

Byla C-222/20

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą santrauka pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 98 straipsnio 1 dalį

Gavimo data:

2020 m. gegužės 27 d.

Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:

Verwaltungsgericht Wiesbaden (Vokietija)

Sprendimo dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:

2020 m. gegužės 15 d.

Ieškovas:

OC

Atsakovė:

Vokietijos Federacinė Respublika

Pagrindinės bylos dalykas

Leidimas pateikti informaciją apie keleivius

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas ir teisinis pagrindas

Sąjungos teisės išaiškinimas, SESV 267 straipsnis

Prejudiciniai klausimai

1. Ar SESV 21 ir 67 straipsniai turi būti aiškinami taip, kad pagal juos draudžiama nacionalinė nuostata, kurioje, taikant 2016 m. balandžio 27 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos (ES) 2016/681 dėl [keleivio duomenų įrašo (PNR) duomenų naudojimo] teroristinių nusikaltimų ir sunkių nusikaltimų prevencijos, nustatymo, tyrimo ir patraukimo už juos baudžiamojon atsakomybėn tikslais (OL L 119, 2016 5 4, p. 132, toliau – PNR direktyva) 2 straipsnio 1 dalies įvadinę nuostata, taip pat skrydžių Europos Sąjungoje atveju numatyta, kad oro vežėjai visų be išimties keleivių

duomenų įrašo duomenis turi perduoti valstybių narių įsteigtiems informacijos apie keleivius skyriams ir juose nesant priežasčių šie duomenys (išskyrus susijusius su kelionės lėktuvu užsisakymu) turi būti saugomi ir naudojami atliekant automatizuotą duomenų bazių ir kriterijų palyginimą, o paskui saugomi (šiuo atveju *Gesetz über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Umsetzung der Richtlinie [EU] 2016/681* (Įstatymo dėl keleivių duomenų tvarkymo įgyvendinant 2017 m. birželio 6 d. direktyvą (ES) 2016/681) (*BGBI.* I, p. 1484) 2 straipsnio 3 dalis, kuri buvo pakeista 2017 m. birželio 6 d. įstatymo (*BGBI.* I, p. 1484) 2 straipsniu (toliau – *FlugDaG*))?

2. Ar remiantis Pagrindinių teisių chartijos 7 ir 8 straipsniais darytina išvada, kad įgyvendinimo nacionalinės teisės aktuose (šiuo atveju – *FlugDaG* 4 straipsnio 1 dalis) dėl PNR direktyvos 3 straipsnio 9 dalies kartu su šios direktyvos II priedu galutinai ir aiškiai turi būti įtvirtintos šalyje taikytinos baudžiamosios teisės normos, susijusios su PNR direktyvoje apibrėžtomis nusikalstamomis veikomis?
3. Ar Pagrindinių teisių chartijos 7 ir 8 straipsnius reikia aiškinti taip, kad pagal juos yra draudžiama valstybės narės nacionalinė teisės norma (šiuo atveju – *FlugDaG* 6 straipsnio 4 dalis), leidžianti atitinkamos valstybės narės institucijoms perduotus PNR duomenis tvarkyti ir kitais nei tik teroristinių nusikaltimų ir sunkių nusikaltimų prevencijos, nustatymo, tyrimo ir patraukimo už juos baudžiamojon atsakomybėn tikslais, jei nustatytais faktais kartu su kita informacija yra grindžiami įtarimai dėl konkrečios kitos nusikalstamos veikos?
4. Ar PNR direktyvos 2 straipsnio 1 dalies įvadinė nuostata, leidžianti priimti nacionalinės teisės aktų nuostatas, pagal kurias PNR direktyva turi būti taikoma ir skrydžiams Europos Sąjungos viduje (šiuo atveju – *FlugDaG* 2 straipsnio 1 dalis) ir kuriomis vadovaujantis PNR duomenys Europoje renkami du kartus (PNR duomenis renka šalis, iš kurios išvykstama, ir šalis, į kurią vykstama), atsižvelgiant į duomenų kiekio mažinimo principą, yra suderinama su Pagrindinių teisių chartijos 7 ir 8 straipsniais?
5. Tuo atveju, jei PNR direktyva aukštesnę galią turinčios teisės normos (žr. *Verwaltungsgericht Wiesbaden* 2020 m. gegužės 13 d. Sprendimą, bylos Nr. 6 K 805/19.WI) nepažeidžiamos ir dėl to ji gali būti taikoma:
 - a) ar PNR direktyvos 7 straipsnio 4 ir 5 dalis reikia aiškinti taip, kad pagal jas draudžiama valstybės narės nacionalinė teisės norma (šiuo atveju – *FlugDaG* 6 straipsnio 4 dalis), leidžianti atitinkamos valstybės narės institucijoms perduotus PNR duomenis tvarkyti ir kitais ne tik teroristinių nusikaltimų ir sunkių nusikaltimų prevencijos, nustatymo, tyrimo ir patraukimo už juos baudžiamojon atsakomybėn tikslais, jei nustatytais faktais kartu su kita informacija yra grindžiami įtarimai dėl konkrečios kitos nusikalstamos veikos (vadinamasis atsitiktinis nustatymas)?

- b) ar valstybės narės praktika į PNR direktyvos 7 straipsnio 1 dalyje nurodytų kompetentingų institucijų sąrašą įtraukti instituciją (šiuo atveju – *Bundesamt für Verfassungsschutz*), kuri pagal nacionalinę teisę (šiuo atveju – *Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und das Bundesamt für Verfassungsschutz* (Įstatymas dėl federalinės valstybės ir federacinių žemių bendradarbiavimo konstitucinės apsaugos klausimais) 5 straipsnio 1 dalis kartu su 3 straipsnio 1 dalimi) dėl nacionalinio atskyrimo reikalavimo neturi policijos įgaliojimų, yra suderinama su PNR direktyvos 7 straipsnio 2 dalimi?

Nurodytos Sąjungos teisės aktų nuostatos

Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija (toliau – Chartija), 7, 8 ir 52 straipsniai

SESV 21 ir 67 straipsniai

2016 m. balandžio 27 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2016/681 dėl keleivio duomenų įrašo (PNR) duomenų naudojimo teroristinių nusikaltimų ir sunkių nusikaltimų prevencijos, nustatymo, tyrimo ir patraukimo už juos baudžiamojon atsakomybės tikslais (OL L 119, 2016, p. 132).

2016 m. balandžio 27 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2016/680 dėl fizinių asmenų apsaugos kompetentingoms institucijoms tvarkant asmens duomenis nusikalstamų veikų prevencijos, tyrimo, atskleidimo ar baudžiamojo persekiojimo už jas arba bausmių vykdymo tikslais ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo, ir kuriuo panaikinamas Tarybos pamatinis sprendimas 2008/977/TVR (OL L 119, 2016, p. 89)

2016 m. kovo 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2016/399 dėl taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas (Šengeno sienų kodeksas) (OL L 77, 2016, p. 1)

Nurodyti nacionalinės teisės aktai

Gesetz über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/681 (Įstatymas dėl keleivių duomenų tvarkymo įgyvendinant Direktyvą (ES) 2016/681, toliau – *FlugDaG*)

Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (Įstatymas dėl Federacijos ir federalinių žemių bendradarbiavimo konstitucinės apsaugos klausimais, toliau – *BVerfSchG*), 3, 5 ir 8 straipsniai

Bylos aplinkybių ir proceso santrauka

- 1 2017 m. birželio 10 d. įsigaliojo *FlugDaG*, kuriuo į Vokietijos teisę perkeliama Direktyva 2016/681. Šioje direktyvoje reglamentuojamas PNR duomenų perdavimas skrendant iš Europos Sąjungos valstybių narių į trečiąsias šalis ir iš trečiųjų šalių į Sąjungos valstybes nares.
- 2 Pagal Direktyvos 2016/681 4 straipsnį valstybės narės įpareigojamos įsteigti vadinamuosius informacijos apie keleivius skyrius, atsakingus už PNR duomenų rinkimą iš oro vežėjų, tų duomenų saugojimą ir tvarkymą, ir tų duomenų arba jų tvarkymo rezultatų perdavimą kompetentingoms valdžios institucijoms, taip pat už keitimąsi tiek PNR duomenimis, tiek jų tvarkymo rezultatais. Vadovaujantis Direktyvos 2016/681 8 straipsniu kartu su I priedu visos valstybės narės privalo įpareigoti visus oro vežėjus perduoti nustatytus PNR duomenis tos valstybės, į kurios teritoriją arba iš kurios teritorijos vykdomi skrydžiai, informacijos apie keleivius skyriui. Pagal Direktyvos 2016/681 9 straipsnį valstybės narės gali viena kitos paprašyti PNR duomenų ir juos perduoti viena kitai. Direktyvos 11 straipsnyje numatytais sąlygomis duomenų įrašus taip pat galima perduoti trečiosioms šalims. Direktyvos 6 straipsnyje reglamentuojamas duomenų tvarkymas, kuris visų pirma turi būti vykdomas automatizuotu būdu lyginant duomenis su tokiais pačiais duomenų banko duomenimis ir vadovaujantis iš anksto nustatytais kriterijais (*FlugDaG* vadinami „kriterijai“).
- 3 Ieškovas yra Italijos pilietis, gyvenantis Briuselyje (Belgija). 2019 m. lapkričio 2 d. jis skrido iš Briuselio į Berlyną (Vokietija), o 2019 m. lapkričio 5 d. – iš Berlyno atgal į Briuselį. Jis prašo konstatuoti, kad su šiais skrydžiais susijęs jo keleivio duomenų tvarkymas buvo neteisėtas, ir reikalauja šiuos duomenis ištrinti.

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą motyvų santrauka

- 4 Norint išspręsti šį pagrindinės bylos ginčą svarbu atsakyti į klausimą, ar visa Direktyva 2016/681 arba jos dalimi yra pažeidžiama SESV sutartis arba Chartija. Tokiu atveju *FlugDaG*, kaip įgyvendinimo įstatymas, negalėtų būti taikomas, taigi byloje nagrinėjamas duomenų tvarkymas būtų negalimas ir ieškovas turėtų teisę reikalauti juos ištrinti.

Dėl 1 klausimo – laisvas asmenų judėjimas pagal SESV 21 straipsnį

- 5 Vadovaujantis Direktyvos 2016/681 1 straipsnio 1 dalimi, oro transporto bendrovės kiekvieno išorės skrydžio atveju privalo perduoti visų keleivių PNR duomenis valstybių narių informacijos apie keleivius skyriams, kuriuose jie automatizuotu būdu tvarkomi ir penkerius metus saugomi. Šios direktyvos 2 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta įvadinė nuostata, leidžianti valstybėms narėms Direktyvą taikyti ir Europos Sąjungos vidaus skrydžiams. Pagal minėtos direktyvos 2 straipsnio 2 dalį šiuo atveju visos direktyvos nuostatos Europos vidaus skrydžiams taikomos taip, lyg tai būtų išorės skrydžiai.

- 6 Šia galimybe Vokietija pasinaudojo priimdama *FlugDaG* 2 straipsnio 3 dalies nuostatą. Pagal šią nuostatą turi būti perduodami PNR duomenys, susiję su visais skrydžiais pagal tvarkaraštį, užsakomaisiais skrydžiais ir taksi paslaugomis, kurie nėra skirti kariniams tikslams ir kurie prasideda Vokietijoje, o baigiasi kitoje valstybėje, arba prasideda kitoje valstybėje, o baigiasi Vokietijos Federacinėje Respublikoje, arba kurių metu vykdomas atitinkamas trumpas nutūpimas. Šiuo požiūriu pagal Vokietijos teisę visiems Europos Sąjungos vidaus skrydžiams iš Vokietijos ir į ją galioja tokios pačios taisyklės kaip ir išorės skrydžiams.
- 7 Duomenims tvarkyti specialios priežasties nereikia, pavyzdžiui, nebūtina, kad būtų konkrečių požymių, pagal kuriuos asmenį būtų galima sieti su tarptautiniu terorizmu arba su organizuotu nusikalstamumu. Dėl to per trumpą laiką reikia apdoroti ir išsaugoti šimtus trilijonų duomenų įrašų. Taigi keleivio „duomenų saugojimas“ yra akivaizdžiai susijęs su labai didelės visos Europos gyventojų dalies pagrindinėmis teisėmis.
- 8 Perduotinų duomenų, kurie numatyti *FlugDaG* 2 straipsnio 2 dalyje, yra labai daug ir jie apima ne tik keleivių vardą, pavardę, adresą ir visą kelionės maršrutą, bet ir informaciją apie jų bagažą, kartu keliaujančius asmenis, taip pat bet kokios rūšies mokėjimo informaciją ir neapibrėžtas „bendras pastabas“. Iš šių duomenų galima daryti labai tiksliai išvadas apie atitinkamų asmenų privatų ir socialinį gyvenimą. Pagal juos galima spręsti, kas, kada, su kuo ir kur keliavo, kokia mokėjimo priemonė naudojosi ir kokius kontaktinius duomenis pateikė, taip pat, ar atitinkamas asmuo keliavo su lengvu bagažu, ar sunkiu. Naudojantis laisvos formos duomenų laukeliu „bendros pastabos“ galima sukaupti ir daugiau duomenų, kurių apimtis yra visiškai neaiški.
- 9 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikiančio teismo nuomone, PNR duomenų apdorojimas ir saugojimas yra panašus į duomenų saugojimą telekomunikacijų sektoriuje. Dėl šio Teisingumo Teismas nurodė, kad jis reiškia didelį Chartijos 7 ir 8 straipsnio apribojimą. Iš tiesų dėl masinio ir atsitiktinio didelės apimties duomenų įrašų saugojimo, leidžiančio daryti išvadas apie atitinkamų asmenų privatų ir profesinį gyvenimą, jie gali jaustis lyg būtų nuolat stebimi (2014 m. balandžio 8 d. Sprendimo *Digital Rights Ireland ir kt.*, C-293/12 ir C-594/12, EU:C:2014:238, 37 punktas).
- 10 Jau šioje pirmoje byloje dėl duomenų saugojimo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, *High Court* (Airija), iškėlė klausimą dėl Direktyvos 2006/24/EB suderinamumo su SESV 21 straipsnyje įtvirtinta piliečių teise laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje (2014 m. balandžio 8 d. Sprendimo *Digital Rights Ireland ir kt.*, C-293/12 ir C-594/12, EU:C:2014:238, 18 punktas). Kadangi Teisingumo Teismas Direktyvą paskelbė negaliojančia jau vien dėl Chartijos 7 ir 8 straipsnių pažeidimų, atsakyti į su SESV 21 straipsniu susijusį *High Court* pateiktą prejudicinį klausimą jis atsisakė (2014 m. balandžio 8 d. Sprendimas *Digital Rights Ireland ir kt.*, C-293/12 ir C-594/12, EU:C:2014:238, 72 punktas).

- 11 Tai, kad atliekant didelės apimties PNR duomenų tvarkymą ribojamas SESV 21 straipsnis, gali būti grindžiama tuo, jog duomenų subjektai dėl tokio duomenų tvarkymo gali jaustis nuolat stebimi. Žinoma, apsigyvenimas arba judėjimas valstybių narių teritorijoje dėl keleivių duomenų tvarkymo nėra draudžiamas arba tiesiogiai ribojamas. Tačiau Teisingumo Teismo jurisprudencijoje pripažįstama, kad net ir netiesioginiai SESV 21 straipsnio ribojimai turi būti pateisinami (žr. 2019 m. birželio 13 d. Sprendimo *Topfit ir Biffi*, C-22/18, EU:C:2019:497, 47 punktą ir 2016 m. birželio 2 d. Sprendimo *Bogendorff von Wolfersdorff*, C-438/14, EU:C:2016:401, 37 punktą). Galima numanyti, kad dėl įspūdžio tarsi būtų nuolat stebimi valstybės daugelis piliečių nebesinaudos savo teise laisvai judėti ir apsigyventi arba ja naudosis tik labai ribotai. Taigi netiesiogiai ribojamas SESV 21 straipsnio taikymas.
- 12 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikiančiam teismui kyla rimtų abejonių dėl tokio ribojimo pagrįstumo. Žinoma, Direktyva 2016/681 siekiamas tikslas, t. y. kova su terorizmu ir sunkiais nusikaltimais, pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją tarnauja bendrajam interesui, todėl yra teisėtas (žr. 2017 m. liepos 26 d. Nuomonės 1/15 (EU:C:2017:592, 139 punktą). Vis dėlto priemonės, kuriomis ribojama tokia pagrindinė laisvė, kaip numatyta SESV 21 straipsnyje, gali būti pateisinamos objektyviomis priežastimis tik tada, jeigu jos yra būtinos interesams, kuriuos jomis siekiama užtikrinti, apsaugoti, ir tik tiek, kiek šių tikslų negalima pasiekti mažiau ribojančiomis priemonėmis (2016 m. rugsėjo 6 d. Sprendimo *Petruhhin*, C-182/15, EU:C:2016:630, 38 punktas).
- 13 Būtinybės požiūriu labai abejotina, ar apribojimų, susijusių su keleivio duomenų tvarkymu, tikslai negalėtų būti pasiekti mažiau ribojančiomis priemonėmis. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikiantis teismas mano, kad daugybės visų be išimties keleivių duomenų rinkimas ir saugojimas penkerius metus ir automatizuotas PNR duomenų lyginimas su duomenų bazėmis ir iš anksto nustatytais kriterijais nėra proporcinga atsižvelgiant į siekiamą tikslą.
- 14 Tai tikėtina jau vien dėl to, kad PNR duomenų tvarkymas, atsakovės nuomone, vargu ar yra veiksmingas. Atsakovė nurodė, kad nuo sistemos aktyvinimo iki 2019 m. rugpjūčio 19 d. ji apdorojo iš viso 31 617 068 keleivių duomenų įrašus. Šiuo pagrindu 514 atvejų įgyvendintos veiksmingos paieškos priemonės. Konkrečiau – 57 suėmimai, 57 atviri patikrinimai, 66 atsargūs patikrinimai ir 381 buvimo vietos nustatymo atvejais. Tačiau patikrinimai ir buvimo vietos tyrimai yra tik išankstinės priemonės, kurios tiesiogiai nėra skirtos pavojams išvengti arba patraukti atsakomybėn už Direktyvoje 2016/681 nurodytus nusikaltimus. Vis dėlto prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikiantis teismas mano, kad tokioms išankstinėms priemonėms įgyvendinti su PNR duomenų tvarkymu susiję pagrindinių teisių apribojimai yra neproporcingi. Be to, tai, kad galiausiai lieka tik 57 faktinio įsikišimo atvejai, kelia abejonių dėl PNR duomenų tvarkymo bendro tinkamumo Direktyvos 2016/681 tikslams pasiekti.
- 15 Be to, dėl PNR duomenų tvarkymo suderinamumo su SESV 67 straipsnio 2 dalimi taip pat kyla abejonių. Pagal šią nuostatą Sąjunga turi užtikrinti, kad prie vidaus

sienų asmenys nebūtų tikrinami. Priimdamas Reglamentą (EB) Nr. 562/2006 Sąjungos teisės aktų leidėjas šį principą įgyvendino (2010 m. birželio 22 d. Sprendimo *Melki ir Abdeli*, C-188/10 ir C-189/10, EU:C:2010:363, 66 punktas). Šis reglamentas panaikintas Reglamentu 2016/399. Pagal pastarojo reglamento 22 straipsnį vidaus sienas galima kirsti bet kurioje vietoje, ir jas kertantys asmenys, nepaisant jų pilietybės, kertant sieną netikrinami. Pagal Reglamento 2016/399 23 straipsnį kontrolės kertant sieną nebuvimas neturi įtakos valstybių narių kompetentingų institucijų naudojimuisi policijos įgaliojimais pagal nacionalinę teisę, jei naudojimasis šiais įgaliojimais nėra lygiavertis patikrinimams kertant sieną. Pagal Reglamento 2016/399 2 straipsnio 11 punktą patikrinimai kertant sieną yra sienos perėjimo punktuose atliekami patikrinimai, skirti užtikrinti, kad asmenims, įskaitant jų transporto priemones ir jų turimus daiktus, būtų leidžiama atvykti į valstybių narių teritoriją arba iš jos išvykti.

- 16 Vis dėlto prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikiančio teismo nuomone, PNR duomenų tvarkymo poveikis yra toks pat, kaip ir patikrinimų kertant sieną. Nes juos tvarkant visų keleivių ir atitinkamų trečiųjų asmenų PNR duomenys juk automatiškai palyginami su duomenų bazėse sukaupta informacija ir pagal iš anksto nustatytus kriterijus. Taip automatizuotomis priemonėmis tikrinami visi į Europos Sąjungos šalių atvykstantys asmenys, nepriklausomai nuo konkrečių įtarimų arba ypatingų tam tikro atvejo aplinkybių. Remiantis šiais patikrinimais asmenims, įtrauktiems, pavyzdžiui, į stebimų asmenų sąrašą, gali būti neleidžiama atvykti į Europos Sąjungos valstybę narę.
- 17 Be to, reikia priminti Teisingumo Teismo jurisprudenciją, susijusią su ankstesniojo Reglamento Nr. 562/2006 21 straipsnio a punkto antru sakiniu, kuris atitinka dabartinį Reglamento Nr. 2016/399 23 straipsnio a punkto 2 sakinį, pagal kurį jame išvardyti požymiai taip pat yra įrodymas, kad egzistuoja patikrinimams kertant sieną lygiavertis poveikis (2018 m. gruodžio 13 d. Sprendimas *Touring Tourund Travel ir Sociedad de transportes*, C-412/17 ir C-474/17, EU:C:2018:1005, 54 punktas). Nagrinėjamuoju atveju šių požymių yra bent jau tiek, kiek tvarkomi ne imties pagrindu pasirinktų, o apskritai visų keleivių PNR duomenys. Dėl šios priežasties duomenų tvarkymas, bent jau kiek tai susiję su PNR duomenų palyginimu su duomenų bazėmis, taip pat nėra pagrįstas bendra policijos tarnybų informacija ir patirtimi, susijusia su galimomis grėsmėmis visuomenės saugumui, nes duomenys tvarkomi nepaisant konkrečių įtarimų.

Dėl 2 klausimo – nusikalstamų veikų sąrašas

- 18 Pagal *FlugDaG* 4 straipsnio 1 dalį Vokietijos informacijos apie klientus skyrius tvarko oro transporto įmonių perduotus PNR duomenis ir lygina juos su turimais duomenimis ir kriterijais, kad nustatytų asmenis, apie kuriuos žinoma faktinių požymių, leidžiančių manyti, kad jie padarė ar padarys paskesniame sąraše nurodytą nusikalstamą veiką.
- 19 Toks PNR duomenų tvarkymas atitinkamiems duomenų subjektams reiškia Chartijos 7 ir 8 straipsnių apribojimą. Pagrindinė teisė į privataus gyvenimo

gerbimą, kuri yra įtvirtinta Chartijos 7 straipsnyje, siejama su visa informacija apie fizinį asmenį, kurio tapatybė nustatyta arba gali būti nustatyta (žr. 2010 m. lapkričio 9 d. Sprendimo *Volker und Markus Schecke ir Eifert*, C-92/09 ir C-93/09, EU:C:2010:662, 52 punktą). Be to, *FlugDaG* numatytam PNR duomenų tvarkymui taikomas ir Chartijos 8 straipsnis, nes tai yra asmens duomenų tvarkymas, kaip tai suprantama pagal šį straipsnį, taigi būtinai turi atitikti šiame straipsnyje numatytus duomenų apsaugos reikalavimus (žr. 2017 m. liepos 26 d. Nuomonę 1/15, ECLI:EU:C:2017:592, 123 punktą).

- 20 Pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją asmens duomenų perdavimas trečiajam asmeniui, pavyzdžiui, institucijai, nepriklausomai nuo vėlesnio perduotos informacijos naudojimo, reiškia Chartijos 7 straipsnyje įtvirtintos pagrindinės teisės ribojimą. Tai taip pat taikoma valdžios institucijų atliekamam asmens duomenų saugojimui ir galimybei jais naudotis. Norint konstatuoti tokį ribojimą nesvarbu, ar perduota informacija vertintina kaip esanti ypatingo pobūdžio arba ar suinteresuotieji asmenys dėl šio apribojimo patyrė kokių nors nepatogumų (žr. 2017 m. liepos 26 d. Nuomonės 1/15, EU:C:2017:592, 124 punktą). Jei kalbama apie asmens duomenų tvarkymą, tai taip pat taikoma Chartijos 8 straipsniui (žr. 2017 m. liepos 26 d. Nuomonės 1/15, EU:C:2017:592, 126 punktą).
- 21 Juk Chartijos 7 ir 8 straipsniuose įtvirtintos teisės nėra absoliučios ir turi būti vertinamos atsižvelgiant į jų socialinę funkciją (žr. 2017 m. liepos 26 d. Nuomonės 1/15, EU:C:2017:592, 136 punktą). Tokių teisių ribojimas gali būti leidžiamas siekiant užtikrinti bendruosius interesus. Vadovaujantis direktyva, kuri įgyvendinama *FlugDaG*, tokie siekiami užtikrinti bendrieji interesai yra kova su teroristiniais nusikaltimais ir sunkiais nusikaltimais. Tačiau pagrindinių teisių apribojimai turi būti tinkami ir reikalingi šiems tikslams pasiekti ir neturi būti neproporcingi siaurąja prasme. Be to, pagal Chartijos 52 straipsnio 1 dalį bet koks Sąjungos pagrindinių teisių ir laisvių įgyvendinimo apribojimas turi būti numatytas įstatyme ir turi nekeisti šių teisių ir laisvių esmės. Remiantis proporcingumo principu, apribojimai galimi tik tuo atveju, jei jie yra būtini ir tikrai atitinka Sąjungos pripažintus bendrus interesus arba reikalingi kitų teisėms ir laisvėms apsaugoti (žr. 2017 m. liepos 26 d. Nuomonės 1/15 (EU:C:2017:592, 138 punktą).
- 22 Pagal suformuotą Teisingumo Teismo jurisprudenciją proporcingumo principu reikalaujama, kad Sąjungos institucijų aktai būtų tinkami atitinkamo reglamentavimo teisėtiems tikslams pasiekti ir neviršytų to, kas tinkama ir būtina jiems įgyvendinti (2014 m. balandžio 8 d. Sprendimo *Digital Rights Ireland ir kt.*, C-293/12 ir C-594/12, EU:C:2014:238, 46 punktą). Pažymėtina, kad pagal suformuotą Teisingumo Teismo jurisprudenciją dėl teisės į privataus gyvenimo gerbimą turi būti reikalaujama, kad nukrypti nuo asmens duomenų apsaugos leidžiančios nuostatos ir šios apsaugos apribojimai neviršytų to, kas yra griežtai būtina (2014 m. balandžio 8 d. Sprendimo *Digital Rights Ireland ir kt.*, C-293/12 ir C-594/12, EU:C:2014:238, 52 punktą).

- 23 Tam, kad šis reikalavimas būtų įvykdytas, apribojimą nustatančiuose teisės aktuose turi būti numatytos aiškos ir tikslios nagrinėjamos priemonės apimtį ir taikymą reglamentuojančios taisyklės. Be to, jose turi būti nustatyti minimalūs reikalavimai, kad asmenims, kurių duomenys perduodami, būtų suteikta pakankamai garantijų, padedančių veiksmingai apsaugoti jų asmens duomenis nuo piktnaudžiavimo pavojų. Konkrečiai taisyklėse turi būti nurodyta, kokiomis aplinkybėmis ir sąlygomis gali būti imamasi tokių duomenų tvarkymą numatančios priemonės, taip užtikrinant, kad apribojimas neviršytų to, kas griežtai būtina. Būtinybė turėti tokias garantijas yra dar svarbesnė tais atvejais, kai asmens duomenys tvarkomi automatinio būdu. Tai visų pirma galioja specialiosios neskelbtinų asmens duomenų kategorijos apsaugos atveju (2014 m. balandžio 8 d. Sprendimo *Digital Rights Ireland ir kt.*, C-293/12 ir C-594/12, EU:C:2014:238, 54 ir 55 punktai).
- 24 *FlugDaG* 4 straipsnio 1 dalyje pateiktame nusikalstamų veikų sąraše, be kita ko, daroma nuoroda į nusikaltimus, susijusius su Direktyvos 2016/681 II priede nurodyta nusikalstama veika, už kuriuos baudžiama laisvės atėmimo bausme iki trejų metų (*FlugDaG* 4 straipsnio 1 dalies 6 punktas).
- 25 Taigi *FlugDaG* 4 straipsnio 1 dalies 6 punkte daroma nuoroda ne į nacionaliniame baudžiamajame kodekse (*Strafgesetzbuch*, toliau – *StGB*) numatytus nusikaltimus, o tik į nusikalstamas veikas, kurios Vokietijos baudžiamojoje teisėje neturi tikslaus atitikmens. Direktyvos 2016/681 II priede pateiktos, pavyzdžiui, korupcijos (6 punktas), elektroninių kibernetinių nusikaltimų (9 punktas) nusikaltimų aplinkai (10 punktas) sąvokos. Šios veikos nėra *StGB* numatyti nusikaltimai. Jame tokio nusikaltimo kaip „korupcija“ nėra. Korupcija veikiau yra bendresnė daugybės nusikaltimų sąvoka. Taigi Vokietijos institucijoms ir ypač suinteresuotiesiems asmenims nėra aiškiai apibrėžta, kokie nusikaltimai turi patekti į šios nuostatos taikymo sritį. Tai galioja taip pat kibernetinių nusikaltimų ir nusikaltimų aplinkai sąvokoms. Todėl *FlugDaG* 4 straipsnio 1 dalies 6 punkte vien tik darant nuorodą į Direktyvos 2016/681 II priedą, *FlugDaG* tampa labai neapibrėžtas.
- 26 Taigi *FlugDaG* 4 straipsnio 1 dalis neatitinka reikalavimo pateikti aiškias ir tiksliai taisykles dėl atitinkamų priemonių apimtys ir taikymo (žr. 2017 m. liepos 26 d. Nuomonės 1/15, EU:C:2017:592, 141 punktą). Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikiančio teismo nuomone, siekiant užtikrinti *FlugDaG* aiškumą tiek atitinkamiems (potencialiems) suinteresuotiems asmenims, tiek nacionalinėms valdžios institucijoms, veikiau reikalingas atskiras ir išsamus nusikalstamų veikų sąrašas, kuriame būtų išvardytos atitinkamos nacionalinės baudžiamosios teisės normos.

Dėl 3 klausimo – su Chartijos kriterijais susijęs tikslinis pakeitimas

- 27 Pagal *FlugDaG* 6 straipsnio 4 dalį *FlugDaG* 6 straipsnio 1 dalyje nurodytos nacionalinės institucijos PNR duomenis, joms perduotus *FlugDaG* 4 straipsnio 1 dalyje numatytoms užduotims (terorizmo ir sunkių nusikaltimų prevencijai ir

patraukimo už juos baudžiamojon atsakomybėn) vykdyti, turi teisę tvarkyti ir kitais tikslais, jei šios institucijos vykdo baudžiamojo persekiojimo funkcijas ir yra informacijos, kuria galima pagrįsti įtarimus dėl kito konkretaus nusikaltimo (vadinamasis atsitiktinis nustatymas). Taigi *FlugDaG* 6 straipsnio 4 dalyje įtvirtinta įprasto atvejo, numatyto *FlugDaG* 6 straipsnio 3 dalyje, pagal kurią perduoti duomenys gali būti tvarkomi tik tais tikslais, dėl kurių jie buvo perduoti, išimtis, lemianti neapibrėžtą tikslinių pakeitimų skaičių.

- 28 Kyla abejonių dėl šios nuostatos atitikties pagrindinėms Sąjungos teisėms. Jau vien Direktyvos 2016/681 3 straipsnio 9 punkte nurodytas kriterijus sprendžiant, ar padaryti „sunkūs nusikaltimai“ (nusikaltimai, už kuriuos pagal valstybės narės nacionalinę teisę baudžiama laisvės atėmimo bausme arba įkalinimu, kurio ilgiausias terminas – bent treji metai), yra nepakankamas.
- 29 Vis dėlto net šio ir taip nepakankamo kriterijaus *FlugDaG* 6 straipsnio 4 dalyje visiškai atsisakoma. Pagal šią nuostatą PNR duomenis turi būti galima tvarkyti tada, kai yra pagrįstas įtarimas dėl „tam tikros kitos nusikalstamos veikos“. Nė vienos su šia kita nusikalstama veika susijusios sąlygos nenustatyta. Pagal *FlugDaG* 6 straipsnio 4 dalį tvarkant PNR duomenis ir (arba) naudojant tvarkymo metu sužinotus faktus gali būti tiriami net menkiausi pažeidimai.
- 30 Taigi, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikiančio teismo nuomone, nagrinėjamos teisės nuostatos yra neproporcingos. Pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją būtino pagrindinių teisių apribojimų suvaržymo šiuo atveju konstatuoti negalima. Pagal *FlugDaG* 6 straipsnio 4 dalį leidžiamas beveik neribotas PNR duomenų naudojimas yra niekaip nebesusijęs su kova su terorizmu ir sunkiais nusikaltimais. Taigi *FlugDaG* 6 straipsnio 4 dalies nuostata nutolsta nuo Direktyva 2016/681 siekiamų tikslų ir juos aiškiai viršija.

Dėl 4 klausimo – dvigubas rinkimas

- 31 Kadangi daug valstybių narių pasinaudojo Direktyvos 2016/681 2 straipsnio 1 dalies įvadine nuostata (net Belgijos Karalystė, kuri nagrinėjamu atveju yra šalis, iš kurios buvo išvykta, ir šalis, į kurią buvo vykta), kai skrydžiai vykdomi Europos viduje, PNR duomenų įrašai turi būti perduodami ir šaliai, iš kurios išvykstama, ir šaliai, į kurią vykstama, o tarpinių nusileidimų atveju – dar ir tranzito šalims. Taigi, kai skrydžiai vykdomi Europos viduje, kiekvieno keleivio arba trečiojo asmens, šiuo atveju ir ieškovo, PNR duomenys tvarkomi ir saugomi bent jau du kartus. Jei skrydžiai prasideda iš trečiosios šalies arba trečiojoje šalyje baigiasi, o Europos Sąjungos valstybėje narėje vykdomas trumpas nutūpimas, dėl šios nuostatos atitinkamų keleivių duomenys taip pat renkami ne vieną kartą.
- 32 Turint omenyje duomenų kiekio mažinimo principą tai yra nesuderinama su Chartijos 7 ir 8 straipsniais, nes su PNR duomenų tvarkymu susiję šių Sąjungos teisių suvaržymai neapsiriboja tuo, kas griežtai būtina.

- 33 Direktyvoje 2016/680 įtvirtintas duomenų kiekio mažinimo principas. Ši direktyva buvo priimta kartu su Direktyva 2016/681 ir ją papildo. Visų pirma vadovaujantis Direktyvos 2016/680 4 straipsnio 1 dalies c punktu, asmens duomenys turi būti ne pernelyg „išsamūs“ atsižvelgiant į tikslus, kuriais jie yra tvarkomi. Šios direktyvos 20 straipsnio 1 dalyje šis principas sukonkretintas taip, kad valstybės narės turi numatyti, jog duomenų valdytojas turi imtis priemonių veiksmingai įgyvendinti duomenų apsaugos principus, pavyzdžiui, duomenų kiekio mažinimo principą. Be to, Direktyvos 2016/680 20 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad gali būti tvarkomi tik tie asmens duomenys, kurie yra būtini kiekvienam konkrečiam duomenų tvarkymo tikslui.
- 34 Kelių subjektų atliekamas tapačių duomenų tvarkymas kaip tik ir neatitinka duomenų kiekio mažinimo principo. Dėl jo, net jei tvarkomi tie patys PNR duomenys, su keleivių duomenų tvarkymu susiję pagrindinių teisių apribojimai tampa dar didesni. Taip atsitinka jau vien dėl to, kad duomenys renkami kelis kartus ir kad kiekviena valstybė narė pati yra atsakinga už automatizuotam palyginimui naudojamų kriterijų nustatymą (žr. Direktyvos 2016/681 6 straipsnio 4 dalies trečią sakinį).

Dėl 5a klausimo – tikslo pakeitimas atsižvelgiant į Direktyvą 2016/681

- 35 Pagal Direktyvos 2016/681 7 straipsnio 4 dalį kompetentingos valstybių narių institucijos PNR duomenis ir jų tvarkymo rezultatus gali toliau tvarkyti tik konkrečiais teroristinių nusikaltimų ar sunkių nusikaltimų prevencijos, nustatymo, tyrimo ar patraukimo už juos baudžiamojon atsakomybėn tikslais. Pagal Direktyvos 2016/681 7 straipsnio 5 dalį šios direktyvos 7 straipsnio 4 dalimi nedaromas poveikis nacionaliniams teisėsaugos ar teismų įgaliojimams tais atvejais, kai po tokio duomenų tvarkymo pradėjus taikyti vykdymo užtikrinimo priemonės nustatomi kiti nusikaltimai arba jų požymiai.
- 36 Pagal *FlugDaG* 6 straipsnio 4 dalį *FlugDaG* 6 straipsnio 1 dalyje nurodytos nacionalinės institucijos PNR duomenis, joms perduotus *FlugDaG* 4 straipsnio 1 dalyje numatytoms užduotims (teroristinių nusikaltimų ir sunkių nusikaltimų prevencijai ir patraukimui už juos baudžiamojon atsakomybėn) vykdyti, turi teisę tvarkyti kitais tikslais, jei šios institucijos vykdo baudžiamojo persekiojimo funkcijas ir jei yra informacijos, kuria galima pagrįsti įtarimus dėl kito konkretaus nusikaltimo.
- 37 Jeigu Teisingumo Teismas nuspręstų, kad *FlugDaG* 6 straipsnio 4 dalis laikytina suderinama su Chartijos 7 ir 8 straipsniais (žr. 3 klausimą), kiltų klausimas, ar ji suderinama su Direktyvos 2016/681 7 straipsnio 4 ir 5 dalimis. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikiančio teismo nuomone, nesuderinama.
- 38 *FlugDaG* 6 straipsnio 4 dalyje reglamentuojama daugiau aspektų nei Direktyvos 2016/681 7 straipsnio 5 dalyje. Iš tiesų pastarosios dalies nuostatoje įtvirtintos sąlygos, kad po PNR duomenų tvarkymo pradėjus taikyti vykdymo užtikrinimo priemonės turi būti nustatomi su kitais nusikaltimais (taigi tokiais,

kurie nėra siejami nei su teroristiniais motyvais, nei yra sunkūs nusikaltimai, kaip tai suprantama pagal Direktyvą 2016/681) susiję požymiai, *FlugDaG* 6 straipsnio 4 dalyje nėra. Pagal šios nuostatos tekstą veikiau tiesiogiai yra leidžiama PNR duomenis tvarkyti kitais nei kovos su terorizmu ir sunkiais nusikaltimais tikslais, tiksliau juos galima tvarkyti ne tik tada, kai šie požymiai nustatomi po PNR duomenų tvarkymo kovai su terorizmu ir sunkiais nusikaltimais, bet ir tada, kai jie gaunami iš kitų šaltinių. Taigi vadovaujantis *FlugDaG* 6 straipsnio 4 dalimi, jei tvarkant PNR duomenis nenustatyta nieko, kas būtų susiję su jau įvykdytais arba dar organizuojamais nusikaltimais, šiuos duomenis leidžiama naudoti ir kitokiems tikslams. Dėl to dar labiau išplečiamas tvarkant duomenis atsirandantis pagrindinių teisių apribojimas, kurio negalima pagrįsti Direktyvos 2016/681 nuostatomis.

Dėl 5b klausimo – Bundesamt für Verfassungsschutz (Federalinis Konstitucijos apsaugos biuras)

- 39 Pagal Direktyvos 2016/681 7 straipsnio 1 dalį kiekviena valstybė narė patvirtina kompetentingų valdžios institucijų, turinčių teisę prašyti informacijos apie keleivius skyrių pateikti PNR duomenis arba tų duomenų tvarkymo rezultatus arba juos gauti, kad galėtų toliau nagrinėti tą informaciją arba imtis atitinkamų veiksmų teroristinių nusikaltimų ar sunkių nusikaltimų prevencijos, nustatymo, tyrimo ir patraukimo už juos baudžiamojon atsakomybės tikslais, sąrašą. Pagal Direktyvos 2016/681 7 straipsnio 2 dalį šios direktyvos 7 straipsnio 1 dalyje nurodytos valdžios institucijos yra kompetentingos teroristinių nusikaltimų ar sunkių nusikaltimų prevencijos, nustatymo, tyrimo ar patraukimo už juos baudžiamojon atsakomybės klausimais.
- 40 Vokietijos sudarytame kompetentingų valdžios institucijų, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2016/681 7 straipsnio 1 dalį, sąraše yra 22 valdžios institucijos, tarp jų ir *Bundesamt für Verfassungsschutz* (žr. OL C 194, 2018, p. 1). Pagal *BVerfSchG* 5 straipsnio 1 dalį kartu su 3 straipsnio 1 dalimi *Bundesamt für Verfassungsschutz* uždavinys yra rinkti ir vertinti informaciją, pirmiausia apie pasikėsimus prieš liberalią demokratinę sistemą, saugumui pavojų keliančią ir slaptųjų tarnybų veiklą, taip pat apie kryptingas pastangas, keliančias pavojų Vokietijos Federacinei Respublikai arba galinčias pakenkti tautų tarpusavio supratimo idėjai.
- 41 Pagal *BVerfSchG* 8 straipsnio 3 dalį *Bundesamt für Verfassungsschutz* policijos įgaliojimų neturi. Taigi *Bundesamt für Verfassungsschutz* yra paprasta informacinė tarnyba, kuri pati neturi saugoti nuo pavojų, ji atlieka vyriausybės ir visuomenės informavimo funkcijas, taip pat yra įstaiga, padedanti rinkti informaciją ir taip sudaranti galimybes veiksmų imtis kitoms įstaigoms, visų pirma policijos institucijoms. Šiuo klausimu *BVerfSchG* 8 straipsnio 3 dalyje yra įtvirtinta pareiga atskirti policijos ir informacijos tarnybas. Kitose valstybėse narėse, pavyzdžiui, Prancūzijoje, tokios pareigos nėra; šiuo atveju konstitucijos apsaugos institucijoms yra suteikti policijos įgaliojimai.

- 42 Taigi labai abejotina, ar *Bundesamt für Verfassungsschutz* yra valdžios institucija, kompetentinga vykdyti teroristinių nusikaltimų ar sunkių nusikaltimų prevenciją, juos nustatyti, tirti ar patraukti už juos baudžiamojon atsakomybėn, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2016/681 7 straipsnio 2 dalį. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikiančio teismo nuomone, tai ne tokia valdžios institucija, apie kurią kalbama Direktyvos 2016/681 7 straipsnio 2 dalyje. Pažymėtina, kad Vokietijoje policijos institucijos pačios yra įtrauktos į priegios teisę pagal Direktyvos 2016/681 7 straipsnio 1 dalį turinčių institucijų sąrašą, taigi papildoma priegios galimybė *Bundesamt für Verfassungsschutz* nereikalinga.

DARBINIS VERTINIMAS