

Věc C-817/19

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

31. října 2019

Předkládající soud:

Cour constitutionnelle (Belgie)

Datum předkládacího rozhodnutí:

17. října 2019

Navrhovatelka:

ASBL „Ligue des droits humains“

I. Předmět návrhu a stanoviska účastníků řízení

- 1 Belgický zákonodárce přijal zákon ze dne 25. prosince 2016 o zpracování osobních údajů o cestujících (*Moniteur belge* ze dne 25. ledna 2017; dále rovněž jen „zákon PNR“), jehož účelem je především provést:
 - směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/681 ze dne 27. dubna 2016 o používání údajů jmenné evidence cestujících (PNR) pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti (dále rovněž jen „směrnice PNR“).
 - směrnici Rady 2004/82/ES ze dne 29. dubna 2004 „o povinnosti dopravců předávat údaje o cestujících“ (dále rovněž jen „směrnice API“).
- 2 Zákon PNR ukládá různým odvětvím mezinárodní přepravy osob (letecké, železniční, mezinárodní silniční a námořní dopravy) a poskytovatelům cestovních služeb povinnost předávat údaje o jejich cestujících do databáze spravované SPF Intérieur [(Service public fédéral intérieur) (federální ministerstvo vnitra, Belgie)].
- 3 Za tímto účelem zákon v rámci federálního ministerstva vnitra zřizuje „útvar pro informace o cestujících“ (články 12 až 14), který se skládá zejména z vyslaných příslušníků policejních služeb, bezpečnostních složek státu, zpravodajské a bezpečnostní služby a celní správy a který je zejména pověřen shromažďováním,

uchováváním a zpracováváním údajů o cestujících, které předávají dopravci a poskytovatelé cestovních služeb.

- 4 „Databáze cestujících“ obsahuje jednak údaje o rezervaci, a jednak údaje o odbavení a nástupu na palubu [údaje označované jako „API“ (Advance Passenger Information) a údaje označované jako „PNR“ (Passenger Name Record)] (článek 9).
- 5 Tyto údaje jsou zpracovávány zejména pro účely vyšetřování, stíhání a výkonu trestů v případě trestných činů uvedených v zákoně, jakož i prevence vážného narušení veřejné bezpečnosti v rámci násilné radikalizace, monitorování činností zpravodajských a bezpečnostních služeb a za účelem zlepšení kontrol osob na vnějších hranicích a za účelem boje proti nedovolenému přistěhovalectví (článek 8).
- 6 Ke zpracování údajů může dojít v rámci předběžného posuzování cestujících (před jejich odjezdem nebo příjezdem) (články 24 až 26) nebo v rámci konkrétních vyšetřování (článek 27).
- 7 Zákon stanoví, že osobní údaje o cestujících jsou uchovávány v databázi cestujících po dobu nejvýše pěti let od jejich zaznamenání (články 18 až 23).
- 8 ASBL „Ligue des droits humains“ má vůči zákonu výhrady v následujících sedmi bodech:
 - prováděcí pravidla k zákonu ze dne 25. prosince 2016 (čl. 3 odst. 2 a čl. 7 odst. 3);
 - pojmy „doklady totožnosti“ a „cestovní doklady“ (čl. 7 odst. 1 a 2);
 - dotčené údaje (čl. 4 bod 9 a článek 9);
 - pojem „cestující“ (čl. 4 bod 10);
 - účely zpracování údajů „PNR“ (článek 8);
 - správa databáze cestujících a zpracování údajů v rámci předběžného posuzování cestujících a konkrétního vyšetřování (články 12 až 16, 24 až 27, 50 a 51);
 - doba uchovávání údajů PNR (článek 18).
- 9 Poukazuje na nesrovnalosti a ke Cour constitutionnelle (Ústavní soud, Belgie) podala návrh na neplatnost založenou na dvou důvodech návrhu.

- 10 První důvod návrhu vychází především z článku 23 nařízení (EU) 2016/679¹, článků 7, 8 a čl. 52 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) a článku 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv (dále jen „EÚLP“).
- 11 V podstatě tvrdí, že zásah do práva na respektování soukromého života a do práva na ochranu osobních údajů je protiprávní, neboť nesplňuje kritéria legality, nezbytnosti a přiměřenosti.
- 12 Zákon PNR předně přiznává široký prostor pro uvážení výkonné moci, kterou pověřuje, aby na základě královské vyhlášky definovala některé základní prvky, což je v rozporu se zásadou legality, která vyžaduje, aby byl zásah do práv stanoven zákonem anebo, v případě přenesení pravomoci na krále, aby základní prvky byly stanoveny v zákoně dostatečně přesně a podrobně.

Kromě toho napadený zákon nesleduje legitimní cíl. Zákon totiž stanoví předběžné posuzování, tzv. „*pre-screening*“, které spočívá v hodnocení rizika, jež představují cestující, před přiletem, tranzitem nebo odletem.
- 13 Navrhovatelka dále zpochybňuje nezbytnost napadených opatření k uskutečnění sledovaného cíle.

Tvrdí, že spárování údajů, které zasahuje do soukromého života mnohem méně než vytvoření databáze údajů, by rovněž umožnilo dosáhnout sledovaného cíle.
- 14 Konečně tvrdí, že napadený zákon není v souladu se zásadou proporcionality, neboť údaje jsou hospodářským subjektem shromažďovány nerozlišujícím způsobem a plošně a jsou předávány příslušným orgánům k uchování na dobu pěti let bez rozdílu, rozlišení, omezení nebo výjimky v závislosti na sledovaném cíli.
- 15 Zákon je konkrétně v rozporu se zásadou proporcionality s ohledem na (a) rozsah své působnosti a na uvedené kategorie údajů, (b) na zpracování údajů, které zavádí, (c) na své cíle a (d) na dobu uchovávání údajů.
- 16 V první řadě napadený zákon definuje shromažďované údaje velmi široce, což zjevně překračuje rámec toho, co je nezbytně nutné.
- 17 Navrhovatelka konstatuje, že podle zákona patrně – neboť v tomto ohledu není zákon jasný – *pre-screening* musí být proveden v centralizované databázi Útvaru pro informace o cestujících za pomoci předem stanovených kritérií, které slouží jako indikátory možného ohrožení. Zákon PNR přitom nedefinuje ani přesnou povahu databází použitých pro zjišťování shody, ani způsoby takového zjišťování.

¹- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů), Úř. věst. 2016, L 119, s. 1 (dále rovněž [jen](#) „GDPR“).

Zákon PNR dále nestanoví ani to, že by takové zjišťování shody mělo být omezeno na databáze provozované v souvislosti s bojem proti terorismu a proti závažné trestné činnosti.

- 18 Navrhovatelka rovněž kritizuje konkrétní vyšetřování, která zákon zavádí, aniž upřesňuje skutečně přístupné údaje.
 - 19 Navrhovatelka poukazuje rovněž na účely zpracování údajů, které jsou mnohem širší než účely stanovené ve směrnici PNR, jako je boj proti nedovolenému přistěhovalectví, činnosti, které by mohly představovat ohrožení základních zájmů státu, nebo také boj proti „násilné radikalizaci“, který je definován výlučně v metodickém pokynu.
 - 20 Nakonec navrhovatelka kritizuje to, že údaje se uchovávají po dobu pěti let. Zákodárce nikterak neodůvodnil volbu maximální lhůty dovolené směrnicí, což svědčí o nepřiměřenosti opatření.
 - 21 Rada ministrů (která zákon obhájí) vznáší především námitku nepřípustnosti prvního důvodu návrhu v rozsahu, v němž vychází z článku 23 GDPR, jelikož jak z bodu 19 odůvodnění GDPR, tak i z článku 1 směrnice PNR jasně vyplývá, že zpracování údajů „PNR“ nespadá pod GDPR, nýbrž do oblasti soudní a policejní spolupráce mezi členskými státy a pod směrnicí (EU) 2016/680².
 - 22 Kromě toho tvrdí, že zásada legality není porušena, neboť zákon obsahuje podstatné prvky opatření, která stanoví, a zmocnění krále je dostatečně přesné. Ostatně požadavek legality je třeba chápat v hmotněprávním smyslu podle Evropského soudu pro lidská práva, takže podzákonná opatření spadají pod pojem „zákon“ ve smyslu Evropské úmluvy o lidských právech.
- Cílem zákona PNR je zajistit veřejnou bezpečnost nejen tím, že je umožněno stíhání teroristických trestných činů nebo určitých závažných forem trestné činnosti, ale rovněž předcházením těmto trestným činům na základě předem prováděné analýzy sesbíraných údajů. Soudní dvůr uznal, že tyto cíle jsou legitimní ve smyslu čl. 52 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie, a to v rozsudku ze dne 8. dubna 2014 ve věci Digital Rights Ireland a další (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238) a v posudku 1/15 (Dohoda PNR mezi EU a Kanadou) ze dne 26. července 2017, EU:C:2017:592.
- 23 Rada ministrů má za to, že napadená opatření jsou přiměřená.
 - 24 Co se týče vytvoření databáze „cestujících“, Rada ministrů uvádí, že se navrhovatelka omezuje na tvrzení, aniž jej prokázala, že spárování údajů by

²– Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/680 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů, o volném pohybu těchto údajů a o zrušení rámcového rozhodnutí Rady 2008/977/SVV (Úř. věst. 2016, L 119, s. 89) (dále jen „směrnice 2016/680“).

umožnilo dosáhnout sledovaného cíle a méně by zasahovalo do práva na respektování soukromého života. Dodává, že pouhé spárování nestačí k tomu, aby bylo provedeno předběžné posuzování s cílem identifikace rizik pro bezpečnost. Vytvoření databáze ostatně umožňuje reagovat na bod 25 odůvodnění směrnice PNR, který vyzývá k uchovávání údajů po dobu, která je nezbytná vzhledem ke sledovaným cílům.

- 25 Co se týče zjišťování shody mezi jednotlivými databázemi, Rada ministrů připomíná, že články 24 a 25 zákona PNR provádějí článek 6 směrnice PNR. Z přípravných prací kromě toho vyplývá, že zákonodárce nezamýšlí zjišťovat shodu mezi databází „cestujících“ a všemi databázemi, ke kterým mají přístup příslušné orgány, ale pouze mezi databází „cestujících“ a databázemi, které odpovídají cílům napadeného zákona. Tato opatření jsou v souladu s poznatky vyplývajícími z posudku 1/15 Soudního dvora, neboť čl. 6 odst. 3 směrnice PNR ani neupřesňuje, mezi kterými databázemi má být zjišťována shoda. Posuzovací pravomoc není v rozporu ani se zásadou legality, tak jak ji vykládá Evropský soud pro lidská práva.

Kromě toho by nebylo možné dosáhnout cíle zákona, kdyby cestující dopředu znali kritéria vedoucí ke zjištění pozitivní shody, protože by mohli podle toho uzpůsobit své chování. Článek 16 napadeného zákona mimoto jasně uvádí, že *pre-screening* musí být proveden v rámci databáze „cestujících“, což je tedy v souladu se zásadou legality.

- 26 Co se týče doby uchovávání údajů, Rada ministrů má za to, že není nepřiměřené stanovit dobu uchovávání na pět let, což ostatně odpovídá minimální délce promlčecí lhůty pro zahájení trestního stíhání, pokud jde o přečiny a zločiny souzené v prvním stupni nižšími trestními soudy.

Doba uchovávání těchto údajů, která je v souladu s dobou stanovenou směrnicí PNR, tedy není nijak nepřiměřená.

- 27 Druhý důvod návrhu, vznesený podpůrně, vychází v podstatě z porušení ustanovení čl. 3 odst. 2 SFEU ve spojení s článkem 45 Listiny.

- 28 Navrhovatelka tvrdí, že čl. 3 odst. 1, čl. 8 odst. 2 a kapitola 11 obsahující články 28 až 31 jsou v rozporu s volným pohybem osob, jelikož se vztahují nejen na dopravu mimo EU, ale také na dopravu uvnitř EU (včetně mezipřistání). Navrhovatelka má kromě toho za to, že jelikož se systém „PNR“ vztahuje na lety v rámci EU, napadená ustanovení znovu a nepřímou zavádějí kontroly na hranicích, které jsou v rozporu s volným pohybem osob.

- 29 Rada ministrů má za to, že napadený zákon nezavádí znovu žádnou kontrolu na hranicích a že není v rozporu s volným pohybem osob. Směrnice PNR se nevztahuje na nedovolené přistěhovalectví a napadený zákon provádí nejen směrnici PNR, ale také směrnici API.

Tento důvod návrhu, tak jak je formulován, se týká pouze čl. 3 odst. 1 a čl. 8 odst. 2, jakož i kapitoly 11 napadeného zákona. Z definice pojmu „vnější hranice“ přitom vyplývá, že zákon PNR se vztahuje pouze na kontroly mimo EU. Mimoto zákon PNR provádí směrnici 2004/82/ES, takže nemůže být vykládán tak, že znovu zavádí kontroly na hranicích v rámci schengenského prostoru.

Ještě podpůrněji bod 10 odůvodnění směrnice PNR výslovně stanoví možnost rozšířit používání údajů „PNR“ na lety v rámci EU, což ukazuje, že toto opatření není samo o sobě v rozporu s volným pohybem ani s nařízením (ES) č. 562/2006.

II. Právní rámec

Evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

30 Článek 8 stanoví:

„1. Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence.

2. Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.“

Unijní právo

Listina základních práv Evropské unie

31 Článek 7 Listiny („Respektování soukromého a rodinného života“) stanoví:

„Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a komunikace.“

32 Článek 8 Listiny („Ochrana osobních údajů“) stanoví:

„1. Každý má právo na ochranu osobních údajů, které se ho týkají.

2. Tyto údaje musí být zpracovány korektně, k přesně stanoveným účelům a na základě souhlasu dotčené osoby nebo na základě jiného oprávněného důvodu stanoveného zákonem. Každý má právo na přístup k údajům, které o něm byly shromážděny, a má právo na jejich opravu.

3. Na dodržování těchto pravidel dohlíží nezávislý orgán.“

33 Článek 52 odst. 1 Listiny stanoví:

„Každé omezení výkonu práv a svobod uznaných touto listinou musí být stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv a svobod. Při dodržení zásady proporcionality mohou být omezení zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.“

Obecné nařízení o ochraně osobních údajů (GDPR)

34 Článek 2 odst. 2 písm. d) stanoví:

„2. Toto nařízení se nevztahuje na zpracování osobních údajů prováděné:

[...]

d) příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů, včetně ochrany před hrozbami pro veřejnou bezpečnost a jejich předcházení.“

35 Článek 23 stanoví:

„1. Právo Unie nebo členského státu, které se na správce nebo zpracovatele vztahuje, může prostřednictvím legislativního opatření omezit rozsah povinností a práv uvedených v článcích 12 až 22 a v článku 34, jakož i v článku 5, v rozsahu, v jakém ustanovení tohoto článku odpovídají právům a povinnostem stanoveným v článcích 12 až 22, jestliže takové omezení respektuje podstatu základních práv a svobod a představuje nezbytné a přiměřené opatření v demokratické společnosti s cílem zajistit:

a) národní bezpečnost;

b) obranu;

c) veřejnou bezpečnost;

d) prevenci, vyšetřování, odhalování a stíhání trestných činů nebo výkon trestů, včetně ochrany před hrozbami pro veřejnou bezpečnost a jejich předcházení;

e) jiné důležité cíle obecného veřejného zájmu Unie nebo členského státu, zejména důležitý hospodářský nebo finanční zájem Unie nebo členského státu, včetně peněžních, rozpočtových a daňových záležitostí, veřejného zdraví a sociálního zabezpečení;

f) ochranu nezávislosti soudnictví a soudních řízení;

g) prevenci, vyšetřování, odhalování a stíhání porušování etických pravidel regulovaných povolání;

h) monitorovací, inspekční nebo regulační funkci spojenou, i pouze příležitostně, s výkonem veřejné moci v případech uvedených v písmenech a) až e) a g);

i) ochranu subjektu údajů nebo práv a svobod druhých;

j) vymáhání občanskoprávních nároků.

2. Každé legislativní opatření uvedené v odstavci 1 zejména obsahuje konkrétní ustanovení, alespoň, je-li to relevantní, pokud jde o:

a) účely zpracování nebo kategorie zpracování;

b) kategorie osobních údajů;

c) rozsahu zavedených omezení;

d) záruky proti zneužití údajů nebo protiprávnímu přístupu k nim či jejich protiprávnímu předání;

e) specifikaci správců nebo kategorie správců;

f) doby uložení a platné záruky s ohledem na povahu, rozsah a účely zpracování nebo kategorie zpracování;

g) rizika z hlediska práv a svobod subjektů údajů; a

h) právo subjektů údajů být informováni o daném omezení, pokud toto informování nemůže být na újmu účelu omezení.“

Směrnice PNR

36 Článek 3 zní následovně:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[...]

4) „cestujícím“ každá osoba, včetně cestujících na letech s přestupem a tranzitních letech, kromě členů posádky, která je nebo má být se souhlasem leteckého dopravce letecky přepravena, přičemž tento souhlas je vyjádřen zápisem této osoby na seznam cestujících“.

37 Článek 4 stanoví:

„Útvar pro informace o cestujících

1. Každý členský stát zřídí nebo určí orgán příslušný pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti či pobočku tohoto orgánu jako svůj „útvary pro informace o cestujících“.

2. Útvary pro informace o cestujících je odpovědný za:

a) shromažďování údajů PNR od leteckých dopravců a uchovávání, zpracování a předávání těchto údajů nebo výsledků jejich zpracování příslušným orgánům uvedeným v článku 7;

b) výměnu údajů PNR a výsledků jejich zpracování s útvary pro informace o cestujících jiných členských států a s Europolem v souladu s články 9 a 10.

[...]“.

38 Článek 6 stanoví:

„1. Údaje PNR předávané leteckými dopravci jsou shromažďovány útvarem pro informace o cestujících příslušného členského státu, jak je stanoveno v článku 8. Pokud údaje PNR předávané leteckými dopravci obsahují jiné údaje než údaje uvedené v příloze I, útvary pro informace o cestujících tyto údaje po obdržení ihned a trvale zlikviduje.

2. Útvary pro informace o cestujících zpracovává údaje PNR pouze pro tyto účely:

a) posuzování cestujících před jejich plánovaným příletem do nebo odletem z členského státu za účelem identifikace osob, u kterých je vyžadováno další prověření příslušnými orgány uvedenými v článku 7, případně Europolem podle článku 10, vzhledem k tomu, že tyto osoby mohou být zapojeny do teroristického trestného činu nebo závažného trestného činu[;]

b) reakce, na základě posouzení jednotlivých případů, po podání řádně zdůvodněné žádosti založené na dostatečných poznatcích příslušných orgánů o poskytnutí a zpracování údajů PNR v konkrétních případech za účelem prevence, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristického trestného činu nebo závažného trestného činu nebo poskytnutí výsledků tohoto zpracování příslušným orgánům a případně Europolu;

c) analýza údajů PNR za účelem aktualizace nebo vytvoření nových kritérií, která mají být použita při posuzování prováděných podle odst. 3 písm. b) s cílem identifikovat osoby, které mohou být zapojeny do teroristického trestného činu nebo do závažného trestného činu.

[...]“.

39 Článek 12 stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby údaje PNR poskytnuté leteckými dopravci útvaru pro informace o cestujících byly uchovávány v databázi vedené útvarem pro informace o cestujících po dobu pěti let od jejich předání útvaru pro informace o cestujících členského státu, na jehož území let přistává nebo z něj odlétá.

2. Po uplynutí doby šesti měsíců od předání údajů PNR uvedeného v odstavci 1 jsou veškeré údaje PNR depersonalizovány maskováním níže uvedených prvků údajů, které by mohly sloužit k přímé identifikaci cestujícího, jehož se údaje PNR týkají:

- a) jméno (jména), včetně jmen dalších cestujících ve jmenné evidenci cestujících a počet cestujících v evidenci, kteří cestují společně;
- b) adresa a kontaktní údaje;
- c) veškeré informace o způsobech platby včetně zúčtovací adresy, obsahují-li informace, jež by mohly sloužit k přímé identifikaci cestujícího, jehož se údaje PNR týkají, nebo jiných osob;
- d) informace o věrnostním programu cestujícího;
- e) obecné poznámky, pokud obsahují jakékoliv informace, které by mohly vést k přímé identifikaci cestujícího, jehož se údaje PNR týkají; a
- f) jakékoliv shromážděné údaje API.

3. Po uplynutí šestiměsíčního období uvedeného v odstavci 2 se povolí zpřístupnění úplných údajů PNR pouze pokud:

- a) lze důvodně předpokládat, že je to nezbytné pro účely čl. 6 odst. 2 písm. b) a
- b) to schválí:
 - i) soudní orgán nebo
 - ii) jiný vnitrostátní orgán příslušný podle vnitrostátního práva k ověření splnění podmínek pro zpřístupnění, o čemž je informován pracovník pro ochranu údajů z útvaru pro informace o cestujících, který provede následný přezkum.

4. Členské státy zajistí, aby byly údaje PNR po uplynutí doby uvedené v odstavci 1 zlikvidovány trvale. Tato povinnost se netýká případů, kdy byly konkrétní údaje PNR předány příslušnému orgánu a jsou používány v rámci konkrétního případu pro účely prevence, odhalování, vyšetřování nebo stíhání teroristických trestných činů nebo závažné trestné činnosti; v takovém případě se uchovávání takových údajů příslušným orgánem řídí vnitrostátním právem.

5. Výsledky zpracování podle čl. 6 odst. 2 písm. a) uchovává útvar pro informace o cestujících pouze po dobu nezbytnou k tomu, aby mohl uvědomit příslušné orgány a v souladu s čl. 9 odst. 1 útvary pro informace o cestujících

dalších členských států o pozitivním výsledku porovnání. Pokud se prostřednictvím individuálního přezkumu neautomatizovanými prostředky podle čl. 6 odst. 5 prokáže, že je výsledek automatizovaného zpracování negativní, může být přesto výsledek uchováván za účelem vyloučení budoucích ‚falešných‘ pozitivních výsledků, a to tak dlouho, dokud podkladové údaje nejsou podle odstavce 4 tohoto článku zlikvidovány.“

- 40 Příloha I směrnice PNR, nadepsaná „Údaje PNR shromažďované leteckými dopravci“, uvádí zejména:

„[...]“

12. Obecné poznámky (včetně všech dostupných informací o nezletilých osobách mladších 18 let bez doprovodu, jako jsou jméno a pohlaví nezletilé osoby, věk, jazyk (jazyky), kterým (kterými) hovoří, jméno a kontaktní údaje opatrovníka při odletu a vztah k nezletilému, jméno a kontaktní údaje opatrovníka při příletu a vztah k nezletilému, zprostředkovatel při odletu a příletu)

[...]

18. Veškeré shromážděné údaje API (včetně typu, čísla, země vydání a data pozbytí platnosti dokladu totožnosti, státní příslušnosti, příjmení, jména, pohlaví, data narození, letecké společnosti, čísla letu, data odletu, data příletu, místa odletu, místa příletu, času odletu a času příletu)

[...]“.

Směrnice API

- 41 Článek 1 stanoví:

„Účelem této směrnice je zdokonalení hraničních kontrol a boj proti nedovolenému přistěhovalectví tím, že dopravci předem předávají údaje o cestujících příslušným vnitrostátním orgánům.“

Belgické právo

- 42 Relevantními jsou následující ustanovení **zákona PNR** (ve znění zákonů ze dne 15. a 30. července 2018 a zákona ze dne 2. května 2019):

„KAPITOLA 2. Oblast působnosti

Článek 3

(1) Tento zákon stanoví povinnosti dopravců a poskytovatelů cestovních služeb související s předáváním údajů o cestujících, kteří jsou přepravováni na vnitrostátní území, z vnitrostátního území nebo přes něj.

(2) V návaznosti na stanovisko orgánu příslušného pro kontrolu zpracování osobních údajů král vyhláškou projednanou v Radě ministrů určí pro jednotlivá odvětví dopravy a pro poskytovatele cestovních služeb, které údaje o cestujících mají být předány, a stanoví způsoby jejich předání. [...]

KAPITOLA 3. Definice

Článek 4

Pro účely tohoto zákona a jeho prováděcích vyhlášek se rozumí:

[...]

9. „PNR“: dokumentace týkající se podmínek cesty každého cestujícího, která obsahuje informace uvedené v článku 9, jež jsou nezbytné k tomu, aby umožnily zpracování a kontrolu rezervací ze strany dotčených dopravců a provozovatelů cestovních služeb, kteří rezervaci provádějí, a to pro každou cestu rezervovanou danou osobou nebo jejím jménem, bez ohledu na to, zda se tato dokumentace se nachází v rezervačních systémech, systémech kontroly odjezdů (používaných pro kontrolu cestujících při nástupu na palubu) nebo obdobných systémech se stejnými funkcemi;

10. „cestujícím“: každá osoba, včetně cestujících na letech s přestupem a tranzitních letech, kromě členů posádky, která je nebo má být se souhlasem dopravce přepravena tímto dopravcem, přičemž tento souhlas je vyjádřen zápisem této osoby na seznam cestujících;

[...]

KAPITOLA 5. Účel zpracování údajů

Článek 8

(1) Osobní údaje se zpracovávají pro účely:

1. vyšetřování a stíhání, včetně výkonu trestů nebo opatření omezujících svobodu, která se týkají protiprávních jednání uvedených [v] Code d’Instruction criminelle [(trestní řád)].

2. vyšetřování a stíhání, včetně výkonu trestů nebo opatření omezujících svobodu, která se týkají protiprávních jednání uvedených [v] Code pénal [(trestní zákoník)];

3. předcházení závažným narušením veřejné bezpečnosti v rámci násilné radikalizace formou monitorování událostí a skupin podle čl. 44/5 odst. 1 bodů 2 a 3 a odst. 2 zákona ze dne 5. srpna 1992, o policii;

4. monitorování činností uvedených v čl. 7 bodě 1 a 3/1 a čl. 11 odst. 1 bodech 1 až 3 a 5 organického zákona ze dne 30. listopadu 1998 o zpravodajských a bezpečnostních službách;

.5. vyšetřování a stíhání protiprávních jednání uvedených [v různých právních předpisech].

(2) Za podmínek stanovených v kapitole 11 se údaje o cestujících rovněž zpracovávají za účelem zlepšení kontrol osob na vnějších hranicích a za účelem boje proti nedovolenému přistěhovalectví.

KAPITOLA 6. Osobní údaje cestujících

Článek 9

(1) Pokud jde o údaje o rezervaci, zahrnují údaje o cestujících nejvýše:

1. lokalizační záznam PNR;
2. datum rezervace a vystavení letenky;
3. data zamýšlené cesty;
4. příjmení, jména a datum narození;
5. adresu a kontaktní údaje (telefonní číslo, elektronická adresa);
6. informace o způsobu platby, včetně zúčtovací adresy;
7. úplnou trasu pro dotyčného cestujícího;
8. informace týkající se „registrovaných cestujících“, tedy o věrnostním programu cestujícího;
9. cestovní agenturu nebo zprostředkovatele;
10. situaci cestujícího včetně potvrzení odletu, odbavení, informací o případech, kdy se cestující nedostavil k odletu nebo kdy se cestující dostavil na letiště bez rezervace;
11. údaje o rozčleněné nebo rozdělené informace PNR;
12. obecné poznámky, včetně všech dostupných informací o nezletilých osobách mladších 18 let bez doprovodu, jako jsou jméno a pohlaví nezletilé osoby, věk, jazyk (jazyky), kterým (kterými) hovoří, jméno a kontaktní údaje opatrovníka při odletu a vztah k nezletilému, jméno a kontaktní údaje opatrovníka při příletu a vztah k nezletilému, zprostředkovatel při odletu a příletu;

13. informace o vystavení letenky, včetně čísla letenky, data vystavení letenky a jednosměrných letenek, a obsah rubrik ATFQ (Automated Ticket Fare Quote);
14. číslo sedadla a jiné informace o sedadle;
15. informace o sdílení kódů;
16. veškeré informace o zavazadlech;
17. počet a jména dalších cestujících v rámci jednoho záznamu PNR;
18. všechny údaje o cestujících (údaje API), které byly shromážděny a jsou uvedeny v odstavci 2;
19. všechny předchozí změny záznamů uvedených pod body 1 až 18.

(2) Pokud jde o údaje týkající se registrace a nástupu na palubu, údaji ve smyslu odst. 1 bodu 18 jsou:

1. typ cestovního dokladu;
2. číslo cestovního dokladu;
3. státní příslušnost;
4. země vydání dokladu;
5. datum pozbytí platnosti dokladu;
6. příjmení, jméno, pohlaví, datum narození;
7. dopravce/poskytovatel cestovních služeb;
8. číslo přepravy;
9. datum odjezdu/odletu, datum příjezdu/příletu;
10. místo odjezdu/odletu, místo příjezdu/příletu;
11. čas odjezdu/odletu, čas příjezdu/příletu;
12. celkový počet přepravovaných osob;
13. číslo sedadla;
14. lokalizační záznam PNR;
15. počet, hmotnost a identifikace zavazadel;
16. hraniční přechod vstupu na území státu.

[...]

KAPITOLA 7. Útvar pro informace o cestujících

Článek 12

V rámci Service Public Fédéral Intérieur [(federální ministerstvo vnitra)] se zřizuje Útvar pro informace o cestujících.

Článek 13

(1) Útvar pro informace o cestujících odpovídá za:

1. shromažďování, uchovávání a zpracování údajů o cestujících předaných dopravci a poskytovateli cestovních služeb, jakož i za správu databáze cestujících;
2. výměnu údajů o cestujících a výsledků jejich zpracování s útvary pro informace o cestujících jiných členských států Evropské unie, s Europolem a s třetími zeměmi v souladu s kapitolou 12.

(2) Nestanoví-li jiný zákon jinak, Útvar pro informace o cestujících nemůže použít údaje uchovávané podle kapitoly 9 pro jiné účely, než které jsou uvedeny v článku 8.

Článek 14

(1) Útvar pro informace o cestujících tvoří:

1. úředník [...] odpovědný za:
 - a) organizaci a fungování Útvaru pro informace o cestujících;
 - b) kontrolu dodržování povinností dopravců a poskytovatelů cestovních služeb stanovených jím v kapitole 4;
 - c) správu a provozování databáze cestujících;
 - d) zpracování osobních údajů;
 - e) dodržování zákona a řádné zpracování podle kapitoly 10;

[...].

2. vyslání příslušníci následujících služeb [...]:

- a) služby policie [...];
- b) Státní bezpečnosti [...];
- c) Obecné zpravodajské a bezpečnostní služby [...];

d) celní správy [...]

[...].

KAPITOLA 8. Databáze cestujících

Článek 15

(1) Zřizuje se databáze cestujících, kterou spravuje federální ministerstvo vnitra a v níž se zaznamenávají údaje o cestujících.

[...].

(4) Zpracování údajů o cestujících podle tohoto zákona podléhá zákonu o ochraně osobních údajů. Příslušný orgán pro kontrolu zpracování osobních údajů vykonává pravomoci stanovené v zákoně o ochraně soukromí. [...]

[...]

KAPITOLA 9. Doba uchovávání údajů

Článek 18

Osobní údaje cestujících jsou uchovávány v databázi cestujících po dobu nejvýše pěti let od jejich zaznamenání. Po uplynutí této doby jsou vymazány.

[...]

KAPITOLA 10. Zpracování údajů

Oddíl I. Zpracování údajů o cestujících v rámci předběžného posuzování cestujících

Článek 24

(1) Údaje cestujících se zpracovávají za účelem provedení předběžného posuzování cestujících před jejich příjezdem, odjezdem nebo jejich plánovaným průjezdem na území státu, aby bylo možné určit, které osoby musí být podrobeny důkladnému posouzení.

[metody předběžného posuzování]

Článek 25 [...]

(2) Posuzování cestujících před jejich příjezdem, tranzitem nebo odjezdem z hlediska předem stanovených kritérií je prováděno nediskriminačním způsobem. Tato kritéria se nemohou týkat identifikace jednotlivce a musí být cílená, přiměřená a specifická.

(3) Tato kritéria se nemohou zakládat na údajích, které odhalují rasový či etnický původ osoby, její náboženské nebo filozofické přesvědčení, politické názory, členství v odborových organizacích, její zdravotní stav, sexuální život nebo sexuální orientaci.

[...]

Oddíl 2. - Zpracování údajů v rámci konkrétního vyšetřování

Článek 27

Údaje týkající se cestujících jsou využívány za účelem konkrétního vyšetřování podle čl. 8 odst. 1 bodů 1, 2, 4 a 5 a podle podmínek stanovených v článku 46 *septies* trestního řádu nebo článku 16/3 organického zákona ze dne 30. listopadu 1998 o bezpečnostních službách a v čl. 16/4 obecného zákona ze dne o bezpečnostních a zpravodajských službách nebo v čl. 281 odst. 4 obecného zákona o clech a spotřebních daních v úplném znění ze dne 18. července 1977.

KAPITOLA 11. Zpracování údajů o cestujících za účelem zlepšení kontroly na hranicích a boje proti nedovolenému přistěhovalectví

Článek 28

(1) Tato kapitola se vztahuje na zpracování údajů cestujících policejními orgány pověřenými kontrolou hranic a Office des étrangers [(cizinecký úřad, Belgie)] za účelem zlepšení kontrol osob na vnějších hranicích a boje proti nedovolenému přistěhovalectví.

[...]

Článek 29

(1) [...]

(2) Předávány jsou pouze údaje [API] týkající se následujících kategorií cestujících:

1. cestujících, kteří hodlají vstoupit nebo vstoupili na státní území přes vnější hranice Belgie;
2. cestujících, kteří hodlají opustit nebo opustili státní území přes vnější hranice Belgie;
3. cestujících, kteří hodlají přejít přes mezinárodní tranzitní zónu na území Belgie, nacházejí se v takové zóně nebo kteří přes ni přešli.

(3) Údaje o cestujících uvedené v odstavci 2 se předávají policejním službám uvedeným v čl. 14 odst. 1 bodě 2 písm. a) bezprostředně po jejich zaznamenání do

databáze cestujících. Tyto údaje se uchovávají v dočasné evidenci a vymažou se do dvaceti čtyř hodin po jejich předání.

(4) [...] údaje cestujících uvedené v odstavci 2 se předávají cizineckému úřadu okamžitě po jejich zaznamenání do databáze cestujících. Úřad tyto údaje uchovává v dočasné evidenci a vymaže je do dvaceti čtyř hodin po předání.

[...].

Článek 31

Do dvaceti čtyř hodin od ukončení přepravy, jak je uvedeno v čl. 4 odst. 3 až 6, dopravci a poskytovatelé cestovních služeb vymažou veškeré údaje o cestujících podle čl. 9 odst. 1 bodu 18 [...].

[...]

KAPITOLA 15. Pozměňující ustanovení

Oddíl I. Změna trestního řádu

Článek 50

Do trestního řádu se vkládá článek 46septies, který zní následovně:

„Článek 46septies

Při vyšetřování trestných činů a protiprávních jednání uvedených v čl. 8 odst. 1 bodech 1, 2 a 5 zákona ze dne 25. prosince 2016 o zpracovávání osobních údajů o cestujících může státní zástupce písemným a odůvodněným rozhodnutím pověřit příslušníka soudní policie, aby požádal Útvar pro informace o cestujících o sdělení údajů o cestujících v souladu s článkem 27 zákona ze dne 25. prosince 2016 o zpracování osobních údajů o cestujících.

[...]

Oddíl 2. Změna organického zákona ze dne 30. listopadu 1998 o zpravodajských a bezpečnostních službách

Článek 51

Do kapitoly III oddílu I pododdílu 2 organického zákona ze dne 30. listopadu 1998 o zpravodajských a bezpečnostních službách se vkládá článek 16/3, který zní:

„Článek 16/3

(1) Zpravodajské a bezpečnostní služby mohou v zájmu plnění svých úkolů řádně odůvodněným způsobem rozhodnout o přístupu k údajům o cestujících

uvedeným v článku 27 zákona ze dne 25. prosince 2016 o zpracování osobních údajů o cestujících [...].“

III. Posouzení Cour constitutionnelle (Ústavní soud)

- 43 Cour constitutionnelle (Ústavní soud) předesílá, že podaným návrhem se zabývá s přihlédnutím ke změnám zákona ze dne 25. prosince 2016 provedeným zákony ze dne 15. a 30. července 2018 a zákonem ze dne 2. května 2019.
- 44 Cour constitutionnelle (Ústavní soud) dále omezil rozsah návrhu na neplatnost tak, že určil, že první důvod návrhu směřuje výlučně proti čl. 3 odst. 2, čl. 4 bodům 9 a 10, článkům 7 až 9, článkům 12 až 16, článku 18, článkům 24 až 27 a článkům 50 až 51 zákona a druhý důvod návrhu směřuje proti čl. 3 odst. 1, čl. 8 odst. 2 a článkům 28 až 31 zákona.

1. K přípustnosti prvního důvodu návrhu: použije se na zákon PNR článek 23 GDPR?

- 45 Předkládající soud připomíná, že základem ochrany poskytované podle GDPR je čl. 16 odst. 2 SFEU a že zpracování osobních údajů příslušnými orgány pro účely předcházení a odhalování trestných činů, vyšetřování a stíhání v této oblasti nebo v oblasti výkonu trestních sankcí nespadá pod GDPR, ale pod směrnici 2016/680. Tato směrnice stanoví zvláštní pravidla týkající se ochrany fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů, včetně ochrany před hrozbami pro veřejnou bezpečnost a jejich předcházení, při respektování zvláštní povahy těchto činností.
- 46 Zákon PNR upravuje shromažďování a předávání údajů PNR, vytvoření databáze cestujících, kterou spravuje Útvar pro informace o cestujících, účely zpracování této databáze a přístup do databáze. Provádí především směrnici PNR, ale jeho obsah překračuje rámec provedení této směrnice.
- 47 Předkládající soud odkazuje na posudek 1/15 (Dohoda PNR mezi EU a Kanadou) ze dne 26. července 2017 (EU:C:2017:592) a konstatuje, že ustanovení upravující shromažďování, předávání a zpracovávání údajů „PNR“ mohou spadat jak pod ochranu údajů (článek 16 SFEU), tak i pod policejní spolupráci (článek 87 SFEU).

Rovněž poukazuje na to, že bod 5 odůvodnění směrnice PNR uvádí, že cíle této směrnice jsou „mimo jiné zajistit bezpečnost a ochránit život a bezpečí osob a vytvořit právní rámec pro ochranu údajů PNR, pokud jde o jejich zpracování příslušnými orgány“. Bod 38 odůvodnění téže směrnice nicméně uvádí, že cíli směrnice jsou „předávání údajů PNR leteckými dopravci a zpracování těchto údajů pro účely prevence, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti“, což by jim mohlo propůjčit povahu cílů převažujících nad cíli ochrany údajů.

Kromě toho konstatuje, že vnitrostátní právo nevylučuje celý zákon PNR z působnosti článku 23 GDPR.

- 48 Cour constitutionnelle (Ústavní soud) proto uzavírá, že za účelem určení toho, zda se požadavky článku 23 GDPR vztahují na zákon PNR, který mimo jiné a především provádí směrnici PNR, je třeba se obrátit na Soudní dvůr s první předběžnou otázkou.

2. *K meritu prvního důvodu návrhu*

Cour constitutionnelle (Ústavní soud) následně zkoumá meritum důvodu návrhu v sedmi částech uvedených v bodě 8 tohoto shrnutí. Má za to, že první dvě výtky vznesené proti „prováděcím pravidlům“ a proti pojmům „doklady totožnosti“ a „cestovní doklad“ jsou neopodstatněné. Pokračuje posouzením ostatních pěti výtek a pochybuje o výkladu některých ustanovení směrnice PNR a o jejich platnosti vzhledem k Listině.

K dotčeným údajům (čl. 4 bod 9 a článek 9 zákona PNR)

- 49 Navrhovatelka se domnívá, že velmi široký rozsah působnosti týkající se údajů o cestujících uvedených v čl. 4 bodě 9 a článku 9 zákona PNR je zjevně nepřiměřený s ohledem na sledovaný cíl. Podle ní by takové údaje mohly odhalit citlivé údaje, jako je členství v odborových organizacích, osobní preference a osobní nebo pracovní vztahy.
- 50 Předkládající soud připomíná, že zásah orgánů veřejné moci do výkonu práva na respektování soukromého života musí spočívat nejen na dostatečně přesném ustanovení zákona, ale musí rovněž odpovídat naléhavé společenské potřebě v demokratické společnosti a musí být přiměřené sledovanému legitimnímu cíli. Zákodárce má v této oblasti prostor pro uvážení, který však není neomezený: aby byla norma v souladu s právem na respektování soukromého života, je třeba, aby zákonodárce stanovil spravedlivou rovnováhu mezi všemi dotčenými právy a zájmy.

V posudku 1/15 (Dohoda PNR mezi EU a Kanadou) ze dne 26. července 2017 (EU:C:2017:592) Soudní dvůr připomněl, že zásah do ochrany osobních údajů se musí omezit na to, co je „nezbytně nutné“ (viz body 140 a 141).

- 51 Cour constitutionnelle (Ústavní soud) uvádí, že zákon PNR má za cíl zajistit veřejnou bezpečnost tím, že zavádí předávání údajů cestujících a použití těchto údajů v rámci boje proti teroristickým trestným činům a závažné nadnárodní trestné činnosti. Tyto cíle představují cíle obecného zájmu, které mohou odůvodnit zásahy do práva na respektování soukromého života a do práva na ochranu osobních údajů (rozsudek ze dne 8. dubna 2014, Digital Rights Ireland a další, C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, bod 42). Soudní dvůr ostatně potvrdil, že tyto cíle obecného zájmu mohou odůvodnit předávání a zpracovávání

údajů jmenné evidence cestujících [posudek 1/15 (Dohoda PNR mezi EU a Kanadou) ze dne 26. července 2017, EU:C:2017:592, body 148 a 149].

- 52 Předkládající soud dále zkoumá, zda jsou tyto zásahy dostatečně přesné, přiměřené a omezené „na to, co je nezbytně nutné“ s přihlédnutím k rozsahu údajů, na které se vztahuje zákon PNR.

Shromažďování údajů o cestujících, na které se vztahuje zákon PNR, je doprovázeno zárukami, pokud jde o obsah těchto údajů. Tyto údaje jsou totiž vyčerpávajícím způsobem stanoveny v článku 9 zákona PNR. Jedná se o informace přímo související s cestou, v rámci které dochází k přepravě spadající do působnosti zákona PNR, přičemž dopravci a poskytovatelé cestovních služeb tyto informace v zásadě již mají. Kromě toho tyto údaje odpovídají příloze I pokynů Mezinárodní organizace pro civilní letectví (ICAO). Jsou tedy relevantní s ohledem na cíle sledované zákonem PNR.

Kromě toho články 10 a 11 zákona PNR, které nejsou návrhem napadeny, stanoví, že se osobní údaje nesmí týkat rasového či etnického původu osoby, náboženského nebo filozofického přesvědčení, jejích politických názorů, členství v odborových organizacích nebo nesmí jít o údaje o jejím zdravotním stavu, sexuálním životě nebo sexuální orientaci. V případě, že údaje o cestujících předávané dopravci a poskytovateli cestovních služeb obsahují jiné údaje než údaje uvedené v článku 9 nebo údaje uvedené v článku 10, Útvar pro informace o cestujících tyto dodatečné údaje po jejich přijetí trvale zlikviduje. Tato ustanovení zaručují, že citlivé údaje nemohou být v zásadě shromažďovány nebo uchovávány z titulu „údajů o cestujících“.

- 53 Soudní dvůr ve výše uvedeném posudku 1/15 ze dne 26. července 2017 rovněž shledal, pokud jde o citlivé údaje, že „*články 7, 8 a 21 a čl. 52 odst. 1 Listiny brání předávání citlivých údajů do Kanady i úpravě podmínek využívání a uchovávání takových údajů orgány tohoto třetího státu, sjednané mezi Unii a tímto třetím státem*“ (bod 167).

Tento poznatek je použitelný i na právě projednávanou věc. I když jsou v zákoně PNR dány záruky týkající se údajů o cestujících, je třeba si položit otázku, zda jsou tyto záruky vzhledem k rozsahu dotčených údajů dostatečné. Údaje uvedené v čl. 9 odst. 1 zákona PNR, který přebírá údaje uvedené v příloze I směrnice PNR, totiž zahrnují velmi široký rozsah údajů, přičemž kromě údajů o odbavení a nástupu na palubu jde zejména o úplnou trasu cestujícího, cestovní agenturu, číslo sedadla, veškeré informace o zavazadlech, informace o způsobech platby, včetně zúčtovací adresy, obecné poznámky, a to „včetně všech dostupných informací o nezletilých osobách mladších 18 let bez doprovodu“.

Soudní dvůr v posudku 1/15 ze dne 26. července 2017 ostatně poznamenal, že „*i když některé z údajů PNR patrně samy o sobě nemohou být důležitými informacemi o soukromém životě dotčených osob, přesto platí, že tyto údaje jako celek mohou mimo jiné odhalit kompletní cestovní trasu, cestovní návyky, vztahy*

mezi dvěma či více osobami a informace o finanční situaci cestujících v letecké dopravě, o jejich stravovacích návycích nebo jejich zdravotním stavu, a mohly by dokonce poskytnout takové citlivé informace o těchto cestujících, jaké jsou definovány v čl. 2 písm. e) zamýšlené dohody“ (bod 128).

Poradní výbor Úmluvy č. 108 Rady Evropy pro ochranu osob v souvislosti s automatizovaným zpracováním osobních údajů (dále jen „poradní výbor Úmluvy č. 108“) ve svém stanovisku ze dne 19. srpna 2016 o důsledcích v oblasti ochrany údajů ze zpracování jmenné evidence cestujících (dále jen „stanovisko ze dne 19. srpna 2016“) uvedl rovněž, že *„údaje PNR obsahují informace, které mají usnadnit cestování cestujícího a mohou zahrnovat určité citlivé údaje (údaje, které mohou sloužit ke zjištění rasového původu, politických názorů, náboženského a jiného přesvědčení, zdravotního stavu nebo sexuální orientaci osoby), a to nejen v určitých ‚kódovaných‘ údajích, ale také ve volné rubrice obsahující obecné informace (jako jsou například stravovací a zdravotní požadavky nebo skutečnost, že politická či náboženská asociace dostala letenky za sníženou cenu pro své členy), což by mohlo vést k přímé diskriminaci“* (Rada Evropy, stanovisko ze dne 19. srpna 2016, T-PD (2016) 18rev, s. 7).

Agentura Evropské unie pro základní práva rovněž poznamenala, že údaje PNR *„mohou obsahovat citlivé nebo zvláštní údaje v rubrice ‚obecné poznámky‘“* (posudek Agentury Evropské unie pro základní práva č. 1/2011 k návrhu směrnice o používání údajů jmenné evidence cestujících (PNR) pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti [COM (2011) 32 final], 14. června 2011, s. 8; viz rovněž tamtéž, s. 13].

- 54 Údaje uvedené v článku 9 zákona PNR by vzhledem k jejich velmi široké působnosti, ač nemohou přímo obsahovat citlivé údaje, mohly nicméně nepřímou odhalit citlivé skutečnosti spadající do ochrany osobních údajů a respektování soukromého života. S ohledem na posudek Soudního dvora 1/15 se Cour constitutionnelle (Ústavní soud) táže, zda tyto údaje, které zahrnují údaje uvedené v příloze I směrnice PNR, nepřekračují meze „toho, co je nezbytně nutné“ k dosažení cílů sledovaných touto směrnicí. Rozhodl se tedy položit Soudnímu dvoru druhou předběžnou otázku.
- 55 Ve výše uvedeném posudku 1/15 ze dne 26. července 2017 se Soudní dvůr mimoto k požadavku jasné a přesné definice údajů uvedených v návrhu dohody mezi Kanadou a Evropskou unií o předávání a zpracovávání údajů jmenné evidence cestujících vyjádřil takto:

„156. V tomto ohledu sice oněch 19 rubrik údajů PNR obsažených v příloze zamýšlené dohody odpovídá dle vyjádření Komise příloze I pokynů Mezinárodní organizace pro civilní letectví (ICAO) týkajících se údajů PNR, nicméně je třeba zdůraznit – jak uvedl generální advokát v bodě 217 svého stanoviska – že rubrika 5 týkající se ‚dostupných informací o často cestující osobě a o výhodách (například bezplatné letenky, lepší podmínky atd.)‘ a rubrika 7 zahrnující

„veškeré dostupné kontaktní informace (včetně informací o původci)“ nevymezují předávané údaje PNR dostatečně jasně a přesně.

157. V případě rubriky 5 totiž není v důsledku použití výrazu ‚atd.‘ dostatečně určen rozsah předávaných údajů. Mimoto nelze ze znění této rubriky zjistit, zda jde o informace týkající se pouze situace cestujících v letecké dopravě v souvislosti s výhodami, nebo zda jde naopak o všechny informace týkající se leteckých cest a transakcí uskutečněných s využitím takových výhod.

158. Stejně tak není v rubrice 7, v níž jsou použita slova ‚veškeré dostupné kontaktní informace‘, dostatečně určen rozsah předávaných údajů. Zejména v ní není upřesněno, o jaký typ kontaktních informací se jedná, ani zda tyto kontaktní informace rovněž zahrnují – jak lze dovodit z písemné odpovědi Komise na otázky položené Soudním dvorem – informace o třetích osobách, které provedly rezervaci letu pro cestujícího nebo prostřednictvím kterých lze cestujícího kontaktovat nebo které mají být uvedeny v naléhavém případě.

159. Rubrika 8 se týká ‚veškerých dostupných informací o platbě nebo fakturaci (s vyloučením dalších podrobností o platbě souvisejících s kreditní kartou nebo účtem, a nikoliv s platbou za cestu)‘. Může se zajisté zdát, že tato rubrika má zvláště široký rozsah, neboť je v ní použito spojení ‚veškeré dostupné informace‘. Jak nicméně vyplývá z odpovědi Komise na otázky položené Soudním dvorem, je třeba mít za to, že se tato rubrika týká pouze informací o způsobech platby a o fakturaci letenky s vyloučením veškerých dalších informací, jež přímo nesouvisí s letem. Je-li tato rubrika vykládána v tomto smyslu, lze se tedy domnívat, že splňuje požadavky na jasnost a přesnost.

160. Rubrika 17 se týká ‚obecných poznámek, včetně dalších služebních informací (OSI), zvláštních služebních informací (SSI) a zvláštního služebního požadavku (SSR)‘. Podle vysvětlení podaných zejména Komisí je tato rubrika tzv. ‚volným textem‘ (free text), jehož účelem je zahrnout ‚veškeré další informace‘ vedle těch, které jsou vyjmenovány jinde v příloze zamýšlené dohody. Taková rubrika tedy neobsahuje žádný údaj o povaze a rozsahu informací, které musejí být předávány, a dokonce se zdá, že může zahrnout i informace nijak nesouvisící s účelem předávání údajů PNR. Dále vzhledem k tomu, že informace uvedené v této rubrice jsou vyjmenovány pouze příkladmo, jak o tom svědčí použití slova ‚včetně‘, nestanoví tato rubrika žádné omezení co do povahy a rozsahu informací, které v ní mohou být zahrnuty. Za těchto podmínek nelze rubriku 17 považovat za dostatečně jasně a přesně vymezenou.

161. Konečně rubrika 18 se týká ‚veškerých předběžných informací o cestujících (API) shromážděných pro účely rezervace‘. Dle upřesnění podaných Radou a Komisí tyto informace odpovídají informacím uvedeným v čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/82, tj. číslo a typ použitého cestovního dokladu, státní příslušnost, jméno (jména) a příjmení, datum narození, hraniční přechod vstupu na území členských států, kódové číslo letu, čas odletu a příletu, celkový počet osob přepravovaných uvedeným letem a počáteční místo nástupu na palubu. Bude-li tato rubrika

vykládána v tom smyslu, že zahrnuje pouze informace výslovně uvedené v posledně zmíněném ustanovení, lze mít za to, že splňuje požadavky na jasnost a přesnost.

162. Ustanovení čl. 4 odst. 3 zamýšlené dohody, jež stanoví povinnost Kanady vymazat jakékoli údaje PNR, které jí byly předány, pokud nejsou uvedeny v seznamu v příloze této dohody, neumožňuje zhojit nepřesnost rubrik 5, 7 a 17 této přílohy. Vzhledem k tomu, že tento seznam jako takový nevymezuje předávané údaje PNR dostatečně jasně a přesně, nemohou totiž tato ustanovení rozptýlit pochybnosti o tom, jaké údaje PNR mají být předávány.

163. Za těchto podmínek je třeba uvést, že pokud jde o údaje PNR předávané do Kanady, nevymezují rubriky 5, 7 a 17 přílohy zamýšlené dohody dostatečně jasně a přesně rozsah zásahu do základních práv zakotvených v člancích 7 a 8 Listiny“.

- 56 Vzhledem k tomu, že některá z těchto vyjádření lze s ohledem na příkladný, a nikoli vyčerpávající charakter některých údajů obsažených v příloze I směrnice PNR, kterou článek 9 provádí, vztáhnout na projednávanou věc, rozhodl předkládající soud o položení třetí předběžné otázky.

K pojmu „cestující“ (čl. 4 bod 10 zákona PNR)

- 57 Navrhovatelka kritizuje pojem „cestující“, který je příliš široký a vede k systematickému automatizovanému necílenému zpracování údajů o všech cestujících.
- 58 Definice pojmu „cestující“ (čl. 4 bod 10 zákona PNR) má za následek, že shromažďování, předávání a zpracovávání údajů PNR „cestujících“ představují plošné a nerozlišující povinnosti, jež se vztahují na všechny osoby, které jsou nebo mají být přepravovány a zařazeny na seznam cestujících. Povinnosti, které zákon PNR stanoví, se tak uplatní nezávisle na tom, zda existují závažné důvody se domnívat, že se dotyčné osoby dopustily protiprávního jednání nebo se chystají dopustit se protiprávního jednání nebo byly shledány odpovědnými za protiprávní jednání.
- 59 Poradní výbor pro Úmluvu č. 108 ve svém stanovisku ze dne 19. srpna 2016 v tomto ohledu uvedl, že „[z]pracováním údajů PNR – jehož jedinou výhodou je umožnit identifikaci podezřelých osob – je plošná a neselektivní detekční kontrola všech cestujících, včetně těch, kteří nejsou podezřelí ze spáchání jakéhokoli trestného činu, ze strany různých příslušných orgánů a týká se údajů, které byly původně shromážděny pro obchodní účely soukromými entitami. S ohledem na široký rozsah zásahu do práv na soukromí a ochranu údajů, které by vyplynulo ze zpracování údajů PNR, musí být jasně prokázáno, že uvedené zpracování je opatřením nezbytným v demokratické společnosti v zájmu legitimního cíle; mimoto je třeba, aby byly zavedeny vhodné záruky. Je nezbytné výslovně prokázat nezbytnost shromažďování a následného využití údajů PNR“ (stanovisko ze dne 19. srpna 2016, T-PD (2016) 18rev, s. 5).

- 60 V oblasti elektronických komunikací se Soudní dvůr vyjádřil k vnitrostátní právní úpravě, která stanoví plošné a nerozlišující uchovávání veškerých provozních a lokalizačních údajů všech účastníků a registrovaných uživatelů, které se vztahuje na veškeré prostředky elektronické komunikace, jakož i povinnost pro poskytovatele služeb elektronických komunikací uchovávat tyto údaje systematicky a průběžně bez jakékoli výjimky (rozsudek ze dne 21. prosince 2016, *Tele2 Sverige a Watson a další*, C-203/15 a C-698/15, EU:C:2016:970).

Soudní dvůr měl za to, že „i když účinnost boje proti závažné trestné činnosti, zejména proti organizované trestné činnosti a terorismu, může do značné míry záviset na využívání moderních vyšetřovacích postupů, nemůže takový cíl obecného zájmu, jakkoli se jedná o cíl základní, však sám o sobě odůvodnit, že vnitrostátní právní úprava, která stanoví plošné a nerozlišující uchovávání veškerých provozních a lokalizačních údajů, je považována za nezbytnou pro účely uvedeného boje“ (bod 103).

Soudní dvůr rozhodl, že taková právní úprava vede k tomu, že uchovávání provozních a lokalizačních údajů je pravidlem, zatímco systém zavedený směrnicí 2002/58 vyžaduje, aby toto uchovávání údajů bylo výjimkou, a dále uvedl, že „vnitrostátní právní úprava [...], která se vztahuje obecně na všechny účastníky a registrované uživatele a týká se všech prostředků elektronické komunikace a veškerých provozních údajů, nestanovuje žádné rozlišení, omezení nebo výjimky činěné v závislosti na sledovaném cíli. Týká se globálně všech osob, které využívají služeb elektronických komunikací, avšak osoby, jejichž údaje jsou uchovávány, se nenacházejí, byť nepřímo, v situaci, která může vést k trestnímu stíhání. Vztahuje se tedy i na osoby, v jejichž případě neexistuje důvod se domnívat, že by jejich chování mohlo, byť nepřímo nebo vzdáleně, souviset se závažnou trestnou činností. Kromě toho nestanoví žádnou výjimku, takže se vztahuje i na osoby, jejichž sdělení jsou podle pravidel vnitrostátního práva předmětem profesního tajemství (obdobně, pokud jde o směrnici 2006/24, viz rozsudek *Digital Rights*, body 57 a 58).

106. Taková právní úprava nevyžaduje souvislost mezi údaji, jejichž uchovávání je stanoveno, a ohrožením veřejné bezpečnosti. Zejména se neomezuje na uchovávání údajů vztahujících se buď kurcímu časovému období či určité zeměpisné oblasti či okruhu určitých osob, které mohou být jakýmkoli způsobem zapojeny do závažné trestné činnosti, anebo k osobám, které by prostřednictvím uchovávání jejich údajů mohly z jiných důvodů přispívat k boji proti trestné činnosti (obdobně, pokud jde o směrnici 2006/24, viz rozsudek *Digital Rights*, bod 59).

107. Taková vnitrostátní právní úprava, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, proto překračuje meze toho, co je naprosto nezbytné, a nelze ji v demokratické společnosti považovat za odůvodněnou, jak vyžaduje čl. 15 odst. 1 směrnice 2002/58 ve spojení s články 7, 8, 11 a čl. 52 odst. 1 Listiny.

108. Naproti tomu čl. 15 odst. 1 směrnice 2002/58 ve spojení s články 7, 8, 11 a čl. 52 odst. 1 Listiny nebrání tomu, aby členský stát přijal právní úpravu, která preventivně umožňuje cílené uchovávání provozních a lokalizačních údajů za účelem boje proti závažné trestné činnosti za podmínky, že uchovávání je omezeno na to, co je nezbytně nutné, pokud jde o kategorie údajů, které mají být uchovávány, komunikační prostředky, na něž se toto uchovávání vztahuje, dotčené osoby a dobu trvání uchovávání.

109. K tomu, aby tato vnitrostátní právní úprava splňovala požadavky uvedené v předchozím bodě tohoto rozsudku, musí tato právní úprava zaprvé stanovit jasná a přesná pravidla pro rozsah a použití takového opatření pro uchovávání údajů a stanovit minimální požadavky, tak aby osoby, jejichž údaje byly uchovány, měly dostatečné záruky umožňující účinně chránit jejich osobní údaje proti riziku zneužití. Taková právní úprava musí zejména vymezit okolnosti a podmínky, za nichž může být preventivně přijato opatření pro uchovávání údajů, čímž zaručí, že takové opatření se omezí na to, co je nezbytně nutné (obdobně stran směrnice 2006/24, viz rozsudek Digital Rights, bod 54 a citovaná judikatura).

110. Zadruhé, pokud jde o hmotněprávní podmínky, které musí splňovat vnitrostátní právní úprava, jež umožňuje v rámci boje proti trestné činnosti preventivní uchovávání provozních a lokalizačních údajů, aby byla omezena na to, co je nezbytně nutné, je třeba uvést, že i když tyto podmínky mohou být různé v závislosti na opatřeních, jež jsou přijímána pro účely předcházení, vyšetřování, odhalování a stíhání závažné trestné činnosti, uchovávání údajů musí nicméně vždy odpovídat objektivním kritériím, která vymezují vztah mezi údaji, které mají být uchovávány, a sledovaným účelem. Takové podmínky musí v praxi zejména umožňovat účinné vymezení rozsahu opatření, a v návaznosti na to i dotčené veřejnosti.

111. Pokud jde o vymezení takového opatření ve vztahu k veřejnosti a situacím, na které se může vztahovat, vnitrostátní právní úprava musí být založena na objektivních skutečnostech, na jejichž základě lze vymezit okruh osob z řad veřejnosti, jejichž údaje mohou vykazat minimálně nepřímou souvislost se závažnou trestnou činností nebo určitým způsobem přispívat k boji proti závažné trestné činnosti či k předcházení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti. Takové vymezení lze zajistit prostřednictvím zeměpisného kritéria, jestliže příslušné vnitrostátní orgány mají na základě objektivních skutečností za to, že v jedné nebo více z územních oblastí existuje zvýšené riziko přípravy či páchaní takových trestných činů.

112. S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba na první otázku položenou ve věci C-203/15 odpovědět tak, že čl. 15 odst. 1 směrnice 2002/58 ve spojení s články 7, 8, 11 a čl. 52 odst. 1 Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která za účelem boje proti trestné činnosti stanoví plošné a nerozlišující uchovávání veškerých provozních a lokalizačních údajů všech účastníků a registrovaných a uživatelů, které se vztahuje na veškeré prostředky elektronické komunikace.“

Na druhou předběžnou otázku ve věci C-203/15 a na první předběžnou otázku ve věci C-698/15 Soudní dvůr odpověděl tak, že čl. 15 odst. 1 směrnice 2002/58/ES ve spojení s články 7, 8, 11 a čl. 52 odst. 1 Listiny musí být vykládán „v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která upravuje ochranu a bezpečnost provozních a lokalizačních údajů, zejména přístup příslušných vnitrostátních orgánů k uchovávaným údajům, a která v rámci boje proti trestné činnosti neomezuje tento přístup tak, aby byl umožněn výlučně pro účely boje proti závažné trestné činnosti, a nepodmiňuje tento přístup předchozím přezkumem ze strany soudu nebo nezávislého správního orgánu, a která nevyžaduje, aby dotčené údaje byly uchovávány na území Unie“ (bod 125).

- 61 Mezitím ESLP v rozsudku *Centrum för Rättvisa v. Švédsko* ze dne 19. června 2018 rozhodl, že švédská právní úprava týkající se rozsáhlého zachycování elektronických komunikací je v souladu s článkem 8 Evropské úmluvy o lidských právech. Uvedl zejména následující:

„Soud výslovně uznal, že vnitrostátní orgány mají široký prostor pro uvážení při volbě prostředků ochrany národní bezpečnosti [...]. Ve věcech *Weber a Saravia a Liberty a další* Soud připustil, že režimy rozsáhlého zachycování komunikace samy o sobě nepřekračují tento prostor pro uvážení. S ohledem na odůvodnění Soudu v těchto rozhodnutích a s ohledem na hrozby, kterým čelí mnohé smluvní státy (včetně hrozby mezinárodního terorismu a jiné závažné trestné činnosti, jako je nedovolený obchod s omamnými látkami, sexuální vykořisťování dětí a kyberkriminalita), na technologický pokrok umožňující teroristům a zločincům snadněji se vyhnout odhalení na internetu a na nemožnost předvídat kanály, kterými budou elektronická sdělení přenášena, má Soud za to, že rozhodnutí o použití režimu rozsáhlého zachycování komunikace za účelem odhalení ohrožení pro vnitrostátní bezpečnost až do té doby neznámých spadá do prostoru pro uvážení států“ (ESLP, 19. června 2018, *Centrum för Rättvisa v. Švédsko*, § 112).

Tentýž soud naopak rozhodl, že anglický zákon o zachycování komunikace je v rozporu s článkem 8 EÚLP, neboť nesplňuje kritéria stanovená v jeho judikatuře. Měl rovněž za to, že „fungování systémů rozsáhlého zachycování komunikace v zásadě spadá do posuzovací pravomoci státu. Rozsáhlé zachycování komunikace je z povahy věci necílené a podmínka existence ‚důvodného podezření‘ by jeho provádění učinila nemožným“ (EÚLP, 13. září 2018, *Big Brother Watch a další v. Spojené království*, § 317).

- 62 Vystává otázka, do jaké míry je výše citovaná judikatura, která se týká plošného a nerozlišujícího uchovávání údajů v oblasti elektronických komunikací, přenositelná na plošné a nerozlišující shromažďování, předávání a zpracovávání údajů o cestujících, jak jsou uvedeny v zákoně ze dne 25. prosince 2016.
- 63 Ve výše uvedeném posudku 1/15 ze dne 26. července 2017 se Soudní dvůr vyjádřil k obdobnému systému PNR, který má omezenější rozsah působnosti, neboť návrh dohody mezi Kanadou a Evropskou unií o předávání a zpracovávání údajů jmenné evidence cestujících stanovil „systematické a nepřetržité předávání

údajů PNR o všech osobách cestujících letecky mezi Unií a Kanadou“ (bod 127). Měl za to, že „předávání údajů PNR do Kanady a jejich následné zpracovávání [lze] považovat za způsobilé zaručit naplnění cíle zamýšlené dohody spočívajícího v zajištění veřejné bezpečnosti a ochrany“ (bod 153).

Pokud jde o dotčené cestující, Soudní dvůr uvedl:

„186. Zamýšlená dohoda se vztahuje na údaje PNR všech osob cestujících letecky mezi Unií a Kanadou. K předávání těchto údajů do Kanady dochází nezávisle na jakékoli objektivní skutečnosti, na jejímž základě by bylo možné se domnívat, že cestující mohou představovat riziko pro veřejnou bezpečnost v Kanadě.

187. V tomto ohledu je třeba uvést, že údaje PNR jsou zejména určeny – jak bylo připomenuto v bodech 152 a 169 tohoto posudku – k automatizovanému zpracování. Jak přitom uvedli někteří zúčastnění, toto zpracování má za cíl identifikovat riziko pro veřejnou bezpečnost, jež by eventuálně mohly představovat osoby, které v této fázi nejsou příslušným útvarům známy a které by mohly být z důvodu tohoto rizika podrobeny důkladnému šetření. Automatizované zpracovávání těchto údajů před přiletem cestujících do Kanady v daném ohledu usnadňuje a urychluje bezpečnostní kontroly, zejména na hranicích. Vyloučení některých kategorií osob či některých zón původu těchto osob by mimoto mohlo bránit naplňování cíle automatizovaného zpracování údajů PNR, tj. ověřováním těchto údajů identifikovat v rámci všech cestujících v letecké dopravě osoby, jež by mohly představovat riziko pro veřejnou bezpečnost, a mohlo by umožnit, aby toto ověřování bylo obcházeno.

188. V souladu s článkem 13 Chicagské úmluvy, na který odkazovaly zejména Rada a Komise ve svých odpovědích na otázky položené Soudním dvorem, se ostatně musí všichni cestující v letecké dopravě při vstupu na území smluvního státu, při pobytu na něm a výstupu z něj podrobit zákonům a nařízením tohoto státu, které upravují přípuštění cestujících v letecké dopravě na jeho území či výstup z něj. Všichni cestující v letecké dopravě mající v úmyslu vstoupit do Kanady nebo z této země vycestovat jsou tedy na základě tohoto článku podrobeni hraničním kontrolám a povinni dodržovat podmínky vstupu a výstupu stanovené platným kanadským právem. Jak mimoto vyplývá z bodů 152 a 187 tohoto posudku, identifikace cestujících představujících potenciálně riziko pro veřejnou bezpečnost prováděná s pomocí údajů PNR je součástí hraničních kontrol. Vzhledem k tomu, že jsou cestující v letecké dopravě mající v úmyslu vstoupit na území Kanady a pobývat na něm předmětem těchto kontrol, již z povahy tohoto opatření tedy podléhají ověření svých údajů PNR.

189. Za těchto podmínek nic nenasvědčuje tomu, že by zamýšlená dohoda překračovala meze toho, co je nezbytně nutné, když umožňuje předávat do Kanady údaje PNR o všech cestujících v letecké dopravě.“

- 64 Cour constitutionnelle (Ústavní soud) si klade otázku, zda by tyto úvahy mohly být použity i ve vztahu ke směrnici PNR a k takovým vnitrostátním právním

předpisům, jako je zákon PNR, kterým se provádí směrnice PNR a který zavádí plošné a nerozlišující shromažďování, předávání a použití údajů „PNR“ v případě všech cestujících, kteří cestují leteckou či železniční dopravou nebo autobusy, a to bez ohledu na přechod na vnější hranici Unie. Tento systém se totiž použije na osoby, u kterých neexistuje žádný důvod se domnívat, že by jejich chování mohlo, byť nepřímo nebo vzdáleně, souviset se závažnou trestnou činností, a je širší než systém stanovený dohodou „PNR“ s Kanadou. S ohledem na rozsah uvedených údajů vyvstává otázka, zda toto opatření nepřekračuje meze „toho, co je nezbytně nutné“. Před rozhodnutím ve věci samé se tedy rozhodl položit Soudnímu dvoru čtvrtou předběžnou otázku.

K účelu zpracování údajů „PNR“ (článek 8 zákona PNR)

- 65 Navrhovatelka kritizuje definici účelů zpracování údajů „PNR“ obsaženou v článku 8 zákona PNR, která je mnohem širší, než jsou „zvláštní účely“ podle směrnice PNR, které se omezují pouze na teroristické trestné činy a závažné formy kriminality. Domnívá se, že tyto cíle překračují meze „toho, co je nezbytně nutné“.

Účely zpracování údajů „PNR“, jak jsou stanoveny v čl. 1 odst. 2 a čl. 6 odst. 2 směrnice PNR, představují pouze cíle prevence, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů nebo závažných trestných činů (viz rovněž bod 7 odůvodnění směrnice PNR).

Některé z cílů zpracování uvedených v článku 8 zákona PNR odpovídají protiprávním jednáním uvedeným v příloze II směrnice PNR v souladu s cíli prevence, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti, na něž se vztahuje uvedená směrnice. Naopak k cílům, které jsou stanoveny touto směrnicí, se přidávají další cíle zpracování údajů „PNR“. Je tomu tak mimo jiné v případě „monitorování činností uvedených v čl. 7 bodě 1 a 3/1 a čl. 11 odst. 1 bodech 1 až 3 a 5 organického zákona ze dne 30. listopadu 1998 o zpravodajských a bezpečnostních službách“ (čl. 8 odst. 1, bod 4).

Předkládající soud zkoumá, zda jsou tyto jiné účely vyjádřeny v pravidlech, která jsou jasná a přesná a omezují se na to, co je nezbytně nutné, a má pochybnosti co do účelu uvedeného v čl. 8 odst. 1 bodě 4 zákona PNR.

V důvodové zprávě k zákonu PNR se uvádí, že tento „účel se vztahuje k pravomocím zpravodajských služeb, a to Sûreté de l'État (Státní bezpečnost) a Service général de Renseignement et de Sécurité (SGRS) (Obecná zpravodajská a bezpečnostní služba). Za účelem plnění svých úkolů v rámci vyhledávání, analýzy a zpracování informací týkajících se činností, které mohou ohrozit základní zájmy státu, musí být tyto služby s to analyzovat údaje o cestujících, aby mohly co nejdříve odhalit konkrétní hrozby, monitorovat přesuny konkrétních osob nebo vypracovat rozsáhlejší analýzy událostí nebo tendencí. Do tohoto cíle spadají i úkoly týkající se vyhledávání, analýzy a zpracování informací o činnostech

zahraničních zpravodajských služeb na belgickém území.“ (Doc. Parl, Chambre, 2018–2019, DOC 54-3652/001, s. 19 až 20).

I když jsou úkoly zpravodajských a bezpečnostních služeb obecně součástí národní a mezinárodní bezpečnosti, zpracování údajů „PNR“ podle účelu uvedeného v čl. 8 odst. 1 bodě 4 se jeví jako velmi vágní a obecné.

Tento účel je dále, pokud jde o předběžné posuzování cestujících, předmětem stejného zpracovávání jako účely uvedené v čl. 8 odst. 1 bodech 1, 2 a 5 zákona PNR (čl. 24 odst. 2 a čl. 26 odst. 2).

V této souvislosti Cour constitutionnelle (Ústavní soud) pokládá Soudnímu dvoru pátou předběžnou otázku, aby rozhodl, zda je tento účel dostatečně jasný, přesný a omezuje se na to, co je nezbytně nutné.

Ke správě databáze cestujících a zpracování údajů v rámci předběžného posuzování cestujících a pro konkrétní vyšetřování (články 16, 24 až 27, 50 a 51 zákona PNR)

- 66 Navrhovatelka se domnívá, že různá zpracování a tok osobních údajů jsou zjevně nepřiměřené.
- 67 Článek 16 zákona PNR stanoví, že v rámci cílů uvedených v čl. 8 odst. 1 jsou údaje o cestujících zpracovávány podle článků 24 až 27.

– *Předběžné posuzování cestujících (články 24 až 26)*

- 68 Údaje o cestujících se zpracovávají za účelem provedení předběžného posuzování (*pre-screening*) cestujících před jejich příjezdem, odjezdem nebo jejich plánovaným průjezdem na území státu, aby bylo možné určit, které osoby musí být podrobeny důkladnému posouzení. „Jedná se o vyhodnocování potenciální hrozby a určení, kteří cestující mají význam pro plnění jejich úkolů nebo vůči kterým je například třeba přijmout určité opatření (výkon zatýkacího rozkazu, provedení prohlídky...)“ (Doc. Parl, Chambre, 2018–2019, DOC 54-3652/001, s. 28).

Předběžné posuzování cestujících je prováděno po dvou osách: jednak porovnání údajů o cestujících s údaji v databázi a jednak posouzení údajů podle předem stanovených kritérií.

- 69 Pokud jde o porovnání s údaji v databázi, přípravné práce k zákonu PNR uvádějí, že „[t]ato první osa posuzování spočívá ve vyhledávání pozitivních shod mezi údaji o cestujících a údaji zpracovávanými v databázích spravovaných příslušnými orgány. To umožňuje například zhodnotit, zda určitá osoba vykazuje zvýšený stupeň nebezpečnosti, neboť je známá v policejní databázi v rámci evidence terorismu a v jejím případě je třeba provést analýzu jejích údajů o cestujícím, ať již se tato osoba pravidelně dostává do zemí, kde se konají

výcvikové tábory pro teroristy, nebo do zemí, které slouží jako tranzitní místa do takových táborů. Může se například jednat rovněž o osobu, u které informace, jež jsou k dispozici zpravodajské službě, naznačují, že se připravuje zajmout rukojmí a že se – podle cestovních údajů – dostavila do země, jejíž zpravodajská služba na základě získaných informací ví, že tato osoba by mohla získat na svou stranu další osoby za účelem provedení svých plánů. Kromě toho čím více pozitivních shod týkajících se téže osoby odhalí vícero zpravodajských služeb, tím reálnější je pravděpodobnost ohrožení.

Pozitivní shoda může rovněž vyžadovat, aby bylo přijato opatření na příkaz soudních orgánů, jako je například výkon zatýkacího rozkazu osoby, která se chystá opustit Belgie.

Pozitivní shoda může rovněž vyplývat z porovnání s údaji v mezinárodních databázích, jako jsou SIS II a Interpol (SLTD).

Cílem samozřejmě není propojovat databáze zpravodajských služeb s databází cestujících, ale spíše technicky omezit porovnávání s databází v přímém vztahu s účely, které stanoví zákon.

[...]

Toto porovnání může být rovněž provedeno prostřednictvím seznamů osob, které za tímto účelem vypracovávají k tomu příslušné zpravodajské služby. V souladu se zákonem o ochraně soukromí a konkrétně s jeho čl. 4 odst. 1 bodem 4 musí být tyto seznamy pravidelně aktualizovány“ (Doc. Parl, Chambre, 2015–2016, DOC 54-2069/001, s. 28 až 29).

- 70 Pokud jde o posuzování podle předem stanovených kritérií, přípravné práce k zákonu PNR uvádějí:

„Druhá osa spočívá ve vyhledávání pozitivních shod na základě (jednoho nebo více) kritérií předem stanovených Útvarem pro informace o cestujících a použitých na údaje o cestujících. Tato kritéria se skládají z jednoho nebo více objektivních ukazatelů, na základě kterých lze vyvodit, že dotčené osoby představují zvláštní riziko, které může představovat hrozbu s ohledem na účely čl. 8 odst. 1 bodů 1, 4 a 5 zákona.

Tato kritéria mohou zahrnovat například určité specifické chování v rámci rezervace nebo cesty.

Jejich použití má tu výhodu, že může vypovídat o profilech rizikových cestujících, kteří nejsou nutně známi nebo uvedeni v databázích zpravodajských služeb.

Tato kritéria se mohou týkat například cílové země nebo země odjezdu, a to ve spojení s některými informacemi o cestě, jako je například platební prostředek a datum rezervace“ (Doc. Parl, Chambre, 2018–2019, DOC 54-3652/001, s. 29 až 30).

„Předběžné posuzování provedené v rámci účelu, který se týká monitorování pořádkových událostí řešených policií a monitorování skupin v souvislosti s násilnou radikalizací, podléhá mnohem restriktivnějším podmínkám než v případě ostatních účelů [...].

Předběžné posuzování provedené v rámci ostatních účelů opravňuje k přístupu ke všem údajům cestujících vyjmenovaným v článku 9“ (tamtéž, s. 31).

„Pozitivní shoda musí být v každém případě potvrzena Útvarem pro informace o cestujících. Pro zajištění úplného dodržení práva na ochranu osobních údajů [...] totiž nelze přijmout žádné rozhodnutí s právními důsledky pro určitou osobu nebo rozhodnutí, které by mohlo způsobit vážnou újmu, pouze na základě automatizovaného zpracovávání údajů v evidenci obsahující informace o cestě takové osoby. Z tohoto důvodu bude posuzování člověkem vždy předcházet jakémukoliv rozhodnutí závaznému pro dotyčnou osobu.

K tomu, aby mohl vzniknout nárok přístup do databáze cestujících, musí k takovému potvrzení dojít do 24 hodin.

Po potvrzení pozitivní shody zajistí zpravodajské služby, které tuto shodu odhalily, vhodné monitorování po přiměřenou dobu. Vhodné monitorování by mohlo zahrnovat aktivní zásah (prohlídka, zatčení...), ale může se rovněž jednat o to, že dočasně nedojde k žádné aktivní intervenci. Toto operativní posouzení plně přísluší příslušným službám“ (tamtéž, s. 30–31).

- 71 Pokud jde o kritéria pro posouzení stanovená Útvarem pro informace o cestujících, ta se nemohou zakládat na údajích, které odhalují rasový či etnický původ osoby, její náboženské nebo filozofické přesvědčení, politické názory, členství v odborových organizacích, její zdravotní stav, sexuální život nebo sexuální orientaci. Posuzování cestujících před jejich příletem, tranzitem nebo odletem z hlediska stanovených kritérií je prováděno nediskriminačním způsobem. Tato kritéria se nemohou týkat identifikace jednotlivce a musí být cílená, přiměřená a specifická.
- 72 Poradní výbor pro Úmluvu č. 108 ve svém stanovisku ze dne 19. srpna 2016 uvedl následující:

„Zpracování osobních údajů se může týkat všech cestujících, a nikoli pouze zacílených osob, u kterých je podezření, že se podílejí na trestné činnosti nebo představují bezprostřední hrozbu pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek.

[...]

Posuzování cestujících prostřednictvím spárování údajů může vznést otázku předvídatelnosti, a to zejména tehdy, když se provádí na základě prediktivních algoritmů používajících dynamická kritéria, která se mohou průběžně vyvíjet v závislosti na samoučící schopnosti.

Vývoj algoritmů pro průzkum údajů by měl vycházet z výsledků pravidelného posuzování pravděpodobného dopadu zpracování údajů na základní práva a svobody dotčených osob.

Základní struktura analýz musí vycházet z předem stanovených ukazatelů rizika, které byly dříve jasně vymezeny.

Relevantnost jednotlivých výsledků automatického posuzování by mělo být v každém jednotlivém případě přezkoumáno člověkem a neautomatizovaným způsobem“ (stanovisko ze dne 19. srpna 2016, T-PD (2016) 18rev, s. 8).

- 73 V projednávané věci jsou údaje uvedené v článku 24 přesně definovány a přímo souvisejí s účely uvedenými v článku 8 zákona PNR. Jedná se totiž o databáze „příslušných zpravodajských služeb“, tedy policejních orgánů, Státní bezpečnosti, Obecné zpravodajské a bezpečnostní služby a celní správy.

Mimoto čl. 24 odst. 4 a 5 zákona PNR zaručují, že v případě pozitivní shody je automatizované systematické zpracování předmětem individuálního ověření neautomatizovanými prostředky, aby se posoudilo, zda musí příslušný orgán provést určitý úkon podle vnitrostátního práva, jak vyžaduje čl. 6 odst. 5 směrnice PNR.

- 74 I Soudní dvůr v posudku 1/15 (Dohoda PNR mezi EU a Kanadou) ze dne 26. července 2017 (EU:C:2017:592) zdůraznil, že před přijetím individuálního opatření musí být proveden individuální přezkum za pomoci neautomatizovaných prostředků (bod 173).

Požadavek na zásah člověka po shledání pozitivní shody představuje záruku, která může zajistit, že předběžné posuzování nespočívá pouze na automatizovaných prostředcích, a podílí se tak na účinnosti systému.

Systematické předběžné posuzování cestujících tak v zásadě představuje relevantní opatření ve vztahu k cíli, který spočívá v identifikaci a prevenci hrozeb pro veřejnou bezpečnost.

Jak však Soudní dvůr konstatoval ve svém výše uvedeném posudku 1/15 ze dne 26. července 2017, zpracování údajů vyplývající z předběžného posuzování „může poskytnout dodatečné informace o soukromém životě cestujících v letecké dopravě“ (bod 131); kromě toho „uvedené analýzy jsou [...] prováděny, aniž jsou dány důvody založené na individuálních okolnostech, na jejichž základě by bylo možné se domnívat, že by dotyčné osoby mohly představovat riziko pro veřejnou bezpečnost“ (tamtéž, bod 132).

Soudní dvůr sice konstatoval, že automatizované zpracování údajů „PNR“, založené na předem stanovených vzorcích a kritériích, vykazuje značnou míru chybovosti (tamtéž, body 169 a 170), avšak uvedl, že „předem stanovené vzorce a kritéria měly být jednak konkrétní a spolehlivé, aby umožnily [...] dosáhnout výsledků cílených na jednotlivce, vůči kterým může existovat důvodné podezření

ohledně účasti na teroristických trestných činech nebo závažné nadnárodní trestné činnosti, a jednak by měly být nediskriminační. Stejně tak by mělo být upřesněno, že databáze, s nimiž jsou údaje PNR konfrontovány, musejí být spolehlivé a aktuální a že se musí jednat pouze o databáze provozované Kanadou v souvislosti s bojem proti terorismu a závažné nadnárodní trestné činnosti“ (tamtéž, bod 172). Konečně, aby se zajistilo, že toto posuzování není diskriminační a je omezeno na to, co je nezbytně nutné, Soudní dvůr uvedl, že „spolehlivost a aktuálnost těchto předem stanovených vzorců a kritérií, jakož i používaných databází [by měla být] předmětem společného přezkoumání týkajícího se provádění zamýšlené dohody [...] se zřetelem ke statistickým údajům a výsledkům mezinárodního výzkumu“, rok po jejím vstupu v platnost a poté v pravidelných intervalech (tamtéž, bod 174).

- 75 Ve zbývající části se jeví jako technicky nemožné podrobněji definovat předem stanovená kritéria, která budou sloužit ke stanovení rizikových profilů. Jak bylo uvedeno výše, tato kritéria musí být specifická, spolehlivá a nediskriminační.
- 76 I když směrnice PNR a zákon PNR neposkytují žádnou informaci o způsobu, jakým jsou kritéria, která jsou základem pro předběžné posuzování, předem stanovena Útvarem pro informace o cestujících, záruky, které doprovázejí vypracování těchto kritérií, se jeví jako dostatečné k tomu, aby napadené opatření nebylo považováno za nepřiměřené. Za účelem rozhodnutí, zda je toto systematické předchozí posuzování dostatečně jasné, přesné a omezené na to, co je nezbytně nutné, je však třeba položit Soudnímu dvoru šestou předběžnou otázku.

– *Konkrétní vyšetřování (články 27, 50 a 51)*

- 77 Článek 27 zákona PNR opravňuje zpracovávat údaje o cestujících pro účely uvedené v čl. 8 odst. 1 bodech 1, 2, 4 a 5 a za podmínek stanovených v článku 46septies trestního řádu nebo v článku 16/3 zákona ze dne 30. listopadu 1998, které byly vloženy články 50 a 51 zákona PNR. V souladu s článkem 20 zákona PNR platí podmínky pro použití článku 27 rovněž pro žádosti o přístup do databáze po uplynutí lhůty šesti měsíců stanovené v článku 19.
- 78 Článek 46septies trestního řádu se týká konkrétních vyšetřování v rámci účelu uvedeného v čl. 8 odst. 1 bodech 1, 2 a 5 zákona PNR. Toto opatření doprovází několik záruk, včetně předchozího povolení státního zástupce.
- 79 Článek 16/3 zákona ze dne 30. listopadu 1998 se týká konkrétních vyšetřování v rámci účelu uvedeného v čl. 8 odst. 1 bodě 4 zákona PNR. Toto opatření doprovází několik záruk, včetně informování a kontroly Stálého výboru R.
- 80 Navrhovatelka se domnívá, že vyslaní příslušníci policejních orgánů, kteří náležejí k Útvaru pro informace o cestujících, nejsou dostatečně nezávislí na to, aby mohli vyřizovat žádosti o přístup do databáze v rámci konkrétních vyšetřování.

- 81 Článek 14 odst. 1 zákona PNR stanoví složení Útvaru pro informace o cestujících. Přípravné práce v tomto ohledu uvádějí: „*Belgický model je založen na konceptu víceborového útvaru, který je složen z vedoucího úředníka, jenž vykonává řídicí činnost, příslušníků administrativy a příslušníků vyslaných příslušnými službami.*

Útvar pro informace o cestujících tvoří:

- *vedoucí úředník, kterému je nápomocen podpůrný odbor, jenž v rámci federálního ministerstva vnitra bude odpovědný zejména za správu databáze, dodržování povinností dopravců a poskytovatelů cestovních služeb, reportování, uzavření protokolů s příslušnými službami a dodržování podmínek zpracování. Podpůrný odbor je složen zejména z analytiků, právníků, expertů v oboru ICT [(informačních a komunikačních technologií)] a osob pověřených ochranou údajů, které budou mít nezbytnou bezpečnostní prověrku.*
- *příslušníci vyslaní příslušnými službami, které jsou uvedeny v odst. 1 bodě 2, a sice službami policie, zpravodajskými službami a celní správou. Přesné účely jako takové představují první omezení. Například na úrovni integrovaných policejních služeb je zřejmé, že nižší důstojník místní policie se nikdy nebude moci seznámit s údaji o cestujících, pokud účely seznámení se s údaji nebudou součástí jeho úkolů.*

Cílem vyslání příslušníků z příslušných služeb je zaručit určitý stupeň expertízy, ale žádným způsobem nevylučuje dohody mezi těmito službami za účelem vzájemné koordinace vysílání“ (Doc. Parl, Chambre, 2015–2016, DOC 54-2069/001, s. 22).

Ministr bezpečnosti a vnitra dodal, že „[b]ude rovněž určen úředník pro ochranu osobních údajů (data protection officer, DPO), který bude pověřen úkolem vypracovávat zprávy pro Komisi pro ochranu soukromí“ (Doc. Parl, Chambre, 2015–2016, DOC 54-2069/003, s. 24).

Královská vyhláška ze dne 21. prosince 2017 o provedení zákona PNR stanoví podrobnosti ke složení a organizaci Útvaru pro informace o cestujících. Ve zprávě králi, která předchází tomuto královskému nařízení, se uvádí, že „[d]o databáze lze vstupovat pouze v rámci Útvaru pro informace o cestujících a vstupovat do ní mohou pouze příslušníci Útvaru pro informace o cestujících v rámci svých úkolů a pověřenec pro ochranu osobních údajů“³.

Postup vysílání je upraven v článcích 12 až 21 téže královské vyhlášky. Skutečnost, že příslušníci vyslaní příslušnými službami se podílí na fungování Útvaru pro informace o cestujících, má zajistit, že Útvar pro informace o cestujících bude složen z osob, které disponují určitými odbornými znalostmi, aby tak byla posílena jeho efektivita. Tato možnost vyslání je ostatně výslovně stanovena v čl. 4 odst. 3 směrnice PNR.

³– *Moniteur belge* ze dne 29. prosince 2017, druhé vydání, s. 116833.

Nic nenasvědčuje tomu, že by tyto osoby, i když si zachovávají své postavení v původní službě, nevykonávaly své funkce v rámci Útvaru pro informace o cestujících nezávisle. Příslušníci Útvaru pro informace o cestujících rovněž podléhají trestním sankcím, pokud nedodrží profesní tajemství nebo pokud vědomě a úmyslně zadrží informace, údaje a poznatky, a zmaří tím účely stanovené v článku 8 (články 48 a 49).

82 Pokud jde o přístup k údajům „PNR“ v rámci konkrétního vyšetřování po uplynutí šestiměsíční lhůty, Soudní dvůr dospěl ve svém posudku 1/15 (Dohoda PNR mezi EU a Kanadou) ze dne 26. července 2017 (EU:C:2017:592) k závěru, že využívání takto ukládaných údajů PNR se musí „zakládat na objektivních kritériích vymezujících okolnosti a podmínky, za nichž mohou mít kanadské orgány, na něž se vztahuje zamýšlená dohoda, přístup k těmto údajům za účelem jejich využití,“ a že „toto využití [by] mělo – s výjimkou náležitě odůvodněných naléhavých případů – podléhat předchozímu přezkumu ze strany soudu nebo nezávislého správního orgánu, jehož rozhodnutí, kterým se využití povoluje, bude vydáno na základě odůvodněné žádosti uvedených orgánů podané zejména v rámci postupů pro předcházení, odhalování nebo stíhání trestných činů“ (bod 208).

83 Za účelem ověření, zda Útvar pro informace o cestujících může být považován za „jiný příslušný vnitrostátní orgán“ ve smyslu čl. 12 odst. 3 směrnice PNR, je třeba před rozhodnutím ve věci položit Soudnímu dvoru sedmou předběžnou otázku.

K době uchovávání údajů „PNR“ (článek 18 zákona PNR)

84 Navrhovatelka má za to, že pětiletá lhůta, po kterou jsou údaje „PNR“ uchovávány, je nepřiměřená.

85 V bodě 25 odůvodnění směrnice PNR se uvádí:

„Doba uchování údajů PNR by měla být doba nezbytná pro účely prevence, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti a měla by být těmto účelům přiměřená. Vzhledem k povaze údajů a jejich používání je nezbytné, aby byly údaje PNR uchovávány po dobu dostačující k provedení analýzy a k využití při vyšetřování. Aby se zabránilo nepřiměřenému využívání údajů, měly by být tyto údaje po uplynutí počáteční doby uchovávání depersonalizovány maskováním prvků údajů. Aby byla zaručena nejvyšší úroveň ochrany údajů, měl by být přístup k úplným údajům PNR, které umožňují přímou identifikaci subjektu údajů, povolen po uplynutí počáteční doby uchovávání pouze za velmi přísných a omezených podmínek“.

86 Podle judikatury Soudního dvora musí doba uchovávání údajů „vždy odpovídat objektivním kritériím, která vymezují vztah mezi údaji, které mají být uchovávány, a sledovaným účelem“ (rozsudek ze dne 6. října 2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, bod 93; [rozsudek ze dne 21. prosince] 2017, Tele2 Sverige a Watson a další, C-203/15[...] a C-698/15[...], EU:C:201[6:970], bod

110; posudek 1/15 (Dohoda PNR mezi EU a Kanadou) ze dne 26. července 2017, EU:C:2017:592, bod 191).

87 Pokud jde konkrétně o údaje „PNR“, Soudní dvůr ve svém výše uvedeném posudku 1/15 ze dne 26. července 2017 konstatoval, že „*nic nenasvědčuje tomu, že by doba pěti let [...] překračovala meze toho, co je nezbytně nutné pro účely boje proti terorismu a závažné nadnárodní trestné činnosti*“ (bod 209), s výhradou, že „*[p]okud jde [...] o cestující v letecké dopravě, v jejichž případě takové riziko nebylo zjištěno v době od jejich příletu do Kanady až do jejich odletu z této třetí země, nic nenasvědčuje tomu, že by po jejich odletu byl dán byť nepřímý vztah mezi jejich údaji PNR a cílem sledovaným zamýšlenou dohodou, jenž by odůvodňoval [...] pokračující uchovávání údajů PNR všech cestujících v letecké dopravě po jejich odletu z Kanady pro účely případného přístupu k těmto údajům nezávisle na jakémkoli vztahu k boji proti terorismu a závažné nadnárodní trestné činnosti (viz obdobně rozsudek ze dne 21. prosince 2016, Tele2 Sverige a Watson a další, C- 203/15 a C- 698/15, EU:C:2016:970, bod 119)*“ (bod 205).

88 Článek 18 zákona PNR stanoví, že osobní údaje cestujících jsou uchovávány v databázi cestujících po dobu nejvýše pěti let od jejich zaznamenání a po uplynutí této doby jsou vymazány. V souladu s čl. 21 odst. 1 téhož zákona Útvar pro informace o cestujících zajistí, aby údaje o cestujících byly po uplynutí doby podle článku 18 s konečnou platností zlikvidovány.

Doba pěti let musí být nicméně vykládána ve spojení s článkem 19 a následujícími téhož zákona, které rovněž upravují způsoby uchovávání údajů. Článek 19 tohoto zákona musí být sám o sobě vykládán ve spojení s čl. 4 bodem 14, který definuje „depersonalizaci maskováním prvků údajů“ jako „postup, kterým se určité prvky údajů, jež by mohly sloužit k přímé identifikaci subjektu údajů, pro uživatele zneviditelní podle článku 19“.

Článek 20 zákona PNR stanoví, že po uplynutí šestiměsíční lhůty stanovené v článku 19 se zpřístupnění úplných údajů o cestujících povolí pouze pro zpracování údajů podle článku 27 a pouze za podmínek stanovených tímto ustanovením.

Výsledek zpracování údajů podle článku 24 je kromě toho uchováván Útvarem pro informace o cestujících pouze po dobu nezbytnou pro informování příslušných orgánů a útvarů pro informace o cestujících jiných členských států o existenci pozitivní shody (čl. 21 odst. 3 první pododstavec).

Článek 22 zákona PNR zaručuje, že vedoucí úředník a pověřenec pro ochranu osobních údajů mají přístup ke všem relevantním údajům pouze v rámci plnění svých úkolů.

Konečně zpracování údajů je předmětem vedení logů a přímo souvisí s cíli stanovenými v článku 8 (čl. 23 odst. 1). Útvar pro informace o cestujících dohlíží nad vedením logů, přičemž po dobu pěti let dokumentuje veškeré systémy a postupy zpracování, za které odpovídá (čl. 23 odst. 2 první pododstavec).

- 89 Doba uchovávání údajů cestujících musí být určena s ohledem na účely zpracování těchto údajů v přímé souvislosti s cíli prevence, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti.
- 90 Komise pro ochranu soukromí nicméně konstatovala, že pokud je lhůta pro uchovávání údajů dlouhá a údaje jsou uchovávány ve velkém měřítku, „riziko profilování dotyčných osob se zvýší, stejně jako riziko zneužití účelu (*funcke creep*), tedy případné zneužití údajů v případě jiných trestných činů, u kterých původně nedošlo k (politické) shodě o výměně údajů“ [Komise pro ochranu soukromí, stanovisko č. 01/2010 ze dne 13. ledna 2010 k návrhu zákona, kterým se schvaluje dohoda mezi Evropskou unií a Spojenými státy americkými o zpracování údajů jmenné evidence cestujících (PNR) leteckými dopravci a o jejich předávání Ministerstvu vnitřní bezpečnosti (DHS) Spojených států (Dohoda PNR 2007), uzavřená v Bruselu dne 23. července 2007 a ve Washingtonu dne 26. července 2007, bod 3.3, s. 17–18].

Ve svém stanovisku č. 55/2015 ze dne 16. prosince 2015 k věcnému záměru zákona, který se stal zákonem PNR, Komise pro ochranu soukromí rovněž uvedla, že nezbytnost lhůty pro uchovávání údajů po dobu pěti let musí být odůvodněna přesněji a musí být lépe podložena.

Poradní výbor pro Úmluvu č. 108 ve svém stanovisku ze dne 19. srpna 2016 rovněž uvedl, že „maskované údaje stále umožňují identifikovat osoby a z tohoto důvodu jim zůstává povaha osobních údajů a jejich uchovávání by mělo být omezeno rovněž časově, aby se předešlo trvalému plošnému dohledu“ (stanovisko ze dne 19. srpna 2016, T-PD (2016) 18rev, s. 9).

- 91 Cour constitutionnelle (Ústavní soud) má za to, že za účelem ověření, zda tato pětiletá doba uchovávání údajů dovolená směrnicí PNR je s ohledem na výše uvedené a na jednotlivé záruky zmíněné výše v bodě 88 slučitelná s vyjádřením Soudního dvora uvedeným výše v bodě 87, neboť nijak nerozlišuje mezi tím, zda se v rámci předběžného posuzování ukáže, že dotyční cestující mohou představovat riziko pro veřejnou bezpečnost, či nikoli, je nezbytné předložit Soudnímu dvoru osmou předběžnou otázku.

3. K druhému důvodu návrhu

- 92 Navrhovatelka se domnívá, že rozšířením systému „PNR“ na lety v rámci EU napadená ustanovení nepřímo obnovují hraniční kontroly, což je v rozporu s volným pohybem osob.
- 93 Pokud jde o působnost zákona PNR, přípravné práce uvádějí:

„Zahrnutí údajů z vnitrounijských letů do shromažďování údajů umožní získat úplnější seznam cest cestujících, kteří představují potenciální hrozbu pro bezpečnost a národní bezpečnost. V praxi již bylo prokázáno, že někteří

„returnees“ (rovněž nazýváni *foreign fighters*, kteří se vrací do Evropy) nastupují na palubu různých letů před tím, než se vydají do svého konečného cíle.

Unijní směrnice o PNR výslovně stanoví možnost členských států zpracovávat údaje o cestujících EU v případě mezinárodní dopravy v rámci Evropské unie. Kromě toho všechny členské státy dne 21. dubna 2016 v Radě ministrů vnitra a spravedlnosti schválily prohlášení směřující k provedení unijní směrnice o PNR do vnitrostátních právních řádů i v případě dopravy uvnitř Evropské unie“ (Doc. Parl., Chambre, 2015-2016, DOC 54-2069/001, s. 7).

- 94 Cour constitutionnelle (Ústavní soud) uvádí, že cestující uvedení v kapitole 11 zákona PNR, stejně jako dotčené údaje a doba jejich uchovávání jsou omezeny.

Přípravné práce totiž uvádějí, že „[...] se jedná pouze o cestující, kteří chtějí překročit nebo překročili vnější hranice Belgie, aby do Belgie vstoupili nebo ji opustili, a to bez ohledu na použitý typ dopravy (námořní, železniční, pozemní, letecká). Policejní orgány pověřené kontrolou na hranicích a cizinecký úřad tedy zpracovávají pouze údaje o těchto cestujících.

Cestujících, kteří se chystají projít přes mezinárodní tranzitní prostor například na letišti v Belgii, se to rovněž týká, neboť se na ně vztahují pravidla týkající se vstupu na území, pobytu, usazení a vyhoštění cizinců. Tyto osoby tak musí mít požadované cestovní doklady. Některé osoby podléhají povinnosti mít průjezdní vízum pro dané letiště; kontroly v těchto zónách jsou povoleny a v některých případech mohou vést k navrácení osoby.

[...] na základě této kapitoly se policejním orgánům a cizineckému úřadu předávají pouze údaje o cestujících zvané „API“. Tyto údaje jsou vyjmenovány v čl. 9 odst. 2 věcného návrhu zákona.

Odpovídají v podstatě těm údajům, které musí letečtí dopravci již předávat na základě královské vyhlášky ze dne 11. prosince 2006.

[...]

Použití údajů je rovněž omezeno na dobu dvaceti čtyř hodin. Dále, pokud je přístup k údajům cestujících nezbytný v rámci plnění zákonných úkolů, zašle cizinecký úřad Útvaru pro informace o cestujících odůvodněnou žádost“ (tamtéž, s. 34–35).

- 95 Jak je uvedeno výše, bod 10 odůvodnění směrnice PNR dovoluje rozšíření systému „PNR“ na lety v rámci EU. Článek 2 směrnice PNR upravuje postup, jímž se rozšiřuje rozsah působnosti.

Účel boje proti nedovolenému přistěhovalectví a zlepšování ochrany hranic se týká pouze kategorií cestujících uvedených v čl. 29 odst. 2 zákona PNR a omezuje se na údaje „API“ uvedené v čl. 9 odst. 1 bodě 18 téhož zákona. Zpracování, k němuž dojde v rámci tohoto účelu, je rovněž omezené. Napadená ustanovení

spadají do rámce provedení směrnice „API“, která rovněž sleduje cíle boje proti nedovolenému přistěhovalectví a zlepšení hraničních kontrol.

- 96 Ve svém stanovisku č. 55/2015 ze dne 16. prosince 2015 k věcnému záměru zákona, který se stal zákonem ze dne 25. prosince 2016, se však Komise pro ochranu soukromí táže, zda je se zásadou volného pohybu osob slučitelný zavedený systém „PNR“, který se vztahuje „jak na dopravu do schengenského prostoru a z něj (doprava vně schengenského prostoru), tak na dopravu v rámci schengenského prostoru (doprava uvnitř schengenského prostoru)“, což by mohlo „nepřímo vést k obnovení kontrol na vnitřních hranicích“ (body 21-25).
- 97 Cour constitutionnelle (Ústavní soud) má pochybnosti o výkladu a platnosti směrnice 2004/82 „API“ s ohledem na Listinu a SEU, a proto se rozhodl položit Soudnímu dvoru devátou předběžnou otázku.
- 98 Cour constitutionnelle (Ústavní soud) pokládá poslední otázku, která se týká případných časových účinků jeho rozsudku.

IV. Předběžné otázky

Cour constitutionnelle (Ústavní soud) proto pokládá následující předběžné otázky:

1. Musí být článek 23 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 „o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů – GDPR) ve spojení s čl. 2 odst. 2 písm. d) tohoto nařízení vykládán v tom smyslu, že se použije na takovou vnitrostátní právní úpravu, jako je zákon ze dne 25. prosince 2016, „o zpracování osobních údajů cestujících“, který provádí směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/681 ze dne 27. dubna 2016 „o používání údajů jmenné evidence cestujících (PNR) pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti“, jakož i směrnici Rady 2004/82/ES ze dne 29. dubna 2004 „o povinnosti dopravců předávat údaje o cestujících“ a směrnici Evropského parlamentu a Rady 2010/65/EU ze dne 20. října 2010 „o ohlašovacích formalitách lodí připlouvajících do přístavů členských států nebo odplouvajících z nich a o zrušení směrnice 2002/6/ES“?

2. Je příloha I směrnice (EU) 2016/681 slučitelná s články 7, 8 a čl. 52 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie v tom smyslu, že údaje, které vyjmenovává, jsou velmi široké – zejména údaje uvedené v bodě 18 přílohy I směrnice (EU) 2016/681, které překračují údaje uvedené v čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/82/ES – a pokud jako celek mohou odhalit citlivé údaje, a překročit tak meze toho, co je „nezbytně nutné“?

3. Jsou body 12 a 18 přílohy I směrnice (EU) 2016/681 slučitelné s články 7, 8 a čl. 52 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie v tom, že s ohledem na výraz „včetně“ jsou údaje, jichž se týkají, uvedeny příkladmo, a nikoli

vyčerpávajícím způsobem, takže požadavek přesnosti a jasnosti pravidel týkajících se zásahu do práva na respektování soukromého života a do práva na ochranu osobních údajů není dodržen?

4. Jsou čl. 3 bod 4 směrnice (EU) 2016/681 a příloha I téže směrnice slučitelné s články 7, 8 a čl. 52 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie, pokud se systém plošného shromažďování, předávání a zpracovávání údajů o cestujících, který tato ustanovení zavádějí, vztahuje na každou osobu, která použije dotčený dopravní prostředek, a to bez ohledu na jakoukoli objektivní skutečnost, na jejímž základě lze mít za to, že tato osoba může představovat riziko pro veřejnou bezpečnost?

5. Musí být článek 6 směrnice (EU) 2016/681 ve spojení s články 7, 8 a čl. 52 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie vykládán v tom smyslu, že brání takovým vnitrostátním právním předpisům, jako je napadený zákon, který jako účel zpracování údajů „PNR“ připouští monitorování činností sledovaných zpravodajskými a bezpečnostními službami, přičemž tento účel začleňuje do prevence, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti?

6. Je článek 6 směrnice (EU) 2016/681 slučitelný s články 7, 8 a čl. 52 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie, pokud se jím upravené předběžné posuzování prostřednictvím porovnání s databázemi a s předem stanovenými kritérii vztahuje systematicky a plošně na údaje o cestujících bez ohledu na jakoukoli objektivní skutečnost, na jejímž základě lze mít za to, že tyto cestující mohou představovat riziko pro veřejnou bezpečnost?

7. Může být pojem „jiný příslušný vnitrostátní orgán“ uvedený v čl. 12 odst. 3 směrnice (EU) 2016/681 vykládán tak, že se vztahuje na Útvar pro informace o cestujících zřízený zákonem ze dne 25. prosince 2016, který by tedy mohl povolit přístup k údajům „PNR“ po uplynutí šestiměsíční lhůty v rámci konkrétního vyšetřování?

8. Musí být článek 12 směrnice (EU) 2016/681 ve spojení s články 7, 8 a čl. 52 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie vykládán v tom smyslu, že brání takovým vnitrostátním právním předpisům, jako je napadený zákon, které stanoví obecnou dobu pro uchovávání údajů v délce pěti let, a to bez rozlišení, zda při předběžném posuzování vyjde najevo, že dotčení cestující mohou či nemohou představovat riziko pro veřejnou bezpečnost?

9. a) Je směrnice 2004/82/ES slučitelná s čl. 3 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii a článkem 45 Listiny základních práv Evropské unie, pokud se povinnosti, které zavádí, vztahují na lety v rámci Evropské unie?

b) Musí být směrnice 2004/82/ES ve spojení s čl. 3 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii a s článkem 45 Listiny základních práv Evropské unie vykládána v tom smyslu, že brání takovým vnitrostátním právním předpisům, jako je napadený zákon, který za účelem boje proti nedovolenému přistěhovalectví a zlepšování

hraničních kontrol povoluje systém shromažďování a zpracování údajů cestujících, „kteří jsou přepravováni na vnitrostátní území, z vnitrostátního území nebo přes něj“, což by mohlo nepřímo znamenat obnovení kontrol na vnitřních hranicích?

10. Pokud by měl Cour constitutionnelle (Ústavní soud) na základě odpovědí na výše uvedené předběžné otázky dospět k závěru, že je napadený zákon, který provádí zejména směrnici (EU) 2016/681, v rozporu s jednou nebo více povinnostmi vyplývajícími z ustanovení zmíněných v těchto otázkách, může dočasně zachovat účinky zákona ze dne 25. prosince 2016 „o zpracování osobních údajů o cestujících“, aby zabránil právní nejistotě a zajistil možnost ještě využít již dříve shromážděné a uchovávané údaje pro účely stanovené tímto zákonem?