

Cauza C-222/20**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

27 mai 2020

Instanța de trimitere:

Verwaltungsgericht Wiesbaden

Data deciziei de trimitere:

15 mai 2020

Reclamant:

OC

Pârâtă:

Bundesrepublik Deutschland (Republica Federală Germania)

Obiectul procedurii principale

Admisibilitatea transferului de date din registrul cu numele pasagerilor

Obiectul și temeiul trimiterii preliminare

Interpretarea dreptului Uniunii, articolul 267 TFUE

Întrebările preliminare

1. Articolul 21 și articolul 67 alineatul (2) TFUE trebuie interpretate în sensul că se opun unei dispoziții naționale care, în aplicarea clauzei de deschidere de la articolul 2 alineatul (1) din Directiva (UE) 2016/681 a Parlamentului European și a Consiliului din 27 aprilie 2016 privind [utilizarea datelor din registrul cu numele pasagerilor (PNR) pentru] prevenirea, depistarea, investigarea și urmărirea penală a infracțiunilor de terorism și a infracțiunilor grave (JO 2016, L 119, p. 132, denumită în continuare „Directiva PNR”), prevede și în cazul zborurilor intra-UE că transportatorii

aerienii trebuie să transfere numeroase date referitoare la ansamblul pasagerilor, fără excepție, către unitățile de informații despre pasageri (UIP) instituite în statele membre respective, și că aceste date – cu excepția rezervării unui zbor – trebuie păstrate de UIP fără un motiv și utilizate ulterior în vederea comparării automate cu baze de date și cu criterii prestabilite [în speță, articolul 2 alineatul (3) din Legea privind prelucrarea datelor pasagerilor aerieni în vederea transpunerii Directivei (UE) 2016/681 din 6 iunie 2017 (BGBl. I, p. 1484), care a fost modificat prin articolul 2 din Legea din 6 iunie 2017 (BGBl. I, p. 1484); denumită în continuare „FlugDaG”]?

2. Din articolele 7 și 8 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene rezultă că normele de transpunere în dreptul național a articolului 3 punctul 9 coroborat cu anexa II la Directiva PNR [în speță, articolul 4 alineatul (1) din FlugDaG] trebuie să enumere în mod exhaustiv și precis dispozițiile penale naționale relevante la care se referă infracțiunile descrise în Directiva PNR?
3. Articolele 7 și 8 din Carta drepturilor fundamentale trebuie interpretate în sensul că se opun unei dispoziții naționale a unui stat membru [în speță, articolul 6 alineatul (4) din FlugDaG] care permite autorităților statului membru în cauză, în măsura în care acestea exercită misiuni de urmărire penală, să prelucreze datele din PNR transferate și în alte scopuri decât prevenirea, depistarea, investigarea și urmărirea penală a infracțiunilor de terorism și a infracțiunilor grave, atunci când indiciile obținute inclusiv pe baza unor informații suplimentare dau naștere la suspiciuni privind o altă infracțiune determinată?
4. Clauza de deschidere de la articolul 2 alineatul (1) din Directiva PNR, care permite o dispoziție națională în temeiul căreia Directiva PNR se aplică și în privința zborurilor intra-UE [în speță, articolul 2 alineatul (3) din FlugDaG] și care are drept rezultat o dublă înregistrare a datelor PNR în interiorul Uniunii (țara de decolare și cea de destinație înregistrează datele din PNR), este compatibilă cu articolele 7 și 8 din Carta drepturilor fundamentale, ținând seama de principiul reducerii la minimum a datelor?
5. În ipoteza în care Directiva PNR nu încalcă normele de rang superior (a se vedea VG Wiesbaden [Tribunalul Administrativ din Wiesbaden, Germania], decizia din 13 mai 2020 pronunțată în cauza 6 K 805/19.WI) și, prin urmare, este aplicabilă:
 - a) Articolul 7 alineatele (4) și (5) din Directiva PNR trebuie interpretat în sensul că se opune unei dispoziții naționale a unui stat membru [în speță, articolului 6 alineatul (4) din FlugDaG] care permite autorităților statului membru în cauză, în măsura în care exercită misiuni de urmărire penală, să prelucreze datele din PNR transferate și în alte scopuri decât prevenirea, depistarea, investigarea și urmărirea penală a infracțiunilor de terorism și a

infracțiunilor grave, atunci când indiciile obținute inclusiv pe baza unor informații suplimentare dau naștere la suspiciuni privind o altă infracțiune determinată (așa-numita captură accidentală)?

- b) Practica unui stat membru de a pune pe lista autorităților competente în temeiul articolului 7 alineatul (1) din Directiva PNR o autoritate publică [în speță, Bundesamt für Verfassungsschutz (Oficiul Federal pentru Protecția Constituției)] care, în temeiul principiului separației interne din dreptul național [în speță, articolul 5 alineatul (1) coroborat cu articolul 3 alineatul (1) din Legea privind cooperarea statului federal și a landurilor în domeniul protecției Constituției și Oficiul federal pentru protecția Constituției], nu dispune de competențe polițienești, este compatibilă cu articolului 7 alineatul (2) din Directiva PNR?

Dispozițiile de drept al Uniunii invocate

Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”) – articolele 7, 8 și 52

Articolele 21 și 67 TFUE

Directiva (UE) 2016/681 a Parlamentului European și a Consiliului din 27 aprilie 2016 privind utilizarea datelor din registrul cu numele pasagerilor (PNR) pentru prevenirea, depistarea, investigarea și urmărirea penală a infracțiunilor de terorism și a infracțiunilor grave (JO 2016, L 119, p. 132)

Directiva (UE) 2016/680 a Parlamentului European și a Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice referitor la prelucrarea datelor cu caracter personal de către autoritățile competente în scopul prevenirii, depistării, investigării sau urmării penale a infracțiunilor sau al executării pedepselor și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Deciziei-cadru 2008/977/JAI a Consiliului (JO 2016, L 119, p. 89).

Regulamentul (UE) 2016/399 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 martie 2016 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen) (JO 2016, L 77, p.1).

Dispozițiile naționale invocate

Gesetz über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/681 [Legea privind prelucrarea datelor pasagerilor aerieni în vederea transunerii Directivei (UE) 2016/681, denumită în continuare „FlugDaG”]

Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (Legea privind cooperarea statului federal și a landurilor în domeniul Protecției

Constituției și Oficiul Federal pentru Protecția Constituției, denumită în continuare „BVerfSchG”) – articolele 3, 5 și 8

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii

- 1 La 10 iunie 2017, a intrat în vigoare FlugDaG, care transpune în dreptul german Directiva 2016/681. Această directivă reglementează transferul datelor din PNR în cazul zborurilor din statele membre ale Uniunii Europene către state terțe și din state terțe către state membre ale Uniunii, precum și prelucrarea acestor date.
- 2 Articolul 4 din Directiva 2016/681 obligă statele membre să instituie așa-numite unități de informații despre pasageri (UIP) competente pentru colectarea datelor din PNR de la transportatorii aerieni, în scopul prevenirii, depistării, investigării sau urmăririi penale a infracțiunilor de terorism și a infracțiunilor grave, precum și pentru schimbul, ca atare, al datelor din PNR, precum și al rezultatelor prelucrării acestora. În conformitate cu articolul 8 din Directiva 2016/681 coroborat cu anexa I la aceasta, statele membre trebuie să impună tuturor transportatorilor aerieni obligația de a asigura transferul anumitor date din PNR către baza de date a UIP a statului membru pe teritoriul căruia va sosi sau de pe teritoriul căruia va pleca zborul. În conformitate cu articolul 9 din Directiva 2016/681, statele membre pot să solicite și să transfere, între ele, datele din PNR. În condițiile prevăzute la articolul 11 din directiva menționată, este de asemenea posibil un transfer de date către state terțe. Articolul 6 din directiva menționată reglementează prelucrarea datelor, care trebuie efectuată în special prin compararea automatizată a acestor date cu bazele de date și cu criteriile prestabilite (denumite „modele” în FlugDaG).
- 3 Reclamantul este un resortisant italian cu reședința la Bruxelles (Belgia). La 2 noiembrie 2019, acesta s-a deplasat cu un zbor de la Bruxelles la Berlin (Germania), iar la 5 noiembrie 2019, cu un zbor retur de la Berlin la Bruxelles. Acesta solicită Curții să constate nelegalitatea prelucrării datelor sale referitoare la aceste zboruri, precum și ștergerea acestor date.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

- 4 Soluționarea litigiului principal depinde de aspectul dacă Directiva 2016/681 este, în tot sau în parte, contrară Tratatului UE sau cartei. În acest caz, FlugDaG, ca lege de transpunere, nu ar fi aplicabilă, astfel încât prelucrarea datelor în litigiu ar fi inadmisibilă și ar exista un drept al reclamantului la ștergerea datelor.

Cu privire la prima întrebare: dreptul de liberă circulație în temeiul articolului 21 TFUE

- 5 Potrivit articolului 1 alineatul (1) din Directiva 2016/681, transportatorii aerieni sunt obligați să transmită, pentru fiecare zbor extra-UE, datele din PNR ale tuturor pasagerilor aerieni, fără excepție, către UIP din statele membre, unde aceste date

sunt prelucrate în mod automat și păstrate o perioadă de cinci ani. Articolul 2 alineatul (1) din această directivă conține o clauză de deschidere, care permite statelor membre să aplice directiva menționată și în cazul zborurilor intra-UE. În această situație, conform articolului 2 alineatul (2) din directiva menționată, toate dispozițiile acesteia se aplică zborurilor intra-UE ca și cum ar fi zboruri extra-UE.

- 6 Germania a utilizat această posibilitate prin articolul 2 alineatul (3) din FlugDaG. Potrivit acestei dispoziții, datele din PNR trebuie să fie transferate pentru toate zborurile de linie, de charter și de taximetrie, care nu sunt efectuate în scopuri militare și având plecarea din Republica Federală Germania și sosirea într-un alt stat sau având plecarea dintr-un alt stat și sosirea sau o escală în Republica Federală Germania. În această privință, legislația germană prevede că toate zborurile intra-UE din și spre Germania fac obiectul aceluiași reguli precum cele aplicabile zborurilor extra-UE.
- 7 Nu este necesar, în scopul prelucrării datelor, să existe un anumit motiv, cum ar fi, de exemplu, elemente concrete care să indice existența unei legături cu terorismul internațional sau cu criminalitatea organizată. Acest lucru conduce la prelucrarea și stocarea unui număr extrem de mare de date într-o perioadă scurtă. Astfel, „păstrarea datelor” pasagerilor aerieni privește în mod evident drepturile fundamentale ale unei părți foarte largi din întreaga populație europeană.
- 8 Datele care trebuie transferate, specificate la articolul 2 alineatul (2) din FlugDaG, sunt foarte detaliate și includ, pe lângă numele și adresa pasagerilor, precum și itinerariul complet de călătorie, informații referitoare la bagajele acestora, la pasagerii care călătoresc împreună, toate tipurile de informații referitoare la plată, precum și „mențiuni cu caracter general” neprecizate. Toate aceste date permit să se deducă concluzii foarte precise cu privire la viața privată și de afaceri a persoanelor vizate. Astfel, din acestea rezultă cine este persoana care a întreprins călătoria, data la care a avut loc călătoria, cine sunt persoanele care au însoțit-o pe parcursul călătoriei și destinația acesteia, mijlocul de plată utilizat în acest scop, precum și datele de contact indicate și dacă persoana în cauză a călătorit cu bagaje ușoare sau grele. Prin intermediul spațiului rezervat înscrierii, sub forma unui text liber, a „mențiunilor cu caracter general”, al căror conținut este complet neclar, pot fi obținute, în plus, și alte date.
- 9 Instanța de trimitere consideră că prelucrarea și păstrarea datelor din PNR sunt comparabile cu păstrarea datelor în domeniul telecomunicațiilor. Referitor la aceasta din urmă, Curtea a precizat că reprezintă o ingerință de o mare amploare și de o gravitate deosebită în articolele 7 și 8 din cartă. Astfel, stocarea masivă și aleatorie a unui număr mare de date, care permite să se deducă concluzii cu privire la viața privată și de afaceri a persoanelor vizate, poate genera în ceea ce le privește un sentiment de supraveghere constantă (Hotărârea din 8 aprilie 2014, Digital Rights Ireland și alții, C-293/12 și C-594/12, EU:C:2014:238, punctul 37).
- 10 Încă din această primă procedură privind păstrarea datelor, instanța de trimitere, High Court (Curtea Supremă, Irlanda), ridicase problema compatibilității

Directivei 2006/24/CE cu dreptul cetățenilor la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, consacrat la articolul 21 TFUE (Hotărârea din 8 aprilie 2014, Digital Rights Ireland și alții, C-293/12 și C-594/12, EU:C:2014:238, punctul 18). Întrucât declarase deja nevalidă această directivă ca urmare a unor încălcări ale articolelor 7 și 8 din cartă, Curtea de Justiție a considerat că nu este necesar să se răspundă la întrebarea preliminară adresată de High Court cu privire la articolul 21 TFUE (Hotărârea din 8 aprilie 2014, Digital Rights Ireland și alții, C-293/12 și C-594/12, EU:C:2014:238, punctul 72).

- 11 În favoarea unei atingeri aduse articolului 21 TFUE prin amploarea prelucrării datelor din PNR pledează și faptul că aceasta poate genera un sentiment de supraveghere constantă persoanelor vizate. Desigur, prin prelucrarea datelor din registrul cu numele pasagerilor, nu se interzice și nu se limitează în mod direct șederea sau circulația pe teritoriul statelor membre. Cu toate acestea, jurisprudența Curții admite că restricțiile, chiar indirecte, privind articolul 21 TFUE trebuie să fie justificate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 iunie 2019, TopFit și Biffi, C-22/18, EU:C:2019:497, punctul 47, precum și Hotărârea din 2 iunie 2016, Bogendorff von Wolfersdorff, C-438/14, EU:C:2016:401, punctul 37). Este necesar să se considere că un sentiment de supraveghere constantă întâmpinat de numeroși cetățeni va conduce la neexercitarea sau doar la o exercitare limitată a drepturilor lor fundamentale prevăzute de dreptul Uniunii, precum dreptul la liberă circulație și ședere. În această privință, există o atingere indirectă adusă articolului 21 TFUE.
- 12 Instanța de trimitere are îndoieli serioase cu privire la caracterul justificat al acestei atingeri. Desigur, obiectivul urmărit de Directiva 2016/681, și anume combaterea terorismului și a infracțiunilor grave, constituie, potrivit jurisprudenței Curții, un obiectiv de interes general al Uniunii și, prin urmare, legitim (a se vedea Avizul 1/15 din 26 iulie 2017, EU:C:2017:592, punctul 139). Cu toate acestea, măsurile care restrâng o libertate fundamentală precum cea prevăzută la articolul 21 TFUE nu pot fi justificate prin considerații obiective decât dacă sunt necesare pentru protecția intereselor pe care urmăresc să le garanteze și numai în măsura în care aceste obiective nu pot fi atinse prin măsuri mai puțin restrictive (a se vedea Hotărârea 6 septembrie 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punctul 38).
- 13 În ceea ce privește necesitatea, este foarte îndoielnică că ingerințele legate de prelucrarea datelor din registrul cu numele pasagerilor nu pot fi realizate prin măsuri mai puțin restrictive. Potrivit opiniei instanței de trimitere, colectarea și stocarea unui volum foarte mare de date ale tuturor pasagerilor aerieni, fără excepție, pe o perioadă de cinci ani, precum și compararea automată a datelor din PNR cu bazele de date și cu criteriile prestabilite (așa-numitele modele) nu se află într-un raport adecvat cu obiectivul urmărit.
- 14 Acest lucru poate fi dedus din însuși faptul că, potrivit afirmațiilor pârâtei, prelucrarea datelor PNR nu este deloc eficientă. Pârâta a arătat că, de la activarea sistemului până la 19 august 2019, a tratat un total de 31 617 068 de date referitoare la pasageri. Pe această bază, au putut fi efectuate cu succes măsuri de

cercetare în 514 de cazuri. Acestea au condus la 57 de arestări, 10 controale directe, 66 controale discrete și 381 anchete privind șederea. Cu toate acestea, controalele și anchetele privind șederea constituie simple măsuri preliminare care nu au, în mod direct, ca scop prevenirea sau urmărirea penală a infracțiunilor prevăzute de Directiva 2016/681. Or, potrivit instanței de trimitere, atingerile aduse drepturilor fundamentale legate de prelucrarea datelor din PNR nu sunt proporționale cu realizarea unor astfel de măsuri preliminare. În plus, faptul că, în definitiv, rămân doar 57 de cazuri de intervenție efectivă ridică îndoieli cu privire la caracterul adecvat general al prelucrării datelor din PNR în vederea atingerii obiectivelor Directivei 2016/681.

- 15 Mai mult, este de asemenea îndoielnică compatibilitatea prelucrării datelor din PNR cu articolul 67 alineatul (2) TFUE . Potrivit acestei dispoziții, Uniunea trebuie să asigure absența controalelor asupra persoanelor la frontierele interne. Acest principiu a fost pus în aplicare de legiuitorul Uniunii prin adoptarea Regulamentului (CE) nr. 562/2006 (Hotărârea din 22 iunie 2010, Melki și Abdeli, C-188/10 și C-189/10, EU:C:2010:363, punctul 66). Acest regulament a fost abrogat prin adoptarea Regulamentului 2016/399. Articolul 22 din acest regulament prevede că frontierele interne pot fi trecute prin orice punct fără a fi realizată o verificare la frontieră asupra persoanelor, indiferent de cetățenie. Potrivit articolului 23 din Regulamentul 2016/399, absența controlului la frontierele interne nu aduce atingere exercitării competențelor polițienești de către autoritățile competente ale statelor membre în temeiul legislației interne, în măsura în care exercitarea respectivelor competențe nu are un efect echivalent cu cel al verificărilor la frontieră. Verificările la frontieră sunt, potrivit articolului 2 punctul 11 din Regulamentul 2016/399, verificările efectuate la punctele de trecere a frontierei pentru a se asigura că persoanele, inclusiv mijloacele de transport ale acestora și obiectele aflate în posesia lor, pot fi autorizate să intre pe teritoriul statelor membre sau să îl părăsească.
- 16 Or, potrivit instanței de trimitere, prelucrarea datelor din PNR are un efect echivalent cu cel al verificărilor la frontieră. Astfel, prin aceasta se efectuează o comparare automată a datelor din PNR ale tuturor pasagerilor aerieni și ale terților vizați cu baze de date și cu criterii prestabilite. Astfel, toate persoanele care intră într-o țară a Uniunii Europene sunt supuse unui control automatizat, independent de suspiciunile concrete sau de împrejurările speciale ale fiecărui caz. Pe baza acestor controale, persoanele care figurează, de exemplu, pe o listă de persoane urmărite pot fi împiedicate să intre în respectivul stat membru al Uniunii Europene.
- 17 În plus, trebuie să se țină seama de jurisprudența Curții referitoare la articolul 21 litera (a) a doua teză din fostul Regulament nr. 562/2006, care corespunde în prezent articolului 23 litera (a) punctul (ii) a doua teză din Regulamentul 2016/399, potrivit căreia indiciile enumerate la acest articol sunt totodată indicatori ai existenței unui efect echivalent cu cel al verificărilor la frontieră (Hotărârea din 13 decembrie 2018, Touring Tours und Travel și Sociedad de transportes, C-412/17 și C-474/17, EU:C:2018:1005, punctul 54). Aceste indicii

sau indicatori se regăsesc în speță cel puțin în măsura în care prelucrarea datelor din PNR nu este efectuată numai pe bază de eșantioane, ci, în mod general, pentru toți pasagerii aerieni. Pentru acest motiv, prelucrarea nu se bazează – cel puțin în ceea ce privește compararea datelor din PNR cu bazele de date – pe informații generale și pe experiența serviciilor de poliție privind eventualele amenințări la adresa securității publice, din moment ce este efectuată independent de existența unei suspiciuni.

Cu privire la a doua întrebare: lista infracțiunilor

- 18 Conform articolului 4 alineatul (1) din FlugDaG, UIP-ul german prelucrează datele din PNR transferate de transportatorii aerieni și le compară cu bazele de date și cu modelele, pentru a identifica persoanele în privința cărora există indicii efective că au săvârșit sau că urmează să săvârșescă o infracțiune menționată într-un catalog exhaustiv.
- 19 Această prelucrare a datelor din PNR constituie, pentru persoanele vizate de acestea, o ingerință în articolele 7 și 8 din cartă. Dreptul fundamental la respectarea vieții private, garantat de articolul 7 din cartă, se raportează la orice informație privind o persoană fizică identificată sau identificabilă (a se vedea Hotărârea din 9 noiembrie 2010, Volker und Markus Schecke și Eifert, C-92/09 și C-93/09, EU:C:2010:662, punctul 52). Pe de altă parte, prelucrările datelor din PNR prevăzute de FlugDaG intră sub incidența articolului 8 din cartă, întrucât reprezintă prelucrări ale unor date cu caracter personal în sensul acestui articol și trebuie, prin urmare, să îndeplinească în mod necesar cerințele de protecție a datelor prevăzute de respectivul articol (a se vedea în acest sens Avizul 1/15 din 26 iulie 2017, EU:C:2017:592, punctul 123).
- 20 Potrivit jurisprudenței Curții de Justiție, comunicarea de date cu caracter personal unui terț, precum o autoritate publică, constituie o ingerință în dreptul fundamental consacrat la articolul 7 din cartă, indiferent de utilizarea ulterioară a informațiilor comunicate. Aceeași situație se regăsește în privința păstrării datelor cu caracter personal, precum și a accesului la respectivele date în vederea utilizării lor de către autoritățile publice. În această privință, este irelevant dacă informațiile vizate referitoare la viața privată prezintă sau nu prezintă un caracter sensibil sau dacă persoanele interesate au suferit sau nu au suferit eventuale inconveniente ca urmare a acestei ingerințe (a se vedea în acest sens Avizul 1/15 din 26 iulie 2017, EU:C:2017:592, punctul 124). Această observație este de asemenea valabilă în ceea ce privește dreptul garantat la articolul 8 din cartă, în măsura în care este efectuată o prelucrare a datelor cu caracter personal (a se vedea în acest sens Avizul 1/15 din 26 iulie 2017, EU:C:2017:592, punctul 126).
- 21 Desigur, drepturile consacrate la articolele 7 și 8 din cartă nu sunt prerogative absolute, ci trebuie să fie luate în considerare în raport cu funcția lor în societate (a se vedea Avizul 1/15 din 26 iulie 2017, EU:C:2017:592, punctul 136). O limitare a acestor drepturi poate fi admisă în vederea realizării unor obiective de interes general. Combaterea infracțiunilor de terorism și a infracțiunilor grave, obiectivele

declarate ale directivei transpuse de FlugDaG, constituie astfel de obiective de interes general. Cu toate acestea, atingerile aduse drepturilor fundamentale trebuie să fie adecvate și necesare pentru realizarea acestor obiective și să nu se dovedească, *stricto sensu*, disproporționate. În plus, conform articolului 52 alineatul (1) din cartă, orice restrângere a exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale ale Uniunii trebuie să fie prevăzută de lege și să respecte substanța acestor drepturi. Prin respectarea principiului proporționalității, pot fi impuse restrângeri numai în cazul în care acestea sunt necesare și numai dacă răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți (a se vedea Avizul 1/15 din 26 iulie 2017, EU:C:2017:592, punctul 138).

- 22 Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, principiul proporționalității impune ca actele instituțiilor Uniunii să fie de natură să realizeze obiectivele legitime urmărite de reglementarea în cauză și să nu depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar pentru realizarea acestor obiective (Hotărârea din 8 aprilie 2014, Digital Rights Ireland și alții, C-293/12 și C-594/12, EU:C:2014:238, punctul 46). În ceea ce privește dreptul fundamental la respectarea vieții private, este necesar, potrivit jurisprudenței Curții, să se impună ca derogările de la protecția datelor cu caracter personal și limitările acesteia să fie efectuate în limitele strictului necesar (Hotărârea din 8 aprilie 2014, Digital Rights Ireland și alții, C-293/12 și C-594/12, EU:C:2014:238, punctul 52).
- 23 Pentru a îndeplini această cerință, reglementarea care conține ingerința trebuie să prevadă norme clare și precise care să reglementeze conținutul și aplicarea măsurii în cauză. În plus, aceasta trebuie să impună cerințe minime, astfel încât persoanele ale căror date sunt transferate să dispună de garanții suficiente care să permită protejarea în mod eficient a datelor lor cu caracter personal împotriva riscurilor de abuz. Reglementarea în discuție trebuie în special să indice în ce împrejurări și în ce condiții o măsură care prevede prelucrarea unor asemenea date poate fi luată, garantând în acest mod că o ingerință este limitată la strictul necesar. Necesitatea de a dispune de astfel de garanții este cu atât mai importantă atunci când datele cu caracter personal sunt supuse unei prelucrări automate. Această observație este în special valabilă în ceea ce privește protecția categoriei speciale a datelor cu caracter personal sensibile (Hotărârea din 8 aprilie 2014, Digital Rights Ireland și alții, C-293/12 și C-594/12, EU:C:2014:238, punctele 54 și 55).
- 24 Lista infracțiunilor de la articolul 4 alineatul (1) din FlugDaG face trimitere, printre altele, la infracțiuni care corespund unei infracțiuni prevăzute în anexa II la Directiva 2016/681 și care sunt pasibile de o pedeapsă privativă de libertate cu o durată maximă de cel puțin trei ani [articolul 4 alineatul (1) punctul 6 din FlugDaG].
- 25 Astfel, articolul 4 alineatul (1) punctul 6 din FlugDaG nu face trimitere la infracțiunile prevăzute de Codul penal național (Strafgesetzbuch, denumit în continuare „StGB”), ci numai la infracțiuni care nu au un echivalent exact în dreptul penal german. Astfel, anexa II la Directiva 2016/681 cuprinde, de

exemplu, noțiunile de corupție (punctul 6), de infracțiuni informatice și criminalitatea cibernetică (punctul 9) sau de infracțiuni împotriva mediului (punctul 10). Aceste acțiuni nu reprezintă infracțiuni prevăzute de StGB. Acesta nu cunoaște, de exemplu, infracțiunea de „corupție”. Corupția constituie mai degrabă un termen generic pentru un număr mare de infracțiuni care pot fi avute în vedere. Așadar, pentru autoritățile germane și, în special, pentru persoanele în cauză, nu există o definiție univocă a infracțiunilor care ar intra sub incidența acestei reglementări. Situația este aceeași în ceea ce privește noțiunile de „criminalitate cibernetică” și de „infracțiuni împotriva mediului”. În această privință, simpla referire la anexa II la Directiva 2016/681 de la articolul 4 alineatul (1) punctul 6 din FlugDaG determină o imprecizie foarte semnificativă a FlugDaG.

- 26 În aceste condiții, articolul 4 alineatul (1) din FlugDaG nu îndeplinește cerința unei dispoziții clare și precise în ceea ce privește conținutul și aplicarea măsurilor în cauză (a se vedea în acest sens Avizul 1/15 din 26 iulie 2017, EU:C:2017:592, punctul 141). Potrivit instanței de trimitere, în acest scop ar fi necesar o listă autonomă și exhaustivă de infracțiuni, care să enumere în mod clar normele penale naționale relevante, asigurând claritate în ceea ce privește domeniul de aplicare al FlugDaG, atât pentru persoanele (potențial) vizate, cât și pentru autoritățile naționale.

Cu privire la a treia întrebare: modificarea finalității în lumina cartei

- 27 Potrivit articolului 6 alineatul (4) din FlugDaG, autoritățile naționale menționate la articolul 6 alineatul (1) din FlugDaG au dreptul de a prelucra datele din PNR care le sunt transferate în vederea îndeplinirii atribuțiilor prevăzute la articolul 4 alineatul (1) din FlugDaG (prevenirea și urmărirea penală a terorismului și a infracțiunilor grave) și în alte scopuri, în măsura în care aceste autorități exercită funcții de urmărire penală, iar indiciile obținute inclusiv pe baza unor informații suplimentare dau naștere unor suspiciuni privind o altă infracțiune determinată (așa-numita captură accidentală). Astfel, articolul 6 alineatul (4) din FlugDaG constituie o excepție de la cazul normal prevăzut la articolul 6 alineatul (3) din FlugDaG, potrivit căruia datele transferate nu pot fi prelucrate decât în scopurile pentru care au fost transferate și determină un număr nedeterminat de modificări ale scopului.
- 28 Conformitatea cu dreptul Uniunii a acestei reglementări este discutabilă. Chiar criteriul menționat la articolul 3 punctul 9 din Directiva 2016/681 pentru aprecierea existenței unei „infracțiuni grave” (infracțiuni care, în temeiul dreptului intern al unui stat membru, sunt pasibile de pedepse cu închisoarea sau cu o măsură privativă de libertate pe o perioadă maximă de cel puțin trei ani) este stabilit într-un sens foarte imprecis.
- 29 Însă chiar și acest criteriu imprecis este abandonat în totalitate prin dispoziția articolului 6 alineatul (4) din FlugDaG. Potrivit acestui articol, datele din PNR ar trebui astfel să poată fi prelucrate atunci când există suspiciunea privind o „altă

infracțiune determinată”. În ceea ce privește această altă infracțiune, nu mai este stabilită nicio condiție. În conformitate cu modul de redactare a articolul 6 alineatul (4) din FlugDaG, inclusiv cele mai ușoare delictе pot fi urmărite cu ajutorul prelucrării datelor din PNR sau a indiciilor rezultate din aceasta.

- 30 Prin urmare, potrivit instanței de trimitere, reglementarea în cauză este disproporționată. În speță, nu poate fi constatată limitarea la strictul necesar a atingerilor aduse drepturilor fundamentale, impusă de jurisprudența Curții. Utilizarea aproape nelimitată a datelor din PNR prevăzută la articolul 6 alineatul (4) din FlugDaG nu mai are nicio legătură cu combaterea terorismului și a infracțiunilor grave. Astfel, norma prevăzută la articolul 6 alineatul (4) din FlugDaG se îndepărtează de obiectivele urmărite de Directiva 2016/681, depășindu-le cu mult întinderea.

Cu privire la a patra întrebare: dubla înregistrare

- 31 Dat fiind că un mare număr de state membre au utilizat clauza de deschidere prevăzută la articolul 2 alineatul (1) din Directiva 2016/681 (chiar și Regatul Belgiei, implicat în speță ca țară de decolare și de destinație), datele din PNR trebuie transferate, în ceea ce privește zborurile intra-UE, atât țării de decolare, cât și țării de destinație a zborului, iar, în cazul escalelor, țărilor de tranzit. În această privință, în ceea ce privește zborurile intra-UE, pentru fiecare pasager sau terț vizat are loc cel puțin o dublă prelucrare și stocare a datelor din PNR, în speță, inclusiv în ceea ce privește reclamantul. De asemenea, în ceea ce privește zborurile cu plecare din state terțe sau de destinația în state terțe și care fac escală într-un stat membru al Uniunii Europene, acest regim conduce la o înregistrare multiplă a datelor din PNR ale pasagerilor aerieni în cauză.
- 32 Ținând seama de principiul reducerii la minimum a datelor, acest lucru nu este compatibil cu articolele 7 și 8 din cartă, întrucât ingerințele în drepturile fundamentale ale Uniunii legate de prelucrarea datelor din PNR nu se limitează la strictul necesar.
- 33 Directiva 2016/680 consacră principiul reducerii la minimum a datelor. Această directivă a fost adoptată împreună cu Directiva 2016/681 și are ca obiect completarea ei. Din articolul 4 alineatul (1) litera (c) din Directiva 2016/680, reiese mai întâi că datele cu caracter personal nu trebuie să fie „excesive” în ceea ce privește scopurile în care sunt prelucrate. Articolul 20 alineatul (1) din directiva menționată concretizează acest principiu în sensul că statele membre trebuie să prevadă adoptarea de către operatorul responsabil pentru prelucrarea datelor a unor măsuri destinate să pună în aplicare în mod eficient principiile de protecție a datelor, precum reducerea la minimum a datelor. În plus, articolul 20 alineatul (2) din aceeași directivă prevede că sunt prelucrate numai date cu caracter personal care sunt necesare pentru fiecare scop specific al prelucrării.
- 34 Or, o prelucrare multiplă a unor date identice de către mai multe organisme nu respectă principiul reducerii la minimum a datelor. Astfel, deși se raportează la

aceleași date din PNR, ea conduce la agravează atingerilor aduse drepturilor fundamentale de prelucrarea datelor din registrul cu numele pasagerilor. Acest lucru se întâmplă fie și numai din cauză că datele sunt înregistrate de mai multe ori și că fiecare stat membru este el însuși competent pentru definirea propriilor criterii de evaluare automată pe baza modelelor – a se vedea articolul 6 alineatul (4) a treia teză din Directiva 2016/681.

Cu privire la a cincea întrebare litera (a): modificarea finalității în lumina Directivei 2016/681

- 35 Conform articolului 7 alineatul (4) din Directiva 2016/681, datele PNR și rezultatele prelucrării acestor date pot fi prelucrate ulterior de autoritățile competente ale statelor membre doar în scopul specific al prevenirii, depistării, investigării sau urmăririi penale a infracțiunilor de terorism și a infracțiunilor grave. Conform articolului 7 alineatul (5) din Directiva 2016/681, articolul 7 alineatul (4) din această directivă nu aduce atingere competențelor naționale de aplicare a legii sau judiciare în cazul în care alte infracțiuni sau indicii privind astfel de infracțiuni sunt depistate în cursul acțiunilor de aplicare a legii, ca urmare a unei astfel de prelucrări.
- 36 În temeiul articolului 6 alineatul (4) din FlugDaG, autoritățile naționale menționate la articolul 6 alineatul (1) din FlugDaG au dreptul de a prelucra în alte scopuri datele din PNR care le sunt transferate în vederea îndeplinirii misiunilor prevăzute la articolul 4 alineatul (1) din FlugDaG (prevenirea și urmărirea penală a terorismului și a infracțiunilor grave), în măsura în care aceste autorități exercită misiuni de urmărire penală, iar indiciile obținute inclusiv pe baza unor informații suplimentare dau naștere unor suspiciuni privind o altă infracțiune determinată.
- 37 În ipoteza în care Curtea ar considera că articolul 6 alineatul (4) din FlugDaG este compatibil cu articolele 7 și 8 din cartă (a se vedea a treia întrebare), se ridică problema dacă această dispoziție este compatibilă cu articolul 7 alineatele (4) și (5) din Directiva 2016/681. Potrivit instanței de trimitere, această situație nu se regăsește în speță.
- 38 În ceea ce privește articolul 6 alineatul (4) din FlugDaG, acesta este o dispoziție care depășește domeniul de aplicare al articolului 7 alineatul (5) din Directiva 2016/681. Astfel, articolul 6 alineatul (4) din FlugDaG nu conține condiția prevăzută la această dispoziție, potrivit căreia indiciile privind alte infracțiuni (și anume cele care nu sunt nici motivate de terorism, nici infracțiuni grave în sensul Directivei 2016/681) trebuie să fi fost depistate în cursul acțiunilor de aplicare a legii, ca urmare a unei astfel de prelucrări. Dimpotrivă, potrivit modului său de redactare, aceasta permite în mod direct prelucrarea datelor din PNR în alte scopuri decât urmărirea sau combaterea terorismului și a infracțiunilor grave, și anume, nu doar atunci când aceste indicii sunt constatate în urma unei prelucrări a datelor din PNR în scopul combaterii terorismului respectiv al combaterii infracțiunilor grave, ci și atunci când acestea provin din alte surse. Astfel, articolul 6 alineatul (4) din FlugDaG permite o utilizare cu o finalitate

modificată a datelor din PNR chiar și atunci când prelucrarea datelor din PNR nu a evidențiat, ea însăși, niciun indiciu referitor la infracțiuni deja săvârșite sau iminente. Acest lucru conduce la o agravare substanțială a ingerinței în drepturile fundamentale generate de prelucrarea datelor, pentru care Directiva 2016/681 nu oferă niciun temei.

Cu privire la a cincea întrebare litera (b): Bundesamt für Verfassungsschutz (Oficiul Federal pentru Protecția Constituției)

- 39 În conformitate cu articolul 7 alineatul (1) din Directiva 2016/681, fiecare stat membru adoptă o listă a autorităților competente îndreptățite să solicite sau să primească date din PNR sau rezultatul prelucrării acestor datelor de la UIP în vederea examinării suplimentare a acestor informații sau a adoptării măsurilor necesare în vederea prevenirii, depistării, investigării și urmăririi penale a infracțiunilor de terorism sau a infracțiunilor grave. Potrivit articolului 7 alineatul (2) din Directiva 2016/681, autoritățile menționate la articolul 7 alineatul (1) din această directivă sunt autoritățile competente în materie de prevenire, depistare, investigare sau urmărire penală a infracțiunilor de terorism sau a infracțiunilor grave.
- 40 Lista întocmită de Germania a autorităților competente în sensul articolului 7 alineatul (1) din Directiva 2016/681 cuprinde 22 de autorități, printre care se numără și Bundesamt für Verfassungsschutz (Oficiul Federal pentru Protecția Constituției) (a se vedea în acest sens JO 2018, C 194, p. 1). În temeiul dispozițiilor coroborate ale articolului 5 alineatul (1) și ale articolului 3 alineatul (1) din BVerfSchG, Bundesamt für Verfassungsschutz are ca misiune colectarea și exploatarea informațiilor referitoare, printre altele, la acțiuni îndreptate împotriva ordinii fundamentale liberal-democratice, la activități care pun în pericol securitatea sau de strângere de informații, precum și la acțiuni care urmăresc să pună în pericol interesele pe plan extern ale Republicii Federale Germania sau care sunt îndreptate împotriva înțelegerii dintre popoare.
- 41 Conform articolului 8 alineatul (3) din BVerfSchG, Bundesamt für Verfassungsschutz nu dispune de competențe polițienești. Acest lucru ilustrează caracterul de simplu serviciu de informații al Bundesamt für Verfassungsschutz, care nu trebuie să contracareze el însuși amenințările, ci, în afară de informarea guvernului și a publicului, desfășoară activități în calitate de organ auxiliar însărcinat cu obținerea de informații, permițând astfel altor organisme, în special autorităților de poliție, să intervină dacă este cazul. În această privință, articolul 8 alineatul (3) din BVerfSchG este expresia principiului separației între poliție și serviciile de informații. Alte state membre, precum Franța, nu cunosc o astfel de autoritate; în această țară, autoritățile de protecție a constituției dispun de competențe polițienești.
- 42 Prin urmare, este foarte îndoielnic că Bundesamt für Verfassungsschutz este o autoritate competentă pentru prevenirea, depistarea, investigarea și urmărirea infracțiunilor de terorism sau a infracțiunilor grave în sensul articolului 7 alineatul

(2) din Directiva 2016/681. Potrivit instanței de trimitere, o astfel de autoritate nu intră sub incidența articolului 7 alineatul (2) din Directiva 2016/681. Această observație este în special valabilă având în vedere că autoritățile de poliție germane figurează ele însele pe lista autorităților îndreptățite să aibă acces în temeiul articolului 7 alineatul (1) din Directiva 2016/681, astfel încât nu este necesar să se prevadă un acces suplimentar al Bundesamt für Verfassungsschutz.

DOCUMENT DE LUCRU