

C-215/20

Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement

Dato for indlevering:

19. maj 2020

Forelæggende ret:

Verwaltungsgericht Wiesbaden (Tyskland)

Afgørelse af:

13. maj 2020

Sagsøger:

JV

Sagsøgt:

Bundesrepublik Tyskland

Hovedsagens genstand

Lovligheden af videregivelse af passageroplysninger

Den præjudicielle forelæggelses genstand og retsgrundlag

Fortolkningen af EU-retten, artikel 267 TEUF

Præjudicielle spørgsmål

1. Er Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/681 af 27. april 2016 om [anvendelse af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) til] at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet (EUT af 4.5.2016, L 119, s. 132; herefter betegnet som PNR-direktivet), hvorefter luftfartsselskaber uden undtagelse skal videregive omfattende oplysninger om alle passagerer til de passageroplysningsenheder, som er oprettet af medlemsstaterne, og hvorefter oplysningerne her uden anledning kan anvendes med henblik på

automatisk sammenholdelse med databaser og mønstre og herefter lagres i fem år, henset til PNR-direktivets formål og kravet om præcision og proportionalitet foreneligt med [Den Europæiske Unions Charter] om grundlæggende rettigheder, navnlig chartrets artikel 7, 8 og 52?

2. Navnlig:

- a) Er PNR-direktivets artikel 3, nr. 9), sammenholdt med bilag II til PNR-direktivet, for så vidt som det heri bestemmes, at begrebet »grov kriminalitet« i den forstand, hvori udtrykket anvendes i PNR-direktivet, betegner overtrædelser, der er opført på listen i bilag II til PNR-direktivet, og som kan straffes med frihedsstraf eller en anden frihedsberøvende foranstaltning af en maksimal varighed på mindst tre år i henhold til en medlemsstats nationale ret, ud fra hensynet til den tilstrækkelige præcision og henset til kravet om proportionalitet foreneligt med chartrets artikel 7 og 8?
- b) Er de passagerlisteoplysninger (herefter »PNR-oplysninger«), som skal videregives, for så vidt som det kræves, at navne [PNR-direktivets artikel 8, stk. 1, første punktum, sammenholdt med bilag I, nr. 4), til PNR-direktivet], oplysninger om bonusprogrammer [PNR-direktivets artikel 8, stk. 1, første punktum, sammenholdt med bilag I, nr. 8), til PNR-direktivet] og oplysningerne i et fritekstfelt med generelle bemærkninger [PNR-direktivets artikel 8, stk. 1, første punktum, sammenholdt med bilag I, nr. 12), til PNR-direktivet] videregives, tilstrækkeligt præcist angivet til at kunne begrunde et indgreb i chartrets artikel 7 og 8?
- c) Er det foreneligt med chartrets artikel 7 og 8 og PNR-direktivets formål, at der ud over oplysninger om passagerer også indsamles oplysninger om tredjeparter såsom rejsebureau/rejseagent [bilag I, nr. 9), til PNR-direktivet], personer, som er ansvarlige for mindreårige [bilag I, nr. 12), til PNR-direktivet], og medrejsende [bilag I, nr. 17), til PNR-direktivet]?
- d) Er PNR-direktivet, for så vidt som PNR-oplysninger om mindreårige flyrejsende i henhold til direktivet kan videregives, behandles og opbevares, foreneligt med chartrets artikel 7, 8 og 24?
- e) Er PNR-direktivets artikel 8, stk. 2, sammenholdt med bilag I, nr. 18), til PNR-direktivet, hvorefter API-oplysninger, også såfremt de er identiske med PNR-oplysningerne, videregives af luftfartsselskaberne til passageroplysningsenhederne i medlemsstaterne, henset til princippet om dataminimering foreneligt med chartrets artikel 8 og 52?
- f) Er PNR-direktivets artikel 6, stk. 4, som retsgrundlag for fastlæggelsen af de kriterier, hvormed oplysningerne behandles (såkaldte mønstre), i tilstrækkelig grad et berettiget ved lov fastsat grundlag som omhandlet i chartrets artikel 8, stk. 2, og artikel 52 samt artikel 16, stk. 2, TEUF?

- g) Begrænser PNR-direktivets artikel 12 stadig indgrebet i chartrets artikel 7 og 8 til det strengt nødvendige, hvis de videregivne oplysninger opbevares ved passageroplysningsenhederne i medlemsstaterne i fem år?
- h) Medfører anonymiseringen som omhandlet i PNR-direktivets artikel 12, stk. 2, en reducere af personoplysningerne i det omfang, der er nødvendigt i henhold til chartrets artikel 8 og 52, hvis der kun er tale om en pseudonymisering, som til enhver tid kan omgøres?
- i) Skal chartrets artikel 7, 8 og 47 fortolkes således, at de kræver, at passagerer, hvis oplysninger af-anonymiseres i forbindelse med behandlingen af passageroplysningerne (PNR-direktivets artikel 12, stk. 3), underrettes herom og således har mulighed for domstolsprøvelse?
3. Er PNR-direktivets artikel 11, for så vidt som den tillader videregivelse af PNR-oplysninger til tredjelande uden et tilstrækkeligt databeskyttelsesniveau, foreneligt med chartrets artikel 7 og 8?
4. Yder PNR-direktivets artikel 6, stk. 4, fjerde punktum, tilstrækkelig beskyttelse mod behandling af særlige kategorier af personoplysninger som omhandlet i artikel 9 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (EUT af 4.5.2016, L 119, s. 1, herefter »den generelle forordning om databeskyttelse«) og artikel 10 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/680 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af Rådets rammeafgørelse 2008/977/RIA (EUT af 4.5.2016, L 119, s. 89, herefter »direktiv (EU) 2016/680«), hvis der gennem fritekstfeltet »generelle bemærkninger« [bilag I, nr. 12), til PNR-direktivet] f.eks. kan videregives oplysninger om ønsker til forplejning, hvoraf der kan drages slutninger om sådanne særlige kategorier af personoplysninger?
5. Er det foreneligt med artikel 13 i den generelle forordning om databeskyttelse, hvis luftfartsselskaberne på deres websted over for passagererne kun henviser til den nationale gennemførelseslov (her Gesetz über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/681 (lov om behandling af passageroplysninger til gennemførelse af direktiv (EU) 2016/281) af 6.6.2017, BGBl. I, s. 1484, herefter »lov om passageroplysninger«)?

Anførte EU-retlige forskrifter

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), artikel 7, 8, 24, 47 og 52

Artikel 16 TEUF

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/681 af 27. april 2016 om anvendelse af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet (EUT 2016, L 119, s. 132)

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/680 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbårde strafferetlige sanktioner og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af Rådets rammeafgørelse 2008/977/RIA (EUT 2016, L 119, s. 89)

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (EUT af 2016, L 119, s. 1, herefter »den generelle forordning om databeskyttelse«)

Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT 1995, L 283, s. 31)

Anførte nationale retsforskrifter

Gesetz über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/681 (lov om behandling af passageroplysninger til gennemførelse af direktiv (EU) 2016/281, herefter »lov om passageroplysninger«)

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

- 1 Den 10. juni 2017 trådte lov om passageroplysninger, hvorved direktiv 2016/681 gennemføres i tysk lovgivning, i kraft. Dette direktiv regulerer videregivelsen af PNR-oplysninger for flyvninger fra medlemsstater i Den Europæiske Union til tredjelande og fra tredjelande til medlemsstater i Den Europæiske Union samt behandlingen af disse oplysninger.
- 2 Formålet med direktiv 2016/681 er i henhold til direktivets artikel 1, stk. 2, at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet. Direktivets artikel 4 forpligter medlemsstaterne til at oprette såkaldte

passageroplysningsenheder, som har kompetence til at indsamle PNR-oplysninger fra luftfartsselskaber, at lagre og behandle disse oplysninger og at videregive disse oplysninger eller resultatet af behandlingen af dem til de kompetente myndigheder samt at udveksle både PNR-oplysninger og resultatet af behandlingen af disse oplysninger. I henhold til artikel 8 sammenholdt med bilag I til direktiv 2016/681 skal medlemsstaterne forpligte alle luftfartsselskaber til at videregive visse PNR-oplysninger til passageroplysningsenheden i den medlemsstat, på hvis område flyene lander, eller fra hvis område de afgår. I henhold til artikel 9 i direktiv 2016/681 kan medlemsstaterne anmode hinanden om PNR-oplysninger og videregive dem til hinanden. Under de i direktivets artikel 11 anførte betingelser er det også muligt at videregive oplysningerne til tredjelande. I henhold til artikel 12, stk. 2, i direktiv 2016/681 skal de opbevarede PNR-oplysninger, som skal opbevares i fem år, ved udløbet af den i artikel 12, stk. 1, omhandlede seks månedersperiode »anonymiseres«, hvilket betyder, at de dataelementer, der kan tjene til direkte at identificere de passagerer, som PNR-oplysningerne vedrører, maskeres. Dog er det muligt at af-anonymisere disse dataelementer under de i artikel 12, stk. 3, i direktiv 2016/681 anførte betingelser. Direktivets artikel 6 regulerer behandlingen af oplysningerne, hvilket navnlig skal ske ved at sammenholde dem med oplysninger i databaser og forud fastsatte kriterier (i lov om passageroplysninger betegnet som »mønstre«).

- 3 Sagsøgeren fløj den 28. april 2019 med luftfartsselskabet Lufthansa fra Frankfurt am Main (Tyskland) til Bogota (Colombia) og den 7. maj 2019 fra Rio de Janeiro (Brasilien) tilbage til Frankfurt am Main. Sagsøgeren nedlagt påstand om, at oplysningerne om vedkommende hos sagsøgeren for disse flyvninger slettes.

Kort fremstilling af begrundelsen for den præjudicielle forelæggelse

- 4 Afgørelsen af hovedsagen afhænger af, om direktiv 2016/681 i sin helhed eller delvis tilsidesætter chartret. I så fald finder lov om passageroplysninger ikke anvendelse, således at den omstridte databehandling er ulovlig og sagsøgerens krav om sletning skal tages til følge.

Spørgsmål 1: Er direktiv 2016/681 i sin helhed foreneligt med chartret?

- 5 De forskellige former for behandling af PNR-oplysninger, som er fastsat i direktiv 2016/681 og lov om passageroplysninger, udgør et indgreb i beskyttelsesområdet for den grundlæggende ret til beskyttelse af privatlivet, som er garanteret i chartrets artikel 7. Denne ret henviser nemlig til enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person (jf. dom af 9.11.2010, Volker og Markus Schecke og Eifert, C-92/09 og C-93/09, EU:C:2010:662, præmis 52), altså også til de i bilag I til direktiv 2016/681 nævnte oplysninger om personer, som berøres af behandlingen af PNR-oplysninger. Herudover er den behandling af PNR-oplysninger, som er omhandlet i direktiv 2016/681, tillige omfattet af chartrets artikel 8, idet den udgør behandling af personoplysninger i denne artikels forstand og derfor nødvendigvis skal opfylde de i den nævnte artikel fastsatte krav

vedrørende beskyttelse af data (jf. udtalelse 1/15 af 26.7.2017, EU:C:2017:592, præmis 123).

- 6 I henhold til Domstolens praksis udgør videregivelsen af personoplysninger til en tredjemand såsom en offentlig myndighed et indgreb i den grundlæggende rettighed, der er sikret ved chartrets artikel 7, uanset hvad de videregivne oplysninger efterfølgende bruges til. Det samme gælder opbevaringen af personoplysninger og de offentlige myndigheders adgang hertil med henblik på brug heraf. I denne henseende er det uden betydning, om de pågældende oplysninger vedrørende privatlivet er følsomme oplysninger, eller om indgrebet har medført eventuelle ubehageligheder for de berørte (jf. udtalelse 1/15 af 26.7.2017, EU:C:2017:592, præmis 124). Noget tilsvarende gælder chartrets artikel 8 for så vidt angår behandlingen af personoplysninger (jf. udtalelse 1/15 af 26.7.2017, EU:C:2017:592, præmis 126).
- 7 De rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8, synes ganske vist ikke at være absolutte rettigheder, og skal ses i sammenhæng med deres funktion i samfundet (jf. udtalelse 1/15 af 26.7.2017, EU:C:2017:592, præmis 136). En begrænsning af disse rettigheder med henblik på at opfylde formål af almen interesse såsom bekæmpelse af terrorhandlinger og grov kriminalitet (jf. udtalelse 1/15 af 26.7.2017, EU:C:2017:592, præmis 149) kan være fuldt ud lovlig. Indgrebene i de grundlæggende rettigheder skal dog være egnede til og nødvendige for at opfylde disse formål og må ikke være uforholdsmæssige i snæver forstand. I overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 1, første punktum, skal enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved chartret, være fastlagt i lovgivningen og respektere disses væsentligste indhold. Det fremgår af chartrets artikel 52, stk. 1, at der under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kun kan indføres begrænsninger til disse rettigheder og friheder, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder (jf. udtalelse 1/15 af 26.7.2017, EU:C:2017:592, præmis 138).
- 8 Proportionalitetsprincippet indebærer ifølge Domstolens faste praksis et krav om, at EU-institutionernes retsakter skal være egnede til at gennemføre de lovlige mål, som forfølges med den omhandlede lovgivning, og ikke går videre, end hvad der er nødvendigt og passende for gennemførelsen af disse mål (dom af 8.4.2014, Digital Rights Ireland m.fl., C-293/12 og C-594/12, EU:C:2014:238, præmis 46). Hvad angår retten til respekt for privatlivet kræver hensynet til beskyttelsen af denne grundlæggende ret ifølge Domstolens praksis, at undtagelserne fra og begrænsningerne af beskyttelsen af personoplysninger skal holdes inden for det strengt nødvendige (dom af 8.4.2014, Digital Rights Ireland m.fl., C-293/12 og C-594/12, EU:C:2014:238, præmis 52).
- 9 For at opfylde dette krav skal den lovgivning, der indebærer det pågældende indgreb, fastsætte klare og præcise regler, som regulerer rækkevidden og anvendelsen af den omhandlede foranstaltning og opstiller en række mindstekrav.

De personer, hvis data er blevet videregivet, skal således råde over tilstrækkelige garantier, der gør det muligt effektivt at beskytte deres personlige oplysninger mod risikoen for misbrug. Lovgivningen skal navnlig angive, under hvilke omstændigheder og under hvilke betingelser en foranstaltning, som indebærer en behandling af sådanne oplysninger, kan træffes, således at det sikres, at indgrebet begrænses til det strengt nødvendige. Behovet for at råde over sådanne garantier er så meget desto større, når personoplysningerne undergives automatisk databehandling. Dette gælder navnlig, såfremt der er tale om beskyttelse af den særlige kategori af følsomme personoplysninger (dom af 8.4.2014, Digital Rights Ireland m.fl., C-293/12 og C-594/12, EU:C:2014:238, præmis 54-55).

- 10 Der er alvorlig tvivl om, hvorvidt direktiv 2016/681 i enhver henseende opfylder disse krav.
- 11 I henhold til bestemmelserne i direktiv 2016/681 er luftfartsselskaberne forpligtet til for hver flyvning uden undtagelse at videregive PNR-oplysninger om alle passagerer til passageroplysningsenhederne i medlemsstaterne, hvor disse oplysninger automatisk behandles og opbevares permanent. Der kræves i denne forbindelse ikke nogen bestemt anledning, f.eks. konkrete indicier for en forbindelse til international terrorisme eller organiseret kriminalitet. Dette medfører, at der inden for kort tid behandles og lagres flere hundrede billioner oplysninger. »Datalagring« af passageroplysninger berører dermed åbenlyst de grundlæggende rettigheder for en meget stor del af den samlede europæiske befolkning.
- 12 De oplysninger, som skal videregives i henhold til artikel 8, stk. 1, første punktum, sammenholdt med bilag I til direktiv 2016/681, er særdeles omfattende og omfatter ud over passagerernes navne og adresser samt en fuldstændig rejseplan også oplysninger om deres bagage, medrejsende, alle former for betalingsoplysninger samt ikke nærmere definerede »generelle bemærkninger«. Disse oplysninger vil tilsammen kunne gøre det muligt at drage meget præcise slutninger om de pågældende personers privat- og forretningsliv. Det fremgår nemlig af oplysningerne, hvem der har rejst, og hvornår, med hvem og hvorhen vedkommende har rejst, hvilket betalingsmiddel der er anvendt, hvilke kontaktoplysninger der er angivet, og om den pågældende person har rejst med let eller tung bagage. Af fritekstfeltet for »generelle bemærkninger« kan der fremgå yderligere oplysninger, hvis omfang er helt uklart (jf. herom yderligere nedenfor).
- 13 Ifølge den forelæggende ret kan behandlingen og lagringen af PNR-oplysninger sammenlignes med lagring af data inden for telekommunikationsområdet. Herom har Domstolen udtalt, at de udgør et meget vidtrækkende indgreb af særligt alvorlig karakter i chartrets artikel 7 og 8. En masselagring uden anledning af omfattende oplysninger, hvoraf der kan drages slutninger om de pågældende personers privat- og forretningsliv, er nemlig egnet til at skabe en følelse hos de berørte personer af, at deres privatliv er genstand for konstant overvågning (dom af 8.4.2014, Digital Rights Ireland m.fl., C-293/12 og C-594/12, EU:C:2014:238, præmis 37).

- 14 I sin første dom vedrørende lagring af data fastslog Domstolen, at denne lagring udgør en tilsidesættelse af de grundlæggende rettigheder, bl.a. fordi der også lagres oplysninger om personer, for hvis vedkommende der ikke findes noget som helst indicium for, at deres adfærd kan have – selv en indirekte eller fjern – forbindelse til grov kriminalitet (dom af 8.4.2014, Digital Rights Ireland m.fl., C-293/12 og C-594/12, EU:C:2014:238, præmis 58). Dette gælder ligeledes behandling og lagring af PNR-oplysninger, hvilket viser, at bestemmelserne i direktiv 2016/681 går ud over grænserne for, hvad der er nødvendigt for at opfylde formålet med dette direktiv, og således er uforholdsmæssige som omhandlet i Domstolens praksis. Desuden bliver PNR-oplysningerne i modsætning til oplysninger om telekommunikationstrafik ikke blot lagret uden anledning, men også viderebehandlet, dvs. automatisk sammenholdt med oplysninger i databaser og såkaldte »mønstre«.

Spørgsmål 2 a): Begrebet »grov kriminalitet«

- 15 Der er også tvivl om præcisionen og proportionaliteten med hensyn til indsamlingen og behandlingen af PNR-oplysningerne henset til de overtrædelser, som disse foranstaltninger har til formål at bekæmpe. Det erklærede formål med direktiv 2016/681 er at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet. Direktivets artikel 3, nr. 9), definerer »grov kriminalitet« som de overtrædelser, der er opført på listen i bilag II, og som kan straffes med frihedsstraf eller en anden frihedsberøvende foranstaltning af en maksimal varighed på mindst tre år i henhold til en medlemsstats nationale ret. Bilag II til direktiv 2016/681 indeholder en liste over 26 overtrædelser, jf. artikel 3, nr. 9). Disse overtrædelser omfatter f.eks. bestikkelse [nr. 6)], svig [nr. 7)], IT-kriminalitet/cyberkriminalitet [nr. 9)] og miljøkriminalitet [nr. 10)].
- 16 I første omgang er der tvivl om præcisionen af disse bestemmelser. Således findes der i den tyske strafferet f.eks. ikke noget strafbart forhold med betegnelsen »bestikkelse«, som derimod er et overbegreb for flere forskellige overtrædelser. Det samme gælder begreberne »svig«, »IT-kriminalitet« og »miljøkriminalitet«.
- 17 Dette og henvisningen til straffen i de enkelte medlemsstater i artikel 3, nr. 9), i direktiv 2016/681 medfører, at PNR-oplysningerne ikke anvendes ensartet i de forskellige medlemsstater i Unionen. Det er nemlig overladt til de enkelte medlemsstater, om bestemte overtrædelser i den nationale straffelov ud fra den tilhørende strafferetlige sanktion rubriceres som »grov kriminalitet« i direktivets forstand eller ej.
- 18 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt lovgivningen er passende, er der desuden tvivl om den nedre grænse for den strafferetlige sanktion i form af en frihedsstraf af en maksimal varighed på tre år, som er fastsat i artikel 3, nr. 9), i direktiv 2016/681. I henhold til den tyske straffelov omfatter dette en kolossal mængde overtrædelser, som det forekommer yderst tvivlsomt at rubricere som »grov kriminalitet«. Således er strafferammen for »almindelig svig« i henhold til den tyske straffelovs § 263 allerede op til fem års frihedsstraf. Det samme gælder

f.eks. hæleri (straffelovens § 259), IT-svig (straffelovens § 263a) og mandatsvig (straffelovens § 266). Alle disse overtrædelser kan henføres under de overtrædelser, der er anført i bilag II til direktiv 2016/681 [navnlig »svig« som nævnt i nr. 6)]. Sådanne overtrædelser hører imidlertid til den hyppigt forekommende »hverdagskriminalitet« og kan også forekomme i mindre alvorlige sager. Dermed har det forhold, at de er omfattet af direktiv 2016/681, ikke noget at gøre med forebyggelse og retsforfølgelse af grov kriminalitet.

Spørgsmål 2 b): Præcisionen af PNR-oplysningerne

- 19 I betragtning af den omstændighed, at der ifølge Domstolen kræves klare og præcise regler, der regulerer rækkevidden og anvendelsen af de pågældende foranstaltninger (jf. udtalelse 1/15 af 26.7.2017, EU:C:2017:592, præmis 141), er nogle af de oplysninger, der skal videregives af luftfartsselskaberne til passageroplysningsenhederne i medlemsstaterne, ikke tilstrækkeligt præcist angivet i bilag I til direktiv 2016/681.
- 20 Det er uklart, hvad der menes med det/de »[n]avn(e)«, der skal videregives [bilag I, nr. 4), til direktiv 2016/681]. Dette viser sig i gennemførelsen i tysk lovgivning ved § 2, nr. 1) og 9), i lov om passageroplysninger, hvorefter efternavnet, fødenavnet, fornavnene og en eventuel doktorgrad samt øvrige navneoplysninger skal videregives. I almindelig sprogbrug besvares et spørgsmål om navnet normalt ikke ved også at nævne fødenavnet. Således er det fortsat uklart, om fødenavnet er omfattet af det/de »[n]avn(e)«, der nævnes i bilag I, nr. 4), til direktiv 2016/681. Der er også tvivl om, hvorvidt en akademisk titel skal anses for en del af navnet i direktivets forstand.
- 21 Hvad angår videregivelsen og behandlingen af oplysninger om bonusprogrammer [bilag I, nr. 8), til direktiv 2016/681] er bestemmelsen også upræcis. Navnlig er det uklart, om den kun vedrører deltagelse i bonusprogrammer eller også konkrete oplysninger om flyvninger og reservationer, som foretages af en person, der deltager i et sådant program.
- 22 Formuleringen »Generelle bemærkninger (herunder [...])« i bilag I, nr. 12), til direktiv 2016/681 er meget bred og u håndgribelig. Som det fremgår af ordet »herunder«, er der tale om en opregning af eksempler, som ikke er udtømmende. Desuden kan der ved udfyldelsen af dette fritekstfelt også meddeles oplysninger, der ikke har nogen som helst forbindelse med formålet med indsamlingen af passageroplysningerne (jf. også udtalelse 1/15 af 26.7.2017, EU:C:2017:592, præmis 160). Denne formulering kan navnlig også muliggøre, at der videregives oplysninger, som henset til formålet med direktiv 2016/681 ikke skal være omfattet, nemlig følsomme oplysninger, der i henhold til 15. betragtning til direktiv 2016/681 ikke skal indsamles (jf. herom også spørgsmål 4).

Spørgsmål 2 c): Tredjeparter

- 23 I henhold til artikel 1, stk. 1, i direktiv 2016/681 fastsættes der ved direktivet bestemmelser om luftfartsselskabers videregivelse af PNR-oplysninger om passagerer på flyvninger uden for EU og medlemsstaternes behandling af disse oplysninger. I henhold til dette direktivs artikel 3, nr. 4), er en passager enhver person, herunder personer i transfer eller transit, undtagen besætningsmedlemmer, der med luftfartsselskabets samtykke befordres eller skal befordres i et luftfartøj, idet et sådant samtykke anskueliggøres ved, at denne person er registreret i passagerlisten. I bilag I til direktiv 2016/681 nævnes imidlertid flere oplysninger, som skal videregives, men som ikke vedrører de »passagerer«, der er defineret således. For så vidt er direktivets bestemmelser selvmodsigende.
- 24 Således er det i modstrid med artikel 3, nr. 4), i direktiv 2016/681, at bilag I, nr. 9), til direktivet bestemmer, at behandlingen af passageroplysningerne skal omfatte oplysninger om rejsebureauet og dets rejseagent. I henhold til bilag I, nr. 12), til direktivet skal der i fritekstfeltet for »generelle bemærkninger« navnlig videregives oplysninger om personer, som er ansvarlige for mindreårige ved afgang og ankomst, samt om lufthavnsmedarbejdere.
- 25 Det er åbenbart, at ingen af de nævnte oplysninger er omfattet af gruppen af passagerer som defineret i artikel 3, nr. 4), i direktiv 2016/681. Alligevel skal de videregives af luftfartsselskaberne til passageroplysningsenhederne i medlemsstaterne, hvor de skal opbevares. Henset hertil er disse bestemmelser ifølge den forelæggende ret ikke begrænset til det strengt nødvendige som omhandlet i Domstolens praksis (jf. udtalelse 1/15 af 26.7.2017, EU:C:2017:592, præmis 141). For alle tredjeparter opstår desuden det spørgsmål, hvordan de skal oplyses om behandlingen af deres personoplysninger i henhold til artikel 14 i den generelle forordning om databeskyttelse.
- 26 I henhold til bilag I, nr. 17), i direktiv 2016/681 skal også PNR-oplysninger om passagerernes medrejsende videregives og behandles. Hvad angår de medrejsende medfører dette, at de berøres dobbelt, eftersom de som passagerer allerede er omfattet af behandlingen af passageroplysningerne. Dermed udgør dette en alvorlig tilsidesættelse af princippet om dataminimering [jf. artikel 5, stk. 1, litra c), i den generelle forordning om databeskyttelse].

Spørgsmål 2 d): Mindreårige

- 27 I henhold til direktiv 2016/681 skal luftfartsselskaberne uden undtagelse videregive PNR-oplysninger om alle passagerer til passageroplysningsenhederne i medlemsstaterne, og dermed berøres også alle mindreårige passagerer.
- 28 Behandlingen af oplysninger om mindreårige kan dels ske med henblik på præventive og/eller repressive foranstaltninger over for mindreårige, som er (eller formodes at være) involveret i terrorisme eller grov kriminalitet, og dels med henblik på beskyttelse af mindreårige, f.eks. ved at opdage eller retsforfølge

handel med børn. Disse to forskellige formål kræver differentieret lovgivning. Dette tydeliggøres af artikel 6 i direktiv 2016/680, hvorefter der så vidt muligt skal sondres mellem personoplysninger om forskellige kategorier af registrerede. Disse kategorier, hvorimellem der skal sondres, omfatter navnlig personer, om hvem der er væsentlig grund til at tro, at de har begået eller vil begå en strafbar handling [artikel 6, litra a), i direktiv 2016/680], og ofre for en strafbar handling eller personer, om hvem visse faktiske omstændigheder giver anledning til at tro, at de kunne blive offer for en strafbar handling [artikel 6, litra c), i direktiv 2016/680].

- 29 For så vidt som oplysningerne indsamles og behandles med henblik på repressive eller præventive foranstaltninger over for mindreårige, skal det bemærkes, at retsforfølgelse på grundlag af information, der hidrører fra behandlingen af passageroplysningerne, kun er mulig over for mindreårige, som allerede er over den kriminelle lavalder. I denne henseende går direktiv 2016/681 ud over det strengt nødvendige, eftersom den ikke indebærer nogen begrænsning til oplysninger om mindreårige over den kriminelle lavalder.
- 30 For så vidt angår indsamlingen og behandlingen af PNR-oplysninger med henblik på beskyttelse af mindreårige skal det tages i betragtning, at børn og unge har et særligt beskyttelsesbehov. Dette tydeliggøres i chartrets artikel 24, hvorefter de med henblik på deres særlige beskyttelse har specifikke grundlæggende rettigheder i henhold til EU-retten. Dette særlige beskyttelsesbehov gælder også i forbindelse med behandlingen af deres personoplysninger. For så vidt som indsamlingen og behandlingen af PNR-oplysninger om mindreårige passagerer tilsigter at forhindre eller retsforfølge kriminalitet, som er rettet mod børn, forekommer bestemmelserne i direktiv 2016/681 at være uegnede hertil. Behandlingen af PNR-oplysninger har til formål at finde eller opdage mistænkelige personer. Med henblik herpå sammenholdes PNR-oplysningerne automatisk med databaser og mønstre for at finde mistænkelige personer (jf. artikel 6, stk. 2, i direktiv 2016/681). Oplysninger om mindreårige er imidlertid i forbindelse med beskyttelse af mindreårige mod handel med børn netop ikke oplysninger om mistænkelige personer, men derimod om personer med beskyttelsesbehov. Dermed skal de også behandles anderledes. I dette tilfælde er der netop ikke noget behov for at sammenholde mønstre. For så vidt er det åbenbart, at bestemmelserne i direktiv 2016/681 hvad angår håndteringen af PNR-oplysninger om mindreårige passagerer ikke er tilstrækkeligt differentierede.

Spørgsmål 2 e): API-oplysninger

- 31 Artikel 8, stk. 2, i direktiv 2016/681 bestemmer, at medlemsstaterne skal vedtage de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at også forhåndsuplysninger om passagerer som omhandlet i direktivets bilag I, nr. 18), (API-oplysninger), herunder typen, nummeret, udstedelseslandet og udløbsdatoen for ethvert identitetsdokument, nationalitet, efternavn, fornavn, køn, fødselsdato, luftfartsselskab, rutenummer, afgangsdato, ankomstdato, afgangslufthavn, ankomstlufthavn, afgangstidspunkt og ankomsttidspunkt, videregives til

passageroplysningsenhederne. I denne henseende overlapper API-oplysningerne i mange tilfælde med de PNR-oplysninger, der skal videregives, såsom planlagte rejsedatoer [bilag I, nr. 3), til direktiv 2016/681], navne [bilag I, nr. 4), til direktiv 2016/681] eller den fuldstændige rejseplan [bilag I, nr. 7), til direktiv 2016/681].

- 32 Denne dobbeltbehandling af passageroplysninger er i modstrid med princippet om dataminimering, som bl.a. er fastsat i direktiv 2016/680. Dette princip fremgår i første omgang af artikel 4, stk. 1, litra c), i direktiv 2016/680, som bestemmer, at personoplysninger skal være tilstrækkelige, relevante og ikke omfatte mere end, hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil de behandles. Artikel 20, stk. 1, i direktiv 2016/680 konkretiserer dette princip således, at medlemsstaterne fastsætter bestemmelser om, at den dataansvarlige skal gennemføre foranstaltninger med henblik på effektiv implementering af databeskyttelsesprincipper, såsom dataminimering. Desuden bestemmer dette direktivs artikel 20, stk. 2, at kun personoplysninger, der er nødvendige til hvert specifikt formål med behandlingen, skal behandles.

Spørgsmål 2 f): Retsgrundlaget for mønstre

- 33 I henhold til artikel 6, stk. 3, litra b), i direktiv 2016/681 skal de PNR-oplysninger, som luftfartsselskaberne skal videregive til passageroplysningsenhederne i medlemsstaterne, sammenholdes med forud fastsatte kriterier (såkaldte mønstre). Artikel 6, stk. 4, andet og fjerde punktum, i direktiv 2016/681 bestemmer, at disse forud fastsatte kriterier skal være målrettede, stå i rimeligt forhold til målet og være konkrete, og at kriterierne under ingen omstændigheder må være baseret på en persons race eller etniske oprindelse, politiske anskuelser, religiøse eller filosofiske overbevisning, medlemskab af en fagforening, sundhed, seksualitet eller seksuel orientering. Det påhviler i henhold til artikel 6, stk. 4, tredje punktum, i direktiv 2016/681 passageroplysningsenhederne i medlemsstaterne at fastsætte mønstrene.
- 34 Den samlede udformning af denne sammenholdelse af mønstre er altså indholdsmæssigt fuldt ud overladt til myndighederne i medlemsstaterne. Dette medfører nødvendigvis, at medlemsstaterne i Unionen anvender forskellige mønstre, og at passagerer dermed afhængigt af deres rejsemål underlægges forskellige mønstre, som kan medføre helt forskellige resultater.
- 35 Det er tvivlsomt, om dette er foreneligt med chartrets artikel 8, stk. 2, og artikel 52 samt artikel 16, stk. 2, TEUF. I henhold til chartrets artikel 8, stk. 2, skal disse oplysninger behandles rimeligt, til udtrykkeligt angivne formål og på grundlag af de berørte personers samtykke eller på et andet berettiget ved lov fastsat grundlag. I henhold til chartrets artikel 52, stk. 1, første punktum, skal enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved dette charter, være fastlagt i lovgivningen. I henhold til artikel 16, stk. 2, TEUF fastsætter Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure regler for beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger

foretaget af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer samt af medlemsstaterne under udøvelse af aktiviteter, der er omfattet af EU-retten.

- 36 For at kunne begrunde indgreb i EU's grundlæggende rettigheder kræves det ikke blot, at der findes en bestemmelse i lovgivningen, denne bestemmelse skal også være tilstrækkeligt præcis (jf. dom af 21.12.2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, præmis 99). Den person, der er underlagt lovgivningen, skal kunne forudse lovgivningens konsekvenser, idet en åben bestemmelse dog kan være acceptabel, når en mere præcis bestemmelse ikke er mulig som følge af bestemmelsens genstand (dom af 20.5.2003, Österreichischer Rundfunk m.fl., C-465/00, C-138/01 og C-139/01, EU:C:2003:294, præmis 77).
- 37 Artikel 6, stk. 4, i direktiv 2016/681 opfylder ikke disse krav. Direktivets artikel 6, stk. 4, andet punktum, består af upræcise og indholdsløse betegnelser, som foregiver at konkretisere kriterierne uden reelt at gøre det. Direktivets artikel 6, stk. 4, tredje punktum, overlader fuldstændig den væsentlige og principielt betydningsfulde afgørelse af, hvilke oplysninger der skal anvendes ved fastsættelsen af kriterier eller mønstre med henblik på den automatiske sammenholdelse, til de enkelte medlemsstater. Bestemmelsens genstand indebærer imidlertid ikke, at dette er tvingende nødvendigt. Det ville uden videre være muligt for EU-lovgiver at nævne konkrete oplysninger eller kriterier, som skulle anvendes eller ikke skulle anvendes ved fastsættelsen af mønstrene. I denne henseende er hverken den kriminalitet og terrorisme, der finder sted i de enkelte medlemsstater, eller de kriterier, ud fra hvilke mistænkelige personer kan findes, forskellige fra den ene medlemsstat til den anden.
- 38 Som den eneste kontrolmekanisme for proportionaliteten af de mønstre, som medlemsstaterne udvikler, fastsætter artikel 6, stk. 7, sammenholdt med artikel 5 i direktiv 2016/681, at den databeskyttelsesansvarlige har adgang til dem. Den databeskyttelsesansvarlige udpeges imidlertid i henhold til dette direktivs artikel 5, stk. 1, af passageroplysningsenheden selv og er som regel ansat ved denne, og vedkommendes uafhængighed er dermed på forhånd ikke sikret (om databeskyttelsesmyndighedens uafhængighed jf. dom af 9.3.2010, Kommissionen mod Tyskland, C-518/07, EU:C:2010:125, og af 16.10.2012, Kommissionen mod Østrig, C-614/10, EU:C:2012:631).

Spørgsmål 2 g): Dataopbevaringsperiode

- 39 I henhold til artikel 12, stk. 1, i direktiv 2016/681 opbevares PNR-oplysningerne i en periode på fem år. I henhold til 25. betragtning, andet punktum, til dette direktiv er det som følge af oplysningernes art og deres anvendelse nødvendigt, at PNR-oplysningerne opbevares i tilstrækkelig lang tid. Det uddybes imidlertid ikke, hvorfor en dataopbevaringsperiode på fem år skulle være nødvendig.
- 40 Ifølge den forelæggende ret er det uklart, hvorfor der kræves en så lang dataopbevaringsperiode. Efter at passagererne forud for deres planlagte ankomst til eller afrejse fra medlemsstaten er blevet vurderet i henhold til artikel 6, stk. 4,

første punktum, i direktiv 2016/681, uden at der har været noget at bemærke, foreligger der ikke nogen objektive forhold, som giver mulighed for at antage, at de kan have en selv indirekte forbindelse til terrorhandlinger eller grov kriminalitet. Således er der ikke tilstrækkelig forbindelse mellem opbevaringen af oplysningerne og de formål, som forfølges af direktiv 2016/681. Kun i tilfælde af konkrete objektive forhold, som giver anledning til at antage, at bestemte passagerer udgør en risiko, forekommer en fortsat opbevaring at være begrundet (jf. udtalelse 1/15 af 26.7.2017, EU:C:2017:592, præmis 204 ff.). En kun teoretisk mulighed for, at oplysningerne på et tidspunkt kan være sikkerhedsmæssigt relevante, bør derimod ikke være tilstrækkelig til at begrunde det alvorlige indgreb i de grundlæggende rettigheder, som en årelang opbevaring af personoplysninger udgør.

- 41 Domstolen har allerede i forbindelse med lagring af data – en anden form for masselagring uden anledning af personoplysninger – afgjort, at et direktiv, som fastsætter en dataopbevaringsperiode på op til 24 måneder, ikke begrænser indgrebet til det strengt nødvendige (dom af 8.4.2014, Digital Rights Ireland m.fl., C-293/12 og C-594/12, EU:2014:238, præmis 63). Når en dataopbevaringsperiode på 24 måneder allerede er for lang, gælder dette i endnu højere grad en periode på fem år som i den foreliggende sag.

Spørgsmål 2 h): Anonymisering

- 42 Den såkaldte anonymisering skal i henhold til 25. betragtning til direktiv 2016/681 sikre en høj grad af databeskyttelse. Dette forekommer yderst tvivlsomt. Den »anonymisering«, som omhandles i dette direktivs artikel 12, stk. 2, og som skal ske efter seks måneder, ændrer ikke ved dataopbevaringsperiodens manglende proportionalitet.
- 43 I første omgang skal det fastslås, at betegnelsen som »anonymisering« er systemfremmed og misvisende. Der er kun tale om en pseudonymisering som omhandlet i artikel 3, nr. 5), i direktiv 2016/680. Denne adskiller sig fra en anonymisering således, at det ikke, som ved anonymisering, bliver permanent og endegyldigt umuligt at henføre oplysningerne til en bestemt person, men derimod fortsat er muligt at foretage en af-anonymisering (jf. artikel 12, stk. 3, i direktiv 2016/681), og at der altså uden problemer kan genetableres en direkte forbindelse til en person. Det er derfor uklart, hvorfor der ikke som i direktiv 2016/680 anvendes begrebet pseudonymisering. En pseudonymisering indebærer imidlertid, eftersom den kan omgøres, at alvoren af indgrebet i de grundlæggende rettigheder er betydeligt større end ved en ægte anonymisering.
- 44 Desuden skal artikel 4, stk. 1, litra e), i direktiv 2016/680 tages i betragtning. I henhold til denne bestemmelse skal personoplysninger opbevares på en sådan måde, at det ikke er muligt at identificere de registrerede i et længere tidsrum end det, der er nødvendigt til de formål, hvortil de behandles. For så vidt angår den anonymisering, som betegnes som sådan i artikel 12, stk. 2, i direktiv 2016/681, er det fortsat muligt at identificere den registrerede person i løbet af hele den

femårige dataopbevaringsperiode, således som det også fremgår af artikel 12, stk. 3, i direktiv 2016/681, som regulerer (gen-)videregivelsen ved udløbet af en periode på seks måneder. Det er ikke klart, at dette er tvingende nødvendigt for opfyldelsen af formålet med direktiv 2016/681, og lovgiver har heller ikke begrundet dette.

Spørgsmål 2 i): Underretning efter af-anonymisering

- 45 Der er ikke nogen bestemmelse i direktiv 2016/681, hvorefter registrerede skal underrettes, når deres oplysninger, som opbevares af passageroplysningsenhederne i medlemsstaterne, af-anonymiseres i henhold til dette direktivs artikel 12, stk. 3. Det bestemmes kun, at af-anonymiseringen skal være godkendt af en »judiciel myndighed« eller en anden national myndighed [artikel 12, stk. 3, litra b), i direktiv 2016/681].
- 46 Domstolen har allerede i sin udtalelse om aftalen mellem EU og Canada anført, at passagererne ganske vist i henhold til den påtænkte aftale skal underrettes om den generelle behandling af deres oplysninger inden for rammerne af sikkerheds- og grænsekontrol på et websted, men at denne generelle underretning ikke giver dem mulighed for at vide, om de kompetente myndigheder har brugt deres oplysninger til andet end disse former for kontrol (udtalelse 1/15 af 26.7.2017, EU:C:2017:592, præmis 223). Domstolen har endvidere ordret udtalt, at: »[i] de situationer, [...] hvor der foreligger objektive forhold, som begrundet en sådan brug og forudsætter en forudgående tilladelse fra en retslig myndighed eller en uafhængig administrativ myndighed, er en individuel underretning af flypassagererne således nødvendig. Det samme gælder i de tilfælde, hvor flypassagerernes PNR-oplysninger videregives til andre offentlige myndigheder eller til privatpersoner« (udtalelse 1/15 af 26.7.2017, EU:C:2017:592, præmis 223).
- 47 Ifølge den forelæggende ret kan Domstolens vurdering af dette spørgsmål overføres til direktiv 2016/681, og derfor skal de registrerede underrettes individuelt om af-anonymiseringen af deres oplysninger. Såfremt det er Domstolens opfattelse, at en omgående underretning af de registrerede om af-anonymiseringen i for høj grad vil udgøre en hindring for formålet om at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet, vil det ifølge den forelæggende ret være nødvendigt at underrette de registrerede senest på det tidspunkt, hvor der, f.eks. fordi efterforskningen er afsluttet, ikke længere er risiko for, at formålet med af-anonymiseringen er i fare.
- 48 Desuden har den registrerede i henhold til chartrets artikel 47 ret til, at vurderingen foretages af en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov, og ikke af en »judiciel myndighed«. I den foreliggende sag er ethvert retsmiddel imidlertid udelukket.

Spørgsmål 3: Videregivelse til tredjestater

- 49 I henhold til artikel 11, stk. 1, i direktiv 2016/681 må PNR-oplysninger og resultatet af behandling af sådanne oplysninger kun videregives til et tredjeland fra sag til sag, og hvis betingelserne i artikel 13 i rammeafgørelse 2008/977/RIA er opfyldt, videregivelsen er nødvendig med henblik på formålet med dette direktiv, tredjelandet accepterer kun at videregive oplysningerne til et andet tredjeland, hvis det er strengt nødvendigt med henblik på formålene med dette direktiv, og udelukkende med denne medlemsstats udtrykkelige samtykke, og de betingelser, der er fastsat i direktivets artikel 9, stk. 2, er opfyldt.
- 50 Artikel 11, stk. 2, i direktiv 2016/681 udgør en undtagelse fra disse betingelser, idet den bestemmer, at uanset artikel 13, stk. 2, i rammeafgørelse 2008/977/RIA (nu artikel 38 i direktiv 2016/680) tillades videregivelse af PNR-oplysninger uden forudgående samtykke fra den medlemsstat, fra hvem oplysningerne blev indhentet, under ekstraordinære omstændigheder, nemlig forudsat at videregivelsen til en tredjestat er afgørende for at kunne reagere på en konkret og reel trussel i forbindelse med terrorhandlinger eller grov kriminalitet i en medlemsstat eller et tredjeland, og forudgående samtykke ikke kan indhentes i tide.
- 51 Eftersom videregivelsen til tredjelands myndigheder har adgang til PNR-oplysningerne, skal alle de principper, der er relevante for anvendelsen af oplysningerne, som sikrer proportionaliteten af de dermed forbundne indgreb i de grundlæggende rettigheder og et passende niveau for databeskyttelse, også gælde for tredjelands. I denne henseende har Domstolen i sin udtalelse om aftalen mellem Unionen og Canada fastslået, at overførslen af personoplysninger fra Unionen til et tredjeland kun kan ske, hvis dette land sikrer et niveau for beskyttelse af de grundlæggende friheder og rettigheder, som i det væsentlige svarer til det inden for Unionen sikrede niveau. Dette har til formål, at det undgås, at det ved aftalen fastsatte beskyttelsesniveau kan omgås ved videregivelse af personoplysninger til tredjelands, og at det ved EU-retten tillagte beskyttelsesniveau fortsat sikres (udtalelse 1/15 af 26.7.2017, EU:C:2017:592, præmis 214). Heraf har domstolen udledt, at en sådan videregivelse forudsætter, at der foreligger enten en aftale mellem Unionen og det pågældende tredjeland, der svarer til aftalen mellem Unionen og Canada, eller en afgørelse fra Kommissionen i henhold til artikel 25, stk. 6, i direktiv 95/46 (nu artikel 34, stk. 3, i den generelle forordning om databeskyttelse), hvorved det fastslås, at det nævnte tredjeland sikrer et passende beskyttelsesniveau som omhandlet i EU-retten, og som omfatter de myndigheder, hvortil PNR-oplysningerne tiltænkes overført (udtalelse 1/15 af 26.7.2017, EU:C:2017:592, præmis 214).
- 52 Disse forudsætninger undergraves af artikel 11 i direktiv 2016/681. Dette direktivs artikel 11, stk. 1, litra a), henviser til artikel 13 i rammeafgørelse 2008/977/RIA. Denne rammeafgørelse blev ophævet ved direktiv 2016/680. Henvisninger til rammeafgørelsen gælder nu henvisninger til direktiv 2016/680, jf. dette direktivs

artikel 59. I det væsentlige svarer artikel 35-38 i direktiv 2016/680 til artikel 13 i den ophævede rammeafgørelse 2008/977/RIA.

- 53 I henhold til artikel 35, stk. 1, litra d), i direktiv 2016/680, forudsætter en overførsel af oplysninger til et tredjeland, at Kommissionen i henhold til dette direktivs artikel 36 har truffet en afgørelse om tilstrækkeligheden af beskyttelsesniveauet, eller der i fravær af en sådan afgørelse er blevet indført, eller der eksisterer de fornødne garantier i henhold til artikel 37, eller, i fravær af en sådan afgørelse om tilstrækkeligheden af beskyttelsesniveauet og de fornødne garantier, jf. artikel 37, undtagelser for særlige situationer finder anvendelse i henhold til artikel 38. For så vidt sikrer henvisningen i artikel 11, stk. 1, litra a), i direktiv 2016/681 til artikel 13 i rammeafgørelse 2008/977/RIA og dermed til artikel 35 i direktiv 2016/680 ikke, at tredjelandet har et passende beskyttelsesniveau, eftersom den ved henvisningen til artikel 38 i direktiv 2016/680 tillader, at en overførsel af PNR-oplysninger til tredjelande også kan finde sted i mangel af en afgørelse om tilstrækkeligheden af beskyttelsesniveauet eller fornødne garantier. Dette gælder navnlig, idet undtagelsestilfælde som omhandlet i artikel 38 i direktiv 2016/680 er et meget vidt begreb. Denne bestemmelse gør det nemlig muligt at overføre PNR-oplysninger til tredjelande uden et passende niveau for databeskyttelse, hvis dette er nødvendigt i enkeltsager med henblik på artikel 1, stk. 1, i direktiv 2016/680 (at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner, herunder beskytte mod eller forebygge trusler mod den offentlige sikkerhed) eller i en enkeltsag for, at retskrav kan fastlægges, gøres gældende eller forsvares med henblik på dette direktivs artikel 1, stk. 1, jf. artikel 38, stk. 1, litra d) og e), i direktiv 2016/680.

Spørgsmål 4: ønsker til forplejning i fritekstfeltet

- 54 I henhold til artikel 6, stk. 4, fjerde punktum, i direktiv 2016/681 må de kriterier, hvormed PNR-oplysningerne automatisk skal sammenholdes af passageroplysningsenhederne i medlemsstaterne, under ingen omstændigheder være baseret på en persons race eller etniske oprindelse, politiske anskuelser, religiøse eller filosofiske overbevisning, medlemskab af en fagforening, sundhed, seksualitet eller seksuel orientering.
- 55 Imidlertid udgør denne bestemmelse kun en hensigtserklæring, som navnlig undergraves af bilag I, nr. 12), til direktiv 2016/681. Gennem fritekstfeltet »generelle bemærkninger«, som på bindende vis uden undtagelse i hver enkelt tilfælde skal videregives til passageroplysningsenhederne, kan en uoverskuelig mængde oplysninger videregives til og anvendes af passageroplysningsenhederne, navnlig også særligt følsomme oplysninger. Således kan det gennem fritekstfeltet f.eks. oplyses, at en passager har ønsket kosher-mad eller halal-mad. Af denne oplysning kan der drages slutninger om den berørte persons religiøse overbevisning, og der er dermed tale om en særligt følsom oplysning i den nævnte forstand.

Spørgsmål 5: Underretning fra luftfartsselskaberne

- 56 I henhold til artikel 13, stk. 3, i direktiv 2016/681 berører dette direktiv ikke anvendelsen af direktiv 95/46 med hensyn til luftfartsselskabers behandling af personoplysninger, navnlig deres pligt til at træffe passende tekniske og organisatoriske foranstaltninger for at beskytte personoplysningers sikkerhed og fortrolighed. Også artikel 21, stk. 2, i direktiv 2016/681 gør det klart, at anvendelsen af direktiv 95/46, for så vidt angår luftfartsselskabers behandling af personoplysninger, ikke skal berøres.
- 57 Direktiv 95/46 er blevet erstattet af den generelle forordning om databeskyttelse (jf. artikel 94, stk. 2, i den generelle forordning om databeskyttelse, hvorefter henvisninger til direktiv 95/46 gælder som henvisninger til den generelle forordning om databeskyttelse).
- 58 I henhold til artikel 13 i den generelle forordning om databeskyttelse skal de registrerede ved indsamling af personoplysninger have alle de deri anførte oplysninger. Begrebet »personoplysninger« defineres i artikel 4, nr. 1), i den generelle forordning om databeskyttelse. Luftfartsselskabernes indsamling af PNR-oplysninger om passagerer og tredjeparter udgør en indsamling af personoplysninger i denne forstand, således at artikel 13 i den generelle forordning om databeskyttelse finder anvendelse.
- 59 I betragtning af den nævnte alvor af de indgreb i de grundlæggende rettigheder, som behandlingen af PNR-oplysningerne indebærer, skal der ifølge den forelæggende ret anvendes strenge kriterier hvad angår underretningspligten.
- 60 Ifølge den forelæggende ret påhviler det luftfartsselskaberne at underrette de registrerede i henhold til artikel 13 og 14 i den generelle forordning om databeskyttelse, idet der ellers foreligger en lakune, som vil være uforenelig med chartrets artikel 7 og 8. Dermed forekommer det nødvendigt, at luftfartsselskaberne udtrykkeligt underretter passagererne om alle de PNR-oplysninger, som de har indsamlet, den påtænkte videregivelse til passageroplysningsenhederne i medlemsstaterne og disses viderebehandling af oplysningerne, herunder den femårige dataopbevaringsperiode og deres konkrete rettigheder som registrerede. Uden denne underretning vil de registrerede passagerer nemlig næppe være i stand til at udøve deres rettigheder som registrerede. Direktiv 2016/681 indeholder imidlertid ingen bestemmelser herom.
- 61 Domstolen har allerede i sin udtalelse om aftalen mellem EU og Canada anført, at det for at sikre iagttagelsen af disse rettigheder er vigtigt, at flypassagererne underrettes om overførslen af deres PNR-oplysninger til Canada og om brugen af disse oplysninger, så snart denne underretning ikke kan skade de i den påtænkte aftale omhandlede offentlige myndigheders efterforskning. En sådan underretning er nemlig de facto nødvendig for at gøre det muligt for flypassagererne at udøve deres ret til at anmode om indsigt i PNR-oplysninger, der vedrører dem, og til i givet fald at anmode om berigtigelse af disse samt til i overensstemmelse med

chartrets artikel 47, stk. 1, at have adgang til effektive retsmidler for en domstol (udtalelse 1/15 af 26.7.2017, EU:C:2017:592, præmis 220).

- 62 Som eksempel på luftfartsselskabernes utilstrækkelige underretning af passagererne anføres her henvisningerne fra det flyselskab, som sagsøgeren har benyttet. Lufthansa AG anfører disse oplysninger på deres websted (<https://www.lufthansa.com/xx/de/informationen-zum-datenschutz>, senest indhentet 11.5.2020):

»Hvem er den ansvarlige?

Die Deutsche Lufthansa [...] oplyser Dem herefter om behandlingen af Deres personoplysninger [...]

[...]

Hvem kan jeg henvende mig til?

Har De [...] spørgsmål om databeskyttelse, [...] kan de kontakte vores databeskyttelsesansvarlige:

[...]

På grundlag af hvilke [...] forpligtelser behandler vi Deres oplysninger?

Vi behandler passageroplysninger på grundlag af lovmæssige forpligtelser, som fremgår af artikel 6, stk. 1, første punktum, litra c), i den generelle forordning om databeskyttelse:

Hvis vi er lovmæssigt forpligtet til det, behandler vi personoplysninger for at [...] opfylde sikkerhedsretlige krav [...]

Videregivelse til immigrationsmyndigheder:

- *På grundlag af passageraftalen mellem EU og USA og EU og Canada*
- *På grundlag af den tyske lov om passageroplysninger*
- *Videregivelse af API* (Advance Passenger Information), hvis vi er forpligtet til at medvirke til kontrolvirksomhed i forbindelse med den internationale rejses trafik*

** Oplysningerne i den del af passet eller identitetskortet, som kan maskinaflæses*

Yderligere oplysninger kan fås hos de kompetente myndigheder.

[...]

Hvem får Deres oplysninger?

[...] Deres oplysninger [kan] videregives til følgende kategorier af modtagere:

[...]

statslige organer og myndigheder, f.eks. på grundlag af indrejsebestemmelser eller politi- og efterforskningsaktiviteter.

I denne forbindelse kan det forekomme, at personoplysninger videregives til tredjelande eller til internationale organisationer. Med henblik på at beskytte Dem og Deres personoplysninger er der i forbindelse med sådanne videregivelser af oplysninger fastsat passende garantier i overensstemmelse med lovgivningens betingelser.

Hvis disse videregivelser ikke hviler på et lovgrundlag eller sker i et land, hvor EU-Kommissionen ikke har foretaget en vurdering af tilstrækkeligheden, anvender vi EU's standardkontraktbestemmelser.

Hvilke databeskyttelsesrettigheder har De?

For Lufthansa er det vigtigt, at vores processer for behandling af oplysninger er fair og transparente. Derfor er det vigtigt for os, at registrerede personer ud over deres ret til indsigelse kan udøve følgende rettigheder, når de relevante lovmæssige betingelser er opfyldt:

Indsigtsret, artikel 15 i den generelle forordning om databeskyttelse

Ret til berigtigelse, artikel 16 i den generelle forordning om databeskyttelse

Ret til sletning («retten til at blive glemt»), artikel 17 i den generelle forordning om databeskyttelse

Ret til begrænsning af behandling, artikel 18 i den generelle forordning om databeskyttelse

Ret til dataportabilitet, artikel 20 i den generelle forordning om databeskyttelse

Ret til indsigelse, artikel 21 i den generelle forordning om databeskyttelse

[...]«

- 63 Disse oplysninger forekommer utilstrækkelige og misvisende. Således er navnlig henvisningen til, at kun den del af passet eller identitetskortet, som kan maskinaflæses, er omfattet af API-oplysningerne, åbenbart ufuldstændig. Således omfatter de API-oplysninger, som skal videregives, i henhold til bilag I, nr. 18), i direktiv 2016/681 for så vidt som de indsamles, bl.a. luftfartsselskabet,

rutenummeret samt dato, klokkeslæt og sted for afgang og ankomst, nemlig på ingen måde kun de dele af identitetsdokumenterne, som kan maskinaflæses. I øvrigt henvises der intet sted til direktiv 2016/681, men kun til lov om passageroplysninger. Desuden er der ingen henvisning til indholdet af direktiv 2016/681 eller lov om passageroplysninger. For de registrerede er det således forud for reservationen af en flyvning ikke klart, hvilken myndighed passageroplysningsenheden i den enkelte medlemsstat er og hvordan det er muligt at henvende sig til den, nøjagtig hvordan passageroplysningerne behandles der eller hvor længe deres oplysninger kan opbevares af denne myndighed. For så vidt synes den oplysning, som Lufthansa AG giver passagererne, ikke at opfylde de krav, der er fastsat i artikel 13 i den generelle forordning om databeskyttelse; det samme gælder de øvrige personer, som også skal underrettes.

ARBEJDSDOKUMENT