

**Mål C-222/20**

**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler**

**Datum för ingivande:**

27 maj 2020

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

Verwaltungsgericht Wiesbaden (Tyskland)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

15 maj 2020

**Klagande:**

OC

**Motpart:**

Förbundsrepubliken Tyskland

---

**Saken i målet vid den nationella domstolen**

Huruvida en överföring av passageraruppgifter kan anses tillåten

**Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande**

Tolkning av unionsrätten, artikel 267 FEUF

**Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande**

1. Ska artiklarna 21 och 67.2 FEUF tolkas så, att de utgör hinder mot en nationell bestämmelse i vilken det med tillämpning av den särskilda bestämmelsen i artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/681 av den 27 april 2016 om [användning av passageraruppgiftssamlingar (PNR-uppgifter) för att] förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet (EUT L 119, 2016, s. 132, nedan kallat PNR-direktivet) föreskrivs att lufttrafikföretag även vid flygningar inom Europeiska unionen utan undantag ska överföra

- omfattande uppgiftssamlingar avseende samtliga passagerare till de respektive enheter för passagerarinformation som medlemsstaterna har inrättat och de lagras där utan särskilda skäl – utöver bokningen av en flygning – och används för att jämföras med databaser och mönster och därefter måste lagras i fem år (i förevarande fall 2 § stycke 3 i Gesetz über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Umsetzung der Richtlinie [EU] 2016/681 (lagen om behandling av passageraruppgifter för att genomföra direktiv (EU) 2016/681, nedan kallad FlugDaG) av den 6 juni 2017 [BGBl. I s. 1484], vilken har ändrats genom artikel 2 i lagen av den 6 juni 2017 [BGBl. I s. 1484], nedan kallad FlugDaG)?
2. Följer det av artiklarna 7 och 8 i stadgan att de nationella bestämmelser (i förevarande fall 4 § stycke 1 FlugDaG) genom vilka artikel 3.9 jämförd med bilaga II till PNR-direktivet införlivats ska innehålla en uttömmande och specifik uppräkningslista av de tillämpliga nationella straffrättsliga bestämmelser till vilka de brott som anges i PNR-direktivet hänför sig?
  3. Ska artiklarna 7 och 8 i stadgan tolkas så, att de utgör hinder mot en medlemsstats nationella bestämmelser (i förevarande fall 6 § stycke 4 FlugDaG) som möjliggör för myndigheterna i den aktuella medlemsstaten att, såvitt de genomför brottsbekämpande insatser, även behandla de överförda PNR-uppgifterna i andra syften än att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terrorism och grov brottslighet om resultaten även med beaktande av ytterligare information gör att det uppkommer misstankar om ett visst annat brott?
  4. Är den särskilda bestämmelsen i artikel 2.1 i PNR-direktivet, enligt vilken medlemsstaterna får anta nationella bestämmelser för att PNR-direktivet även ska tillämpas på flygningar inom Europeiska unionen (i förevarande fall 2 § stycke 3 FlugDaG), som medför dubbel insamling av PNR-uppgifter inom Europa (både avgångs- och ankomstlandet samlar in PNR-uppgifter), med beaktande av principen om dataminimering, förenlig med artiklarna 7 och 8 i stadgan?
  5. Om PNR-direktivet inte skulle anses strida mot överordnade bestämmelser (se VG Wiesbaden, beslut av den 13 maj 2020, målnummer 6 K 805/19.WI) och således är tillämpligt uppkommer följande frågor:
    - a) Ska artikel 7.4 och 7.5 i PNR-direktivet tolkas så, att den utgör hinder mot en medlemsstats nationella bestämmelser (i förevarande fall 6 § stycke 4 FlugDaG) som möjliggör för myndigheterna i den aktuella medlemsstaten att, såvitt de genomför brottsbekämpande insatser, även behandla de överförda PNR-uppgifterna i andra syften än att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terrorism och grov brottslighet om resultaten med beaktande av ytterligare information ger upphov till misstankar om ett visst annat brott (så kallad bifångst)?

- b) Är en medlemsstats praxis att uppta en myndighet (i förevarande fall Bundesamt für Verfassungsschutz) i förteckningen över behöriga myndigheter enligt artikel 7.1 i PNR-direktivet, vilken enligt nationell rätt (i förevarande fall 5 § stycke 1 jämförd med 3 § stycke 1 i Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und das Bundesamt für Verfassungsschutz (lagen om statens samarbete med delstaterna i frågor som rör författningsskydd och den federala myndigheten för författningsskydd)) på grund av den nationella avgränsningsprincipen inte har några polisiära befogenheter, förenlig med artikel 7.2 i PNR-direktivet?

### **Anförda unionsrättsliga bestämmelser**

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), artiklarna 7, 8 och 52

Artiklarna 21 FEUF och 67 FEUF

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/681 av den 27 april 2016 om användning av passageraruppgiftssamlingar (PNR-uppgifter) för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet (EUT L 119, 2016, s. 132)

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF (EUT L 119, 2016, s. 89)

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (EUT L 77, 2016, s. 1)

### **Anförda nationella bestämmelser**

Gesetz über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/681 (lagen om behandling av passageraruppgifter som syftar till att genomföra direktiv (EU) 2016/681, nedan kallad FlugDaG)

Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (lagen om statens samarbete med delstaterna i frågor som rör författningsskydd och den federala myndigheten för författningsskydd, nedan kallad BVerfSchG), 3, 5 och 8 §§

### **Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i målet vid den nationella domstolen**

- 1 Den 10 juni 2017 trädde FlugDaG i kraft, genom vilken direktiv 2016/681 införlivas med tysk rätt. I detta direktiv regleras överföringen av PNR-uppgifter vid flygningar från EU-medlemsstater till tredjeländer och från tredjeländer till EU-medlemsstater samt behandling av dessa uppgifter.
- 2 Enligt artikel 4 i direktiv 2016/681 är medlemsstaterna skyldiga att inrätta enheter för passagerarinformation som är ansvariga för att samla in PNR-uppgifter från lufttrafikföretagen, lagra och behandla dessa uppgifter och överföra dem till de behöriga myndigheterna samt för utbyte av själva PNR-uppgifterna samt resultaten av behandlingen av dem. Enligt artikel 8 jämförd med bilaga I till direktiv 2016/681 ska medlemsstaterna förelägga alla lufttrafikföretag att överföra vissa fastställda PNR-uppgifter till enheten för passagerarinformation i den medlemsstat på vars territorium den aktuella flygningen ankom eller avgick. Enligt artikel 9 i direktiv 2016/681 kan medlemsstaterna begära PNR-uppgifter sinsemellan och överföra till varandra. En överföring av uppgifter till tredjeländer är även möjlig på de villkor som anges i artikel 11 i direktivet. I artikel 6 i direktivet regleras behandlingen av uppgifterna, vilken särskilt ska ske genom en automatisk jämförelse av dessa med databaser och på förhand fastställda kriterier (vilka i FlugDaG betecknas som ”mönster”).
- 3 Klaganden, OC, är italiensk medborgare och bosatt i Bryssel (Belgien). Han flög den 2 november 2019 från Bryssel till Berlin (Tyskland) och den 5 november 2019 från Berlin tillbaka till Bryssel. Han yrkar att det ska fastställas att hanteringen av hans passageraruppgifter avseende dessa flygningar var olaglig samt att dessa uppgifter ska raderas.

### **Kortfattad redogörelse för skälen till begäran om förhandsavgörande**

- 4 Det är avgörande för utgången i det nationella målet huruvida direktiv 2016/681 i dess helhet eller till viss del kan anses strida mot EUF-fördraget eller stadgan. Om detta är fallet är FlugDaG inte tillämplig i egenskap av genomförandelag, vilket innebär att den omtvistade behandlingen av uppgifter varit förbjuden och att OC är berättigad till radering av uppgifterna.

#### ***Fråga 1: Fri rörlighet enligt artikel 21 FEUF***

- 5 Enligt artikel 1.1 i direktiv 2016/681 är lufttrafikföretag skyldiga att utan undantag överföra PNR-uppgifter om samtliga passagerare på flygningar utanför EU till medlemsstaternas enheter för passagerarinformation, där dessa uppgifter automatiskt behandlas och lagras i fem år. Artikel 2 i detta direktiv innehåller en öppningsklausul som tillåter medlemsstaterna att tillämpa direktivet på flygningar inom Europeiska unionen. Enligt artikel 2.2 i direktivet ska alla bestämmelser i

detta direktiv i så fall gälla för flygningar inom EU som om de vore flygningar utanför EU.

- 6 Tyskland har utnyttjat denna möjlighet genom 2 § stycke 3 FlugDaG. Enligt denna bestämmelse ska PNR-uppgifter överföras för alla reguljära flygningar samt för charter- och taxiflygningar som inte sker i militärt syfte och som avgår från Förbundsrepubliken Tyskland och landar i en annan stat eller avgår från en annan stat och landar eller mellanlandar i Förbundsrepubliken Tyskland. Enligt tysk rätt gäller således samma bestämmelser som för flygningar utanför EU för samtliga flygningar inom Europeiska unionen från och till Tyskland.
- 7 Några särskilda skäl, exempelvis konkreta omständigheter som talar för en förbindelse med internationell terrorism eller organiserad kriminalitet krävs det därvid inte. Detta innebär att det på kort tid behandlas och lagras hundratals biljoner uppgiftssamlingar. Det är således uppenbart att denna lagring av passageraruppgifter påverkar en stor del av den sammanlagda europeiska befolkningens grundläggande rättigheter.
- 8 De uppgiftssamlingar som ska överföras, vilka fastställs i 2 § stycke 2 FlugDaG är mycket omfattande och omfattar förutom passagerarnas namn och adress samt hela resrutten även uppgifter om bagage, medresenärer, alla slags betalningsuppgifter samt inte närmare definierade ”allmänna anmärkningar”. Av dessa uppgifter går det sammantaget att dra mycket precisa slutsatser om de registrerades privat- och näringsliv. Det framgår nämligen av uppgifterna vem som har rest in när och med vilket resesällskap, vilket betalningsmedel som har använts och vilka kontaktuppgifter som angetts och huruvida den registrerade reser med tungt eller lätt bagage. Det fria fältet ”allmänna anmärkningar” kan även innefatta ytterligare uppgifter vars omfattning är fullständig oklar.
- 9 Verwaltungsgericht anser att behandlingen och lagringen av PNR-uppgifter kan jämföras med lagringen av uppgifter inom telekommunikationsområdet. Vad gäller detta område har EU-domstolen uppgett att de utgör ett långtgående och synnerligen allvarligt ingrepp i artiklarna 7 och 8 i stadgan. En lagring av omfattande uppgiftssamlingar i stor skala och utan särskilda skäl som gör det möjligt att dra slutsatser när det gäller de registrerades privat- och näringsliv kan ge de registrerade en känsla av att stå under ständig övervakning (dom av den 8 april 2014, Digital Rights Ireland m.fl., C-293/12 och C-594/12, EU:C:2014:238, punkt 37).
- 10 Redan i detta första mål beträffande lagring av uppgifter hade den hänskjutande domstolen High Court (Irland) ställt frågan huruvida direktiv 2006/24/EG var förenligt med borgarnas rätt enligt artikel 21 FEUF att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (dom av den 8 april 2014, Digital Rights Ireland m.fl., C 293/12 och C-594/12, EU:C:2014:238, punkt 18). Eftersom EU-domstolen redan ogiltigförklarade direktivet på grund av åsidosättanden av artiklarna 7 och 8 i stadgan, fann den inte någon anledning att besvara den tolkningsfråga som High Court ställt beträffande artikel 21 FEUF (dom av den 8

april 2014, Digital Rights Ireland m.fl., C-293/12 och C-594/12, EU:C:2014:238, punkt 72).

- 11 För ett ingrepp i artikel 21 FEUF genom den omfattande behandlingen av PNR-uppgifter talar att de registrerade kan få en känsla av att de står under övervakning. Visserligen medför behandlingen av passageraruppgifterna inte något förbud eller någon direkt begränsning när det gäller att uppehålla och röra sig inom medlemsstaternas territorier. Det är emellertid erkänt i EU-domstolens praxis att även indirekta begränsningar av artikel 21 FEUF måste motiveras (se dom av den 13 juni 2019, Topfit och Biffi, C-22/18, EU:C:2019:497, punkt 47, samt dom av den 2 juni 2016, Bogendorff von Wolfersdorff, C-438/14, EU:C:2016:401, punkt 37). Det kan antas att känslan av att ständigt stå under statlig övervakning kan medföra att många medborgare inte eller enbart i begränsad utsträckning utnyttjar sina grundläggande rättigheter enligt unionsrätten att fritt röra sig och uppehålla sig. I detta avseende föreligger det ett direkt ingrepp i artikel 21 FEUF.
- 12 Verwaltungsgericht anser att det är mycket osäkert huruvida detta ingrepp är motiverat. Syftet med direktiv 2016/681, bekämpning av terrorism och grov kriminalitet, utgör enligt EU-domstolens praxis visserligen ett mål av allmänt samhällsintresse och således ett legitimt syfte från unionen (se yttrande 1/15 av den 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punkt 139). Åtgärder som begränsar en grundläggande frihet, som den i artikel 21 FEUF, kan emellertid anses vara motiverade av objektiva överväganden enbart om de är nödvändiga för att skydda de intressen som de avser att säkerställa och enbart om dessa mål inte kan uppnås genom åtgärder med mindre begränsande verkan (dom av den 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punkt 38).
- 13 Vad gäller frågan huruvida åtgärderna är nödvändiga är det mycket osäkert om de ingrepp som behandlingen av passageraruppgifter medför inte kan uppnås genom åtgärder med mindre begränsande verkan. Verwaltungsgericht anser att den undantagslösa insamlingen och lagringen av mycket omfattande uppgiftssamlingar från samtliga passagerare i fem år samt den automatiska jämförelsen av PNR-uppgifter med databaser och på förhand fastställda kriterier (så kallade mönster) inte står i proportion till det eftersträvade syftet.
- 14 Detta ligger redan nära till hands mot bakgrund av de uppgifter som Tyskland har lämnat att behandlingen av PNR-uppgifter knappast är effektiv. Tyskland har uppgett att landet sedan systemet aktiverades fram till den 19 augusti 2019 sammanlagt har behandlat 31 617 068 passageraruppgifter. På grundval av dessa kunde framgångsrika spaningsåtgärder genomföras i 514 fall. Det var därvid frågan om 57 gripanden, 10 öppna kontroller, 66 hemliga kontroller och 381 utredningar om vistelseort. Kontrollerna och utredningarna om vistelseort utgör emellertid rena förberedande åtgärder som inte omedelbart syftar till att skydda mot eller lagföra brott som anges i direktiv 2016/681. Verwaltungsgericht anser emellertid inte att genomförandet av sådana förberedande åtgärder står i proportion till de ingrepp i grundläggande rättigheter som behandlingen av PNR-

uppgifter medför. Det faktum att det i slutänden enbart återstår 57 faktiska ingripanden gör dessutom att det uppkommer tvivel huruvida behandlingen av PNR-uppgifterna generellt kan anses lämplig för att uppnå målsättningarna med direktiv 2016/681.

- 15 Vidare är det även oklart huruvida behandlingen av PNR-uppgifter är förenlig med artikel 67.2 FEUF. Enligt denna bestämmelse ska unionen säkerställa att personer inte kontrolleras vid de inre gränserna. Denna princip har unionslagstiftaren genomfört genom att anta förordning (EG) nr 562/2006 (dom av den 22 juni 2010, Melki och Abdeli, C-188/10 och C-189/10, EU:C:2010:363, punkt 66). Denna förordning upphävdes genom antagandet av förordning 2016/399. I artikel 22 i förordning nr 562/2006 föreskrivs att de inre gränserna får passeras överallt utan att någon in- och utresekontroll genomförs, oavsett personens nationalitet. Avsaknad av gränskontroller ska enligt artikel 23 i förordning 2016/399 inte påverka utövandet av polisiära befogenheter av de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna i enlighet med nationell rätt, i den mån utövandet av dessa befogenheter inte har samma verkan som in- och utresekontroller. Med ”in- och utresekontroller” avses enligt artikel 2.11 i förordning 2016/399 kontroller vid gränsövergångsställen för att säkerställa att personer, deras transportmedel och föremål i deras besittning kan tillåtas att resa in i medlemsstaternas territorium eller att lämna det.
- 16 Verwaltungsgericht anser emellertid att behandlingen av PNR-uppgifter har motsvarande verkan som in- och utresekontroller. Vid behandlingen görs nämligen en automatisk jämförelse av PNR-uppgifter från samtliga passagerare och berörda tredje parter med databaser och på förhand fastställda kriterier. Således underkastas samtliga personer som reser in i ett EU-land en automatisk kontroll oberoende av konkreta misstankar eller särskilda omständigheter i det enskilda fallet. På grundval av dessa kontroller kan exempelvis personer som är efterlysta hindras att resa in i den aktuella EU-medlemsstaten.
- 17 Dessutom ska EU-domstolens praxis beträffande artikel 21 a andra meningen i den gamla förordning nr 562/2006, vilken motsvarar den nuvarande artikel 23 a andra meningen i förordning 2016/399, enligt vilken de förhållanden som räknas upp utgör indikationer på förekomsten av en åtgärd med samma verkan som in- och utresekontroller (dom av den 13 december 2018, Touring Tours und Travel och Sociedad de transportes, C-412/17 och C-474/17, EU:C:2018:1005, punkt 54). Dessa förhållanden, respektive indikationer föreligger i förevarande mål, åtminstone såtillvida att behandlingen av PNR-uppgifterna inte genomförs baserat på stickprov, utan generellt genomförs för alla passagerare. Mot denna bakgrund grundas behandlingen, i vart fall när det gäller jämförelsen av PNR-uppgifterna med databaser, inte heller på allmän polisinformation och polisinfarenhet vad gäller eventuella hot mot den allmänna säkerheten, eftersom den genomförs utan att det föreligger några misstankar.

**Fråga 2: Förteckning över brott**

- 18 Enligt 4 § stycke 1 FlugDaG behandlar den tyska enheten för passagerarinformation de PNR-uppgifter som lufttrafikföretagen har överfört och jämför dessa med dataregister och mönster för att identifiera personer för vilka det föreligger faktiska omständigheter som talar för att de har eller kommer att begå ett brott som är intaget i en efterföljande förteckning.
- 19 För de registrerade utgör denna behandling av PNR-uppgifter ett ingrepp i artiklarna 7 och 8 i stadgan. Den grundläggande rätten till respekt för privatlivet, vilken erkänns i artiklarna 7 och 8 i stadgan, omfattar varje uppgift som rör en identifierad eller identifierbar fysisk person (se dom av den 9 november 2010, Volker und Markus Schecke och Eifert, C-92/09 och C-93/09, EU:C:2010:662, punkt 52). De behandlingar av PNR-uppgifter som föreskrivs i FlugDaG omfattas även av artikel 8 i stadgan på grund av att de utgör behandlingar av personuppgifter i den mening som avses i den artikeln och måste därför uppfylla de krav på skydd av uppgifter som följer av den artikeln (se yttrande 1/15 av den 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punkt 123).
- 20 Enligt EU-domstolens praxis innebär nämligen en överföring av personuppgifter till tredje part, exempelvis en offentlig myndighet, att det sker ett ingrepp i den grundläggande rättighet som stadfästs i artikel 7 i stadgan, oavsett hur de överförda uppgifterna därefter används. Det förhåller sig på samma sätt med lagringen av personuppgifter och åtkomsten till sådana uppgifter i syfte att myndigheter ska använda sig av dem. För fastställandet av huruvida ett sådant intrång föreligger saknar det betydelse huruvida de uppgifter som har lämnats är av känslig art eller huruvida de berörda har fått utstå eventuella olägenheter på grund av detta intrång (se yttrande 1/15 av den 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punkt 124). Detsamma gäller även för artikel 8 i stadgan såvitt det är frågan om behandling av personuppgifter (se yttrande 1/15 av den 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punkt 126).
- 21 De rättigheter som stadfästs i artiklarna 7 och 8 i stadgan är emellertid inte några absoluta rättigheter, utan måste bedömas utifrån deras funktion i samhället (se yttrande 1/15 av den 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punkt 136). En begränsning av dessa rättigheter kan vara tillåten för att uppnå mål av allmänt samhällsintresse. Syftet med det direktiv som har införlivats genom FlugDaG, bekämpning av terroristbrott och grov brottslighet, utgör sådana mål av allmänt samhällsintresse. Ingreppen i de grundläggande rättigheterna måste emellertid vara lämpliga och nödvändiga för att uppnå dessa mål och får inte vara oproportionerliga i begreppets strikta betydelse Dessutom krävs det enligt artikel 52.1 i stadgan att varje begränsning i utövandet av unionsrättigheter och -friheter ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra



människors rättigheter och friheter (se yttrande 1/15 av den 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punkt 138).

- 22 Enligt EU-domstolens fasta praxis kräver proportionalitetsprincipen att unionsinstitutionernas åtgärder ska vara ägnade att uppnå de legitima mål som eftersträvas med bestämmelserna i fråga och att de inte går utöver vad som är lämpligt och nödvändigt för att uppnå dessa mål (dom av den 8 april 2014, Digital Rights Ireland m.fl., C-293/12 och C-594/12, EU:C:2014:238, punkt 46). Enligt EU-domstolens praxis kräver skyddet av den grundläggande rätten till respekt för privatlivet att undantag från och begränsningar av skyddet för personuppgifter ska inskränkas till vad som är strängt nödvändigt (dom av den 8 april 2014, Digital Rights Ireland m.fl., C-293/12 och C-594/12, EU:C:2014:238, punkt 52).
- 23 För att uppfylla detta krav måste den bestämmelse i vilken ingreppet regleras föreskriva tydliga och precisa regler som reglerar räckvidden och tillämpligheten av den aktuella åtgärden. Vidare måste det uppställas minimikrav så att de personer vars uppgifter har överförts har tillräckliga garantier som möjliggör ett effektivt skydd av deras personuppgifter mot riskerna för missbruk. Bestämmelsen måste i synnerhet precisera under vilka omständigheter och på vilka villkor en åtgärd för behandling av personuppgifter får vidtas, vilket säkerställer att ingreppet begränsas till vad som är strängt nödvändigt. Nödvändigheten av sådana garantier är av än större betydelse när personuppgifterna är föremål för automatisk behandling. Detta gäller särskilt när det är frågan om skydd för den särskilda gruppen känsliga personuppgifter (dom av den 8 april 2014, Digital Rights Ireland m.fl., C-293/12 och C-594/12, EU:C:2014:238, punkterna 54 och 55).
- 24 I förteckningen över brott i 4 § stycke 1 FlugDaG hänvisas bland annat till brott som motsvarar ett brott som förtecknas i bilaga II till direktiv 2016/681 vilka bestraffas med fängelse i minst tre år (4 § stycke 1 punkt 6 FlugDaG).
- 25 I 4 § stycke 1 punkt 6 FlugDaG hänvisas således inte till brott i den nationella strafflagen (Strafgesetzbuch, nedan kallad StGB), utan enbart till brott som inte har någon exakt motsvarighet inom tysk straffrätt. Bilaga II till direktiv 2016/681 innehåller exempelvis begreppen korruption (nr 6), it-brottslighet/cyberbrottslighet (nr 9) eller miljöbrott (nr 10). Dessa handlingar utgör inte några brott enligt StGB. Exempelvis utgör inte korruption något brott. Korruption är snarare ett övergripande begrepp för ett flertal tänkbara brott. För tyska myndigheter och i synnerhet även för de registrerade är det således inte entydigt definierat vilka brott som ska omfattas av dessa bestämmelser. Detsamma gäller för begreppen cyberbrottslighet och miljöbrott. I detta hänseende medför enbart hänvisningen i sig i 4 § stycke 1 punkt 6 FlugDaG till bilaga II till direktiv 2016/681 att nämnda lag blir mycket vag.
- 26 Således uppfyller 4 § stycke 1 FlugDaG kravet på tydliga och precisa bestämmelser som reglerar räckvidden och tillämpningen av den aktuella åtgärden (se yttrande 1/15 av den 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punkt 141). I detta hänseende anser Verwaltungsgericht att det krävs en självständig och uttömmande

förteckning över brott, i vilken de tillämpliga nationella straffbestämmelserna specifikt anges, för att säkerställa att det står klart för såväl de (potentiella) berörda personerna som för de nationella myndigheterna vilket tillämpningsområde FlugDaG har.

### ***Fråga 3: Ändring av syftet mot bakgrund av stadgan***

- 27 Enligt 6 § stycke 4 FlugDaG är de nationella myndigheter som anges i 6 § stycke 1 FlugDaG även behöriga att behandla de PNR-uppgifterna som har överförts för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt 4 § stycke 1 FlugDaG (förebygga och lagföra terrorism och grov brottslighet) i andra syften, såvida dessa myndigheter genomför brottsbekämpande insatser och resultaten, även med beaktande av ytterligare information kan ge upphov till misstankar om ett visst annat brott (så kallad bifångst). Således utgör 6 § stycke 4 FlugDaG ett undantag från huvudregeln i 6 § stycke 3 FlugDaG enligt vilken överförda uppgifter enbart får behandlas i de syften för vilka de överförts och leder till ett obestämt antal ändringar när det gäller syftet.
- 28 Det är osäkert huruvida denna bestämmelse är förenlig med de grundläggande rättigheterna i EU-rätten. Det uppställs redan mycket låga krav på de bedömningskriterier som anges i artikel 3.9 i direktiv 2016/681 för att fastställa huruvida det är frågan om ”grov kriminalitet” (brott som förtecknas i bilaga II vilka bestraffas med fängelse eller annan frihetsberövande åtgärd i minst tre år enligt en medlemsstats nationella rätt).
- 29 Men till och med dessa redan låga krav frångås helt genom 6 § stycke 4 FlugDaG. Enligt denna bestämmelse ska PNR-uppgifterna nämligen få behandlas om det föreligger misstanke om ”ett visst annat brott”. Vad gäller detta andra brott uppställs inte längre några som helst krav. Till och med minsta förseelser får enligt ordalydelsen i 6 § stycke 4 FlugDaG lagföras med hjälp av behandlingen av PNR-uppgifter, respektive resultatet av den.
- 30 Således anser Verwaltungsgericht att den aktuella bestämmelsen är oproportionerlig. Någon sådan begränsning av ingreppet i de grundläggande rättigheterna till vad som är strängt nödvändigt som krävs enligt EU-domstolens praxis kan inte anses föreligga här. Den nästan obegränsade användning av PNR-uppgifterna som är möjlig enligt 6 § stycke 4 FlugDaG kan inte längre anses ha något samband med bekämpning av terrorism och grov brottslighet. Bestämmelsen i 6 § stycke 4 FlugDaG gör således avsteg från och går tydligt utöver de syften som eftersträvas genom direktiv 2016/681.

### ***Fråga 4: Dubbel behandling***

- 31 Eftersom ett flertal medlemsstater har utnyttjat den särskilda bestämmelsen i artikel 2.1 i direktiv 2016/681 (även Konungariket Belgien som i förevarande mål utgör avgångs- och ankomstland) måste PNR-uppgiftssamlingar vid flygningar inom EU överföras såväl till avgångs- som ankomstland för flygningen samt vid

mellanlandningar även till transitländerna. I detta hänseende behandlas och lagras PNR-uppgifter minst dubbelt för samtliga passagerare eller berörda tredje parter vid flygningar inom EU, vilket i förevarande mål även är fallet när det gäller OC:s uppgifter. Även vid flygningar som avgår från tredjeländer eller med planerad landning i tredjeländer och mellanlandning i en EU-medlemsstat samlas PNR-uppgifter från de berörda passagerarna in flera gånger enligt denna bestämmelse.

- 32 Detta är med beaktande av principen om uppgiftsminimering inte förenligt med artiklarna 7 och 8 i stadgan, eftersom de ingrepp i EU-rättens grundläggande rättigheter som behandlingen av PNR-uppgifter medför inte begränsas till vad som är strängt nödvändigt.
- 33 Principen om uppgiftsminimering förankras i direktiv 2016/680. Detta direktiv antogs gemensamt med direktiv 2016/681 och ska komplettera detta. Av artikel 4.1 c i direktiv 2016/680 framgår inledningsvis att personuppgifter inte ska vara för omfattande i förhållande till de syften för vilka de behandlas. I artikel 20.1 i detta direktiv specificeras denna princip så, att medlemsstaterna ska föreskriva att den personuppgiftsansvarige vidtar åtgärder för att genomföra dataskyddsprinciper, såsom uppgiftsminimering, på ett effektivt sätt. Vidare föreskrivs i artikel 20.2 i direktiv 2016/680 att endast personuppgifter som är nödvändiga för varje ändamål med behandlingen får behandlas.
- 34 En upprepad behandling av identiska uppgifter av flera myndigheter kan inte anses förenlig med principen om uppgiftsminimering. Den leder nämligen, även om den avser samma PNR-uppgifter, till att förvärpa det ingrepp i de grundläggande rättigheterna som behandlingen av passageraruppgifterna medför. Detta beror inte minst på att uppgifterna behandlas flera gånger och att varje medlemsstat själv är ansvarig för att utforma sina egna kriterier för automatisk jämförelse med mönster, se artikel 6.4 tredje meningen i direktiv 2016/681.

***Fråga 5 a): Ändring av syftet mot bakgrund av direktiv 2016/681***

- 35 Enligt artikel 7.4 i direktiv 2016/681 får PNR-uppgifter och resultaten av behandling av dessa uppgifter endast vidarebehandlas av de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna, om det specifika syftet är att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott eller grov brottslighet. Enligt artikel 7.5 i direktiv 2016/681 ska artikel 7.4 inte påverka de brottsbekämpande eller rättsliga myndigheternas befogenheter på nationell nivå, om andra brott eller indikationer på sådana upptäcks i samband med brottsbekämpande insatser som görs till följd av sådan behandling av PNR-uppgifter.
- 36 Enligt 6 § stycke 4 FlugDaG ska de nationella myndigheter som anges i 6 § stycke 1 FlugDaG ha rätt att behandla de PNR-uppgifter som lufttrafikföretagen har överfört till dem för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt 4 § stycke 1 FlugDaG (förebygga och lagföra terrorism och grov brottslighet) i andra syften, såvida dessa myndigheter genomför brottsbekämpande insatser och resultaten,

även med beaktande av ytterligare information, kan ge upphov till misstankar om ett visst annat brott.

- 37 För det fallet att EU-domstolen skulle finna att 6 § stycke 4 FlugDaG är förenlig med artiklarna 7 och 8 i stadgan (se fråga 3), uppkommer frågan huruvida bestämmelsen är förenlig med artikel 7.4 och 7.5 i direktiv 2016/681. Verwaltungsgericht anser inte att så är fallet.
- 38 Innehållet i 6 § stycke 4 FlugDaG går nämligen utöver vad som föreskrivs i artikel 7.5 i direktiv 2016/681. Det villkor som föreskrivs i sistnämnda bestämmelse, att resultaten när det gäller andra brott (det vill säga sådana som varken har terrormotiv eller utgör grov kriminalitet i den mening som avses i direktiv 2016/681) ska ha upptäckts i samband med brottsbekämpande insatser som görs till följd av behandlingen av PNR-uppgifter återfinns nämligen inte i 6 § stycke 4 FlugDaG. Enligt ordalydelsen i denna bestämmelse tillåter den tvärtom en direkt behandling av PNR-uppgifter i andra syften än lagföring, respektive bekämpning av terrorism och grov brottslighet, och detta inte enbart om dessa resultat har upptäckts i samband med en behandling av PNR-uppgifter för att bekämpa terrorism, respektive grov brottslighet, utan även om de kommer från andra källor. Således innebär 6 § stycke 4 FlugDaG att en ändring av syftet med användningen av PNR-uppgifterna medges även om behandlingen av PNR-uppgifter i sig inte har gett upphov till några resultat om redan begångna eller framtida brott. Detta innebär att det ingrepp i grundläggande rättigheter som behandlingen av uppgifterna medför blir mer allvarligt, för vilket direktiv 2016/681 inte kan ligga till grund.

***Fråga 5 b): Den federala myndigheten för författningsskydd (Bundesamt für Verfassungsschutz)***

- 39 Enligt artikel 7.1 i direktiv 2016/681 ska varje medlemsstat fastställa en förteckning över de behöriga myndigheter som har befogenhet att begära eller motta PNR-uppgifter eller resultat av behandlingen av dessa uppgifter från enheten för passagerarinformation för vidare granskning av informationen eller för att vidta lämpliga åtgärder för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott eller grov brottslighet. Enligt artikel 7.2 i direktiv 2016/681 ska de myndigheter som avses i artikel 7.1 i detta direktiv vara myndigheter som är behöriga att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott eller grov brottslighet.
- 40 Den förteckning som Tyskland har upprättat över behöriga myndigheter i den mening som avses i artikel 7.1 i 2016/681 omfattar 22 myndigheter, vilket även inbegriper Bundesamt für Verfassungsschutz (se EUT C 194, 2018, s. 1). Enligt 5 § stycke 1 jämförd med 3 § stycke 1 BVerfSchG har nämnda myndighet i uppgift att samla in och analysera information, särskilt om rörelser mot den frihetliga, demokratiska grundordningen, verksamhet som innebär ett säkerhetshot eller omfattar underrättelsetjänst samt om rörelser som utgör ett hot mot

Förbundsrepubliken Tysklands utrikespolitiska intressen eller riktar sig mot principen om förståelse mellan folken.

- 41 Enligt 8 § stycke 3 BVerfSchG har Bundesamt inte några politiska befogenheter. Detta gör att myndighetens karaktär som en ren underrättelsetjänst klargörs, vilken inte själv ska avvärja hot, utan utöver att underrätta regering och allmänheten agerar som hjälporgan för införskaffande av information och härigenom möjliggör för andra myndigheter, särskilt polismyndigheterna, att i förekommande fall ingripa. I detta hänseende kan 8 § stycke 3 BVerfSchG betraktas som ett uttryck för skyldigheten att avgränsa mellan polisen och underrättelsetjänsten. Detta är annorlunda i andra länder, exempelvis i Frankrike, där motsvarande myndigheter även har polisiära befogenheter.
- 42 Det är således tveksamt huruvida Bundesamt utgör en myndighet i den mening som avses i artikel 7.2 i direktiv 2016/681 som är ansvarig för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott eller grov brottslighet. Verwaltungsgericht anser inte att artikel 7.2 i direktiv 2016/681 är tillämplig på en sådan myndighet. Detta gäller särskilt mot bakgrund av att de tyska polismyndigheterna själva är intagna i förteckningen över myndigheter som är behöriga att få tillgång enligt artikel 7.1 i direktiv 2016/681, vilket innebär att det inte föreligger något behov att även Bundesamt har åtkomst.

ARBETSDOKUMENT