojitý sběr

- 31 Vzhledem k tomu, že mnohé členské státy využily možnosti, kterou jim poskytuje čl. 2 odst. 1 směrnice 2016/681 (také Belgické království, které je v projednávané věci zemí odletu a cílovou zemí), musí se údaje PNR v případě letů uvnitř Evropské unie předávat jak zemí odletu, tak i cílové zemi letu, a v případě mezipřistání, i tranzitním zemím. V této souvislosti během letů uvnitř Evropské unie se v případě každého cestujícího v letecké dopravě resp. třetí osoby přinejmenším dvakrát zpracovávají a uchovávají údaje PNR, v projednávané věci i u žalobce. I v případě letů s místem odletu z třetích zemí nebo s cílem letu ve třetích zemích, s mezipřistáním v členském státě Evropské unie, se na základě této právní úpravy několikrát zaznamenávají údaje PNR dotyčných cestujících v letecké dopravě.
- 32 Výše uvedené je s ohledem na zásadu minimalizace údajů v rozporu s články 7 a 8 Listiny, protože zásahy do těchto základních práv Unie spojené se zpracováváním údajů PNR se neomezují na absolutně nezbytný rozsah.
- 33 Zásada minimalizace údajů je zakotvena ve směrnici 2016/680. Tato směrnice byla vydána společně se směrnicí 2016/681 a slouží jako její doplnění. Z čl. 4

odst. 1 písm. c) směrnice 2016/680 zaprvé vyplývá, že osobní údaje nesmí být „nepřiměřené“ ve vztahu k účelům, pro které jsou zpracovávány. Článek 20 odst. 1 této směrnice konkretizuje tuto zásadu v tom smyslu, že členské státy mají povinnost stanovit, že správce zodpovědný za zpracování údajů přijme opatření za účelem účinného provádění zásad ochrany údajů, jako je například minimalizace údajů. Článek 20 odst. 2 směrnice 2016/680 dále stanoví, že se mohou zpracovávat pouze ty osobní údaje, které jsou pro každý konkrétní účel daného zpracování nezbytné.

- 34 Vícenásobné zpracování totožných údajů několika orgány zrovna neodpovídá zásadě minimalizace údajů. Takovýto postup totiž i tehdy, pokud se týká totožných údajů PNR, prohlubuje zásahy do základních práv, které vyplývají ze zpracovávání údajů cestujících v letecké dopravě. A to již proto, že se údaje zaznamenávají několikanásobně, přičemž, jak vyplývá z čl. 6 odst. 4 třetí věty směrnice 2016/681, každý členský stát má pravomoc stanovit svoje vlastní kritéria pro automatické porovnávání se vzorci.

K otázce 5a) Změna účelu a požadavky směrnice 2016/681

- 35 Podle čl. 7 odst. 4 směrnice 2016/681 mohou být údaje PNR a výsledek zpracování těchto údajů dále zpracovávány příslušnými orgány členských států pouze pro konkrétní účely prevence, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů nebo závažné trestné činnosti. Podle čl. 7 odst. 5 směrnice 2016/681 nejsou článkem 7 odstavcem 4 dotčeny vnitrostátní pravomoci v oblasti vymáhání práva a justice v případě, že dojde k odhalení jiných trestných činů nebo ke zjištění informací o nich v průběhu výkonu donucovacího opatření následujícího po takovém zpracování.
- 36 Podle § 6 odst. 4 FlugDaG jsou orgány uvedené v § 6 odst. 1 FlugDaG oprávněny zpracovávat údaje PNR, které jim byly předány za účelem plnění úkolů uvedených v § 4 odst. 1 FlugDaG (prevence a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti), za jiným účelem, pokud tyto orgány plní úkoly trestního stíhání a pokud zjištění, i ve spojení s dalšími informacemi, odůvodňují podezření ze spáchání jiného trestného činu.
- 37 V případě, že by Soudní dvůr považoval § 6 odst. 4 FlugDaG za slučitelný s články 7 a 8 Listiny (viz otázka 3), je sporné, zda je toto ustanovení slučitelné s čl. 7 odst. 4 a 5 směrnice 2016/681. Podle názoru předkládajícího soudu tomu tak není.
- 38 V případě § 6 odst. 4 FlugDaG se jedná o právní úpravu, která jde nad rámec čl. 7 odst. 5 směrnice 2016/681. Ustanovení § 6 odst. 4 FlugDaG totiž nezahrnuje požadavek, který je uveden v posledně uvedeném ustanovení směrnice, že odhalení jiných trestných činů (tedy takových, které nejsou motivovány teroristickými činy, ani závažnou trestnou činností ve smyslu směrnice 2016/681) musí v průběhu vykonávání opatření v rámci trestního stíhání vyplynout ze zpracování údajů PNR. Podle svého znění připouští naopak spíše přímo

zpracování údajů PNR pro jiné účely, než je stíhání nebo boj s terorismem a závažnou trestnou činností, a to nejen tehdy, pokud se k takovému zjištění dospěje v rámci zpracování údajů PNR za účelem boje proti terorismu nebo závažné trestné činnosti, ale i v případě, pokud pochází z jiných zdrojů. Ustanovení § 6 odst. 4 FlugDaG tedy připouští využívání údajů PNR i pro jiné účely i tehdy, pokud zpracování údajů PNR samo o sobě nepřineslo žádná odhalení, pokud jde o již spáchané nebo připravované trestné činy. To vede k podstatnému prohloubení zásahu do základního práva, který vyplývá ze zpracovávání údajů, pro které směrnice 2016/681 neposkytuje žádný právní základ.

K otázce 5b): Bundesamt für Verfassungsschutz (Spolkový úřad pro ochranu ústavy)

- 39 Podle čl. 7 odst. 1 směrnice 2016/681 přijme každý členský stát seznam příslušných orgánů oprávněných požadovat nebo přijímat údaje PNR nebo výsledek zpracování těchto údajů od útvarů pro informace o cestujících s cílem tyto informace dále přezkoumat nebo přijmout vhodné opatření za účelem prevence, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů nebo závažné trestné činnosti. Podle čl. 7 odst. 2 směrnice 2016/681 jsou orgány uvedené v čl. 7 odst. 1 této směrnice orgány, které jsou příslušné k prevenci, odhalování, vyšetřování nebo stíhání teroristických trestných činů nebo závažné trestné činnosti.
- 40 Seznam příslušných orgánů, který přijalo Německo ve smyslu čl. 7 odst. 1 směrnice 2016/681, zahrnuje 22 orgánů, k nimž patří i Bundesamt für Verfassungsschutz (Spolkový úřad pro ochranu ústavy) (viz Úř. věst. 2018, C 194, s. 1). Podle § 5 odst. 1 ve spojení s § 3 odst. 1 BVerfSchG je úkolem Bundesamt für Verfassungsschutz získávání a vyhodnocování informací především o snahách namířených proti základům svobodného a demokratického ústavního zřízení, o činnostech ohrožujících bezpečnost nebo činnosti veřejných služeb, jakož i o snahách, které ohrožují mezinárodní zájmy Spolkové republiky Německo nebo jsou namířeny proti myšlence vzájemného porozumění národů.
- 41 Podle § 8 odst. 3 BVerfSchG nemá Bundesamt für Verfassungsschutz (Spolkový úřad pro ochranu ústavy) policejní pravomoci. Tato skutečnost zdůrazňuje povahu Bundesamt für Verfassungsschutz jako čistě zpravodajské služby, jehož úkolem není, aby sám odvracel nebezpečí, ale aby kromě informování vlády a veřejnosti byl činný jako pomocný orgán při získávání informací a aby tímto způsobem jiným orgánům, zejména policejním orgánům, umožnil, aby případně zasáhly. V této souvislosti je § 8 odst. 3 BVerfSchG výrazem zásady dělby moci mezi policií a zpravodajskými službami. Jiné členské státy, jako například Francie, takovýto model neznají – v nich orgány na ochranu ústavy mají i policejní pravomoci.
- 42 Je tedy velmi pochybné, zda je Bundesamt für Verfassungsschutz (Spolkový úřad pro ochranu ústavy) orgánem, který je ve smyslu čl. 7 odst. 2 směrnice 2016/681

příslušný k prevenci, odhalování, vyšetřování nebo stíhání teroristických trestných činů nebo závažné trestné činnosti. Podle názoru předkládajícího soudu takovýto orgán nespadá pod čl. 7 odst. 2 směrnice 2016/681. To platí zejména vzhledem k tomu, že německé policejní orgány jsou samy v seznamu příslušných orgánů podle čl. 7 odst. 1 směrnice 2016/681 uvedeny, neexistuje tedy nutnost, aby Bundesamt für Verfassungsschutz disponoval další dodatečnou možností přístupu.

PRACOVNÍ DOKUMENT