

Sag C-817/19**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

31. oktober 2019

Forelæggende ret:

Cour constitutionnelle (Belgien)

Afgørelse af:

17. oktober 2019

Sagsøger:

ASBL »Ligue des droits humains«

I. Sagens genstand og parternes standpunkter

- 1 Den belgiske lovgiver vedtog loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers (lov af 25. december 2016 om behandling af passageroplysninger, *Moniteur belge* af 25.1.2017, herefter ligeledes »PNR-loven«) for i det væsentlige at gennemføre:
 - Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/681 af 27. april 2016 om anvendelse af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet (herefter ligeledes »PNR-direktivet«)
 - Rådets direktiv 2004/82/EF af 29. april 2004 om transportvirksomheders forpligtelse til at fremsende oplysninger om passagerer (herefter ligeledes »API-direktivet«).
- 2 Ifølge PNR-loven skal forskellige sektorer inden for den internationale personbefordring (luftfart, jernbanetransport, international vejtransport og søtransport) og rejseselskaber videregive oplysninger om deres passagerer til en database, der forvaltes af SPF Intérieur (det belgiske forbundsindenrigsministerium).

- 3 Til dette formål er der ved denne lov i forbundsindenrigsministerieriet oprettet en »passageroplysningsenhed« (artikel 12-14), som bl.a. består af udstationerede medarbejdere fra politimyndighederne, den statslige sikkerhedstjeneste, den generelle efterretnings- og sikkerhedstjeneste og toldvæsenet, og som bl.a. er ansvarlig for at indsamle, opbevare og behandle passageroplysninger, der videregives af transportvirksomheder og rejseselskaber.
- 4 Passagerdatabasen indeholder dels reservationsoplysninger, dels oplysninger om indtjekning og ombordstigning (såkaldte API-oplysninger (Advance Passenger Information) og såkaldte PNR-oplysninger (Passenger Name Record)) (artikel 9).
- 5 Disse oplysninger behandles bl.a. for at efterforske, retsforfølge og fuldbyrde straffe for de strafbare handlinger, der er omhandlet i loven, for at forebygge alvorlige forstyrrelser af den offentlige sikkerhed i forbindelse med voldelig radikaliserings og for at overvåge efterretnings- og sikkerhedstjenesternes aktiviteter samt med henblik på at forbedre personkontrollen ved de ydre grænser og med henblik på at bekæmpe ulovlig indvandring (artikel 8).
- 6 Behandlingen af oplysninger kan ske i forbindelse med forudgående vurdering af passagerer (før deres afrejse eller ankomst) (artikel 24-26) eller i forbindelse med ad hoc-efterforskninger (artikel 27).
- 7 Loven foreskriver, at passageroplysninger opbevares i passagerdatabasen i en periode på højst fem år, efter at de er blevet registreret (artikel 18-23).
- 8 ASBL »Ligue des droits humains« har kritiseret loven på de fem følgende punkter:
 - gennemførelsesbestemmelserne til loven af 25. december 2016 (artikel 3, stk. 2, og artikel 7, stk. 3)
 - begreberne »identitetsdokumenter« og »rejsedokumenter« (artikel 7, stk. 1 og 2)
 - de omhandlede oplysninger [artikel 4, nr. 9), og artikel 9]
 - begrebet »passager« [artikel 4, nr. 10)]
 - formålene med behandlingen af PNR-oplysninger (artikel 8)
 - forvaltningen af passagerdatabasen og behandlingen af oplysninger i forbindelse med forudgående vurdering af passagerer og ad hoc-efterforskninger (artikel 12-16 og 24-27 samt artikel 50 og 51)
 - opbevaringsperioden for PNR-oplysninger (artikel 18).
- 9 ASBL »Ligue des droits humains« har gjort gældende, at der foreligger uregelmæssigheder på disse punkter, og har anlagt et annullationssøgsmål ved Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol, Belgien) støttet på to anbringender.

- 10 Det første anbringende vedrører i det væsentlige artikel 23 i forordning (EU) 2016/679¹, artikel 7, artikel 8 og artikel 52, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) og artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention (herefter »EMRK«).
- 11 Sagsøgeren har i det væsentlige gjort gældende, at indgrebet i retten til respekt for privatlivet og i retten til beskyttelse af personoplysninger er ulovligt, for så vidt som det ikke opfylder kriterierne om lovlighed, nødvendighed og proportionalitet.
- 12 Sagsøgeren har indledningsvis anført, at PNR-loven overlader en betydelig skønsmargin til den udøvende magt, som ved kongelig anordning skal fastsætte visse væsentlige aspekter af tilsidesættelsen af legalitetsprincippet, og som kræver, at indgrebet er fastsat ved lov eller – ved bemyndigelse af kongen – at de væsentlige aspekter er fastsat ved lov på en tilstrækkeligt præcis og detaljeret måde.
- Den anfægtede lov forfølger i øvrigt ikke et legitimt mål. Den bestemmer nemlig, at der skal foretages en forudgående vurdering eller »forhåndskontrol« for at vurdere risikoen i forbindelse med passagererne forud for deres ankomst til, transit gennem eller afrejse fra det nationale område.
- 13 Sagsøgeren har dernæst benægtet, at de anfægtede foranstaltninger er nødvendige for at nå det tilsigtede mål.
- Ifølge sagsøgeren vil en datakortlægning, som griber langt mindre ind i privatlivet end oprettelsen af en database, også gøre det muligt at nå det mål, der forfølges.
- 14 Sagsøgeren har endelig anført, at den anfægtede lov ikke overholder proportionalitetsprincippet, for så vidt som oplysningerne indsamles på en generel og udifferentieret måde af rejseselskaberne og fremsendes til de kompetente myndigheder, hvor de opbevares i fem år, uden at der foretages nogen sontring, differentiering, begrænsning eller undtagelse under hensyn til det forfulgte mål.
- 15 Loven tilsidesætter nærmere bestemt proportionalitetsprincippet henset til a) sit anvendelsesområde og de omhandlede kategorier af oplysninger, b) den indførte behandling af oplysninger, c) dens formål og d) dataopbevaringsperioden.
- 16 Sagsøgeren har indledningsvis anført, at den anfægtede lov indeholder en meget bred definition af de indsamlede oplysninger, som åbenbart overskrider, hvad der er strengt nødvendigt.

¹ – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27.4.2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse), EUT L 119, s. 1 (herefter ligeledes »GDPR«).

- 17 Sagsøgeren har konstateret, at det synes at fremgå – dog ikke klart – af loven, at forhåndskontrollen bør ske i passageroplysningsenhedens centrale database ved hjælp af forud fastsatte kriterier, der tjener som trusselsindikatorer. PNR-loven fastsætter imidlertid ikke den præcise karakter af de databaser, der skal anvendes ved korrelationen, eller de nærmere bestemmelser herom. Det fremgår heller ikke af PNR-loven, at denne korrelation er begrænset til de databaser, der anvendes i forbindelse med bekæmpelse af terrorisme og grov kriminalitet.
- 18 Sagsøgeren er ligeledes utilfreds med de ad hoc-efterforskninger, der er omhandlet i loven, uden at det præciseres, hvilke oplysninger der faktisk er adgang til.
- 19 Sagsøgeren har også gjort gældende, at formålene med behandlingen af oplysninger er langt mere vidtrækkende end dem, der er fastsat i PNR-direktivet, såsom bekæmpelse af ulovlig indvandring, aktiviteter, der kan udgøre en trussel mod statens grundlæggende interesser, eller bekæmpelse af »voldelig radikaliserings«, som udelukkende er defineret i et cirkulære.
- 20 Sagsøgeren er endelig utilfreds med dataopbevaringsperioden på fem år. Lovgiver har ikke begrundet valget af den maksimale periode, der er tilladt i henhold til PNR-direktivet, hvilket viser, at foranstaltningen er uforholdsmæssig.
- 21 Conseil des ministres (det belgiske ministerråd, der værner om lov og ret) har principalt gjort gældende, at det første anbringende bør afvises, for så vidt som det vedrører tilsidesættelsen af GDPR's artikel 23, eftersom det fremgår klart af såvel 19. betragtning til GDPR som PNR-direktivets artikel 1, at behandlingen af PNR-oplysninger ikke henhører under GDPR, men under det retlige samarbejde og politisamarbejdet mellem medlemsstaterne og direktiv (EU) 2016/680².
- 22 Conseil des ministres har i øvrigt anført, at legalitetsprincippet ikke er blevet tilsidesat, eftersom loven indeholder de væsentlige aspekter af de foranstaltninger, som er fastsat heri, og kongens bemyndigelse er tilstrækkeligt præcis. Ifølge Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol skal legalitetskravet i øvrigt forstås i materiel forstand, hvilket indebærer, at regelfastsættende retsakter falder ind under begrebet »lov« i den europæiske menneskerettighedskonvention.

PNR-loven har til formål at beskytte den offentlige sikkerhed ved at gøre det muligt ikke bare at retsforfølge terrorhandlinger eller visse former for grov kriminalitet, men også at forebygge disse handlinger ved forudgående analyse af indsamlede oplysninger. Domstolen har erkendt, at disse formål er legitime som omhandlet i artikel 52, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om

² – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/680 af 27.4.2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af Rådets rammeafgørelse 2008/977/RIA (EUT 2016, L 119, s. 89) (herefter »direktiv 2016/680«).

grundlæggende rettigheder, både i dom af 8. april 2014, Digital Rights Ireland m.fl. (C-293/12 og C-594/12, EU:C:2014:238), og i udtalelse 1/15 (PNR-aftalen mellem EU og Canada) af 26. juli 2017, EU:C:2017:592.

- 23 Conseil des ministres anser de anfægtede foranstaltninger for at være forholdsmæssige.
- 24 For så vidt angår oprettelsen af en passagerdatabase har Conseil des ministres fremhævet, at sagsøgeren blot har anført, men ikke godtgjort, at en datakortlægning ville have gjort det muligt at nå det mål, der forfølges, og at den ville have grebet mindre ind i retten til respekt for privatlivet. Conseil des ministres har tilføjet, at en simpel datakortlægning ikke var tilstrækkelig til at foretage de forudgående vurderinger med henblik på at påvise sikkerhedsrisici. Oprettelsen af en database gør det i øvrigt muligt at tage højde for 25. betragtning til PNR-direktivet, hvorefter oplysningerne bør opbevares så længe som nødvendigt henset til de forfulgte mål.
- 25 For så vidt angår korrelationen mellem de forskellige databaser har Conseil des ministres henvist til, at PNR-lovens artikel 24 og 25 gennemfører PNR-direktivets artikel 6. Det fremgår i øvrigt af forarbejderne, at lovgiver ikke har haft til hensigt at foretage en korrelation mellem passagerdatabasen og samtlige databaser, som de kompetente myndigheder har adgang til, men udelukkende mellem passagerdatabasen og de databaser, som modsvarer de formål, der forfølges med den anfægtede lov. Disse foranstaltninger er forenelige med indholdet af Domstolens udtalelse 1/15, da det heller ikke præciseres i PNR-direktivets artikel 6, stk. 3, hvilke databaser der kan korreleres. En skønsbeføjelse er heller ikke uforenelig med legalitetsprincippet, således som det fortolkes af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Lovens formål vil i øvrigt ikke kunne opfyldes, hvis de rejsende på forhånd har kendskab til, hvilke kriterier der udløser et hit, eftersom de vil kunne afstemme deres adfærd herefter. Det angives desuden klart i den anfægtede lovs artikel 16, at forhåndskontrollen skal foretages i passagerdatabasen, hvilket derfor er foreneligt med legalitetsprincippet.

- 26 For så vidt angår dataopbevaringsperioden er det efter Conseil des ministres' opfattelse ikke urimeligt at fastsætte en opbevaringsperiode på fem år, hvilket i øvrigt svarer til den korteste forældelsesfrist for offentlig påtale af lovovertrædelser («délits») og grove forbrydelser («crimes correctionnalisés»).

Opbevaringsperioden for disse oplysninger, som svarer til den periode, der er fastsat i PNR-direktivet, er derfor på ingen måde uforholdsmæssig.

- 27 Det andet anbringende, der er fremsat subsidært, vedrører i det væsentlige en tilsidesættelse af artikel 3, stk. 2, TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 45.
- 28 Sagsøgeren har gjort gældende, at PNR-lovens artikel 3, stk. 1, artikel 8, stk. 2, og kapitel 11, der indeholder artikel 28-31, strider mod den frie bevægelighed for

personer, for så vidt som de ikke kun vedrører transport uden for EU, men også transport inden for EU (herunder mellemlandinger). Sagsøgeren har med andre ord anført, at de anfægtede bestemmelser, da de udvider PNR-systemet til at omfatte flyvninger inden for EU, indirekte genindfører en grænsekontrol, der strider mod den frie bevægelighed for personer.

- 29 Conseil des ministres har anført, at den anfægtede lov ikke genindfører nogen grænsekontrol, og at den på ingen måde hindrer den frie bevægelighed for personer. PNR-direktivet finder ikke anvendelse på ulovlig indvandring, og den anfægtede lov gennemfører ikke bare PNR-direktivet, men også API-direktivet.

Det andet anbringende vedrører efter sin ordlyd udelukkende den anfægtede lovs artikel 3, stk. 1, artikel 8, stk. 2, og kapitel 11. Det fremgår imidlertid af definitionen af begrebet »ydre grænser«, at PNR-loven kun vedrører kontrollen ved de ydre grænser. PNR-loven gennemfører desuden direktiv 2004/82 og kan derfor ikke anses for at genindføre grænsekontrol i Schengenområdet.

Mest subsidiært fremgår det udtrykkeligt af tiende betragtning til PNR-direktivet, at det bør være muligt at udstrække anvendelsen af PNR-oplysninger til flyvninger inden for EU, hvilket viser, at denne foranstaltning ikke som sådan strider mod den frie bevægelighed eller mod forordning (EF) nr. 562/2006.

II. Retsforskrifter

Den europæiske menneskerettighedskonvention

- 30 Artikel 8 bestemmer:

»1. Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.

2. Ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.«

EU-retten

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder

- 31 Chartrets artikel 7 (»Respekt for privatliv og familieliv«) bestemmer:

»Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin kommunikation.«

32 Chartrets artikel 8 (»Beskyttelse af personoplysninger«) bestemmer:

»1. Enhver har ret til beskyttelse af personoplysninger, der vedrører den pågældende.

2. Disse oplysninger skal behandles rimeligt, til udtrykkeligt angivne formål og på grundlag af de berørte personers samtykke eller på et andet berettiget ved lov fastsat grundlag. Enhver har ret til adgang til indsamlede oplysninger, der vedrører den pågældende, og til berigtigelse heraf.

3. Overholdelsen af disse regler er underlagt en uafhængig myndigheds kontrol.«

33 Chartrets artikel 52, stk. 1, bestemmer:

»Enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved dette charter, skal være fastlagt i lovgivningen og skal respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold. Under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan der kun indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.«

Den generelle forordning om databeskyttelse (GDPR)

34 Artikel 2, stk. 2, litra d), bestemmer:

»2. Denne forordning gælder ikke for behandling af personoplysninger:

[...]

d) som foretages af kompetente myndigheder med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner, herunder beskytte mod og forebygge trusler mod den offentlige sikkerhed.«

35 Artikel 23 bestemmer:

»1. EU-ret eller medlemsstaternes nationale ret, som den dataansvarlige eller databehandleren er underlagt, kan ved lovgivningsmæssige foranstaltninger begrænse rækkevidden af de forpligtelser og rettigheder, der er omhandlet i artikel 12-22 og 34 samt artikel 5, for så vidt bestemmelserne heri svarer til rettighederne og forpligtelserne i artikel 12-22, når en sådan begrænsning respekterer det væsentligste indhold af de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder og er en nødvendig og forholdsmæssig foranstaltning i et demokratisk samfund af hensyn til:

a) statens sikkerhed

- b) forsvaret
- c) den offentlige sikkerhed
- d) forebyggelse, efterforskning, afsløring eller retsforfølgning af strafbare handlinger eller fuldbyrdelse af strafferetlige sanktioner, herunder beskyttelse mod og forebyggelse af trusler mod den offentlige sikkerhed
- e) andre vigtige målsætninger i forbindelse med beskyttelse af Unionens eller en medlemsstats generelle samfundsinteresser, navnlig Unionens eller en medlemsstats væsentlige økonomiske eller finansielle interesser, herunder valuta-, budget- og skatteanliggender, folkesundhed og social sikkerhed
- f) beskyttelse af retsvæsenets uafhængighed og retssager
- g) forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning i forbindelse med brud på etiske regler for lovregulerede erhverv
- h) kontrol-, tilsyns- eller reguleringsfunktioner, herunder opgaver af midlertidig karakter, der er forbundet med offentlig myndighedsudøvelse i de tilfælde, der er omhandlet i litra a)-e) og g)
- i) beskyttelse af den registrerede eller andres rettigheder og frihedsrettigheder
- j) håndhævelse af civilretlige krav.

2. Navnlig skal enhver lovgivningsmæssig foranstaltning, der er omhandlet i stk. 1, som minimum, hvor det er relevant, indeholde specifikke bestemmelser vedrørende:

- a) formålene med behandlingen eller kategorierne af behandling
- b) kategorierne af personoplysninger
- c) rækkevidden af de indførte begrænsninger
- d) garantierne for at undgå misbrug eller ulovlig adgang eller overførsel
- e) specifikation af den dataansvarlige eller kategorierne af dataansvarlige
- f) opbevaringsperioder og de gældende garantier under hensyntagen til behandlingens karakter, omfang og formål eller kategorier af behandling
- g) risiciene for de registreredes rettigheder og frihedsrettigheder, og
- h) de registreredes ret til at blive underrettet om begrænsningen, medmindre dette kan skade formålet med begrænsningen.«

PNR-direktivet

36 Artikel 3 har følgende ordlyd:

I dette direktiv forstås ved:

»[...]

4) »passager« enhver person, herunder personer i transfer eller transit, undtagen besætningsmedlemmer, der med luftfartsselskabets samtykke befordres eller skal befordres i et luftfartøj, idet et sådant samtykke ansærliggøres ved, at denne person er registreret i passagerlisten«.

37 Artikel 4 bestemmer:

»Passageroplysningsenhed

1. Hver medlemsstat opretter eller udpeger en myndighed med kompetence til at forebygge, opdage, efterforske eller retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet eller en afdeling i en sådan myndighed, der skal fungere som »passageroplysningsenhed«.

2. Passageroplysningsenheden er ansvarlig for:

a) at indsamle PNR-oplysninger fra luftfartsselskaber, at lagre og behandle disse oplysninger og at videregive disse oplysninger eller resultatet af behandlingen af dem til de i artikel 7 omhandlede kompetente myndigheder

b) at udveksle både PNR-oplysninger og resultatet af behandlingen af disse oplysninger med andre medlemsstaters passageroplysningsenheder og med Europol, jf. artikel 9 og 10.

[...]«

38 Artikel 6 bestemmer:

»1. De PNR-oplysninger, som luftfartsselskaberne videregiver, indsamles af passageroplysningsenheden i den relevante medlemsstat, jf. artikel 8. Hvis de PNR-oplysninger, som luftfartsselskaberne videregiver, indeholder andre oplysninger end dem, der er opført på listen i bilag I, skal passageroplysningsenheden straks og permanent ved modtagelsen slette sådanne oplysninger.

2. Passageroplysningsenheden må kun behandle PNR-oplysninger med henblik på følgende:

a) at foretage en vurdering af passagerer forud for deres planlagte ankomst til eller afrejse fra medlemsstaten for at identificere personer, som det kræves, at de i artikel 7 omhandlede kompetente myndigheder og, hvis det er relevant, Europol i

overensstemmelse med artikel 10 undersøger nærmere, idet sådanne personer kan være involveret i en terrorhandling eller grov kriminalitet

b) fra sag til sag at reagere på en behørigt begrundet anmodning baseret på tilstrækkelige grunde fra de kompetente myndigheder om at videregive og behandle PNR-oplysninger i konkrete sager med henblik på at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger eller grov kriminalitet og at forelægge resultaterne af denne behandling for de kompetente myndigheder eller, hvis det er relevant, for Europol, og

c) at analysere PNR-oplysninger med henblik på at ajourføre eller fastsætte nye kriterier, der skal anvendes i forbindelse med vurderingerne, der foretages i medfør af stk. 3, litra b), med henblik på at identificere personer, der kan være involveret i en terrorhandling eller grov kriminalitet.

[...]

39 Artikel 12 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at PNR-oplysninger, som luftfartsselskaberne videregiver til passageroplysningsenheden, opbevares i en database hos passageroplysningsenheden i en periode på fem år efter videregivelsen til passageroplysningsenheden i den medlemsstat, på hvis område luftfartøjet lander eller afgår.

2. Ved udløbet af den i stk. 1 omhandlede seks månedersperiode fra videregivelsen af PNR-oplysningerne anonymiseres alle PNR-oplysninger ved hjælp af maskering af følgende dataelementer, der kan tjene til direkte at identificere de passagerer, som PNR-oplysningerne vedrører:

a) navn(e), herunder andre passagerers navne på passagerlisten og antal rejsende på passagerlisten, der rejser sammen

b) adresse og kontaktoplysninger

c) alle former for betalingsoplysninger, herunder faktureringsadresse, for så vidt de indeholder enhver form for oplysning, der kan tjene til direkte at identificere de passagerer, som passagerlisten vedrører, eller alle andre personer

d) oplysninger om bonusprogrammer

e) generelle bemærkninger, for så vidt de indeholder enhver form for oplysning, der kan tjene til direkte at identificere de passagerer, som passagerlisten vedrører, og

f) eventuelle API-oplysninger, der er blevet indsamlet.

3. Ved udløbet af den i stk. 2 omhandlede seks månedersperiode må videregivelse af de fuldstændige PNR-oplysninger kun tillades, når det er:

a) antaget med rimelig grund, at det er nødvendigt med henblik på de i artikel 6, stk. 2, litra b), omhandlede formål, og

b) godkendt af:

i) en judiciel myndighed, eller

ii) en anden national myndighed, der i henhold til national ret er kompetent til at kontrollere, om betingelserne for videregivelse er opfyldt, på betingelse af at passageroplysningsenhedens databeskyttelsesansvarlige underrettes, og at denne databeskyttelsesansvarlige foretager en efterfølgende kontrol.

4. Medlemsstaterne sikrer, at PNR-oplysningerne slettes permanent efter udløbet af den i stk. 1 omhandlede periode. Denne forpligtelse berører ikke tilfælde, hvor der er videregivet konkrete PNR-oplysninger til en kompetent myndighed, og de anvendes i forbindelse med en konkret sag med henblik på at forebygge, opdage, efterforske eller retsforfølge terrorhandlinger eller grov kriminalitet, i hvilket tilfælde de kompetente myndigheders opbevaring af sådanne oplysninger reguleres af national ret.

5. Passageroplysningsenheden opbevarer kun det i artikel 6, stk. 2, litra a), omhandlede resultat af behandlingen, så længe det er nødvendigt for at underrette de kompetente myndigheder og, jf. artikel 9, stk. 1, andre medlemsstaters passageroplysningsenheder om et hit. Hvis resultatet af automatisk behandling efter en individuel og manuel gennemgang, jf. artikel 6, stk. 5, har vist sig ikke at give noget hit, kan det dog lagres for at undgå fremtidige »falske« hit, så længe de bagvedliggende oplysninger ikke er slettet i medfør af denne artikels stk. 4.«

40 Af bilag I til PNR-direktivet med overskriften »Passagerlisteoplysninger indsamlet af luftfartsselskaber« fremgår bl.a.:

»[...]»

12. Generelle bemærkninger (herunder alle tilgængelige oplysninger om uledsagede mindreårige under 18 år, såsom den mindreåriges navn og køn, alder og talt(e) sprog, navnet på og kontaktoplysninger for den ansvarlige person ved afrejsen og dennes forhold til den mindreårige, navnet på og kontaktoplysninger for den ansvarlige person ved ankomsten og dennes forhold til barnet, lufthavnsmedarbejder ved afgang og ankomst)

[...]

18. Eventuelt indsamlede forhåndsoplysninger om passagerer (API-oplysninger) (herunder typen, nummeret, udstedelseslandet og udløbsdatoen for ethvert identitetsdokument, nationalitet, efternavn, fornavn, køn, fødselsdato, luftfartsselskab, rutenummer, afgangsdato, ankomstdato, afgangslufthavn, ankomstlufthavn, afgangstidspunkt og ankomsttidspunkt)

[...]«

API-direktivet

41 Artikel 1 bestemmer:

»Dette direktiv har til formål at forbedre grænsekontrollen og bekæmpe ulovlig indvandring ved hjælp af transportvirksomhedernes forudgående videregivelse af passageroplysninger til de kompetente nationale myndigheder.«

Belgisk ret

42 Følgende bestemmelser i **PNR-loven** (som ændret ved lov af 15. og 30.7.2018 og ved lov af 2.5.2019) er relevante:

»KAPITEL 2. Anvendelsesområde

Artikel 3. Stk. 1. Denne lov fastsætter transportvirksomheders og rejseselskabers forpligtelser i forbindelse med videregivelse af oplysninger om passagerer på vej til, fra og gennem det nationale område.

Stk. 2. Kongen fastsætter ved en anordning, der vedtages i Conseil des ministres, for de enkelte transportsektorer og for rejseselskaberne, hvilke passageroplysninger der skal videregives, og hvordan de skal videregives, efter udtalelse fra den kompetente tilsynsmyndighed for behandling af personoplysninger. [...]

KAPITEL 3. Definitioner

Artikel 4. I denne lov og de tilhørende gennemførelsesanordninger forstås ved:

[...]

9) »PNR«: en liste over den enkelte passagers rejse, som omfatter de i artikel 9 omhandlede oplysninger, der er nødvendige for, at reservationer kan behandles og kontrolleres af de transportvirksomheder og rejseselskaber, der foretager reservationen, for hver rejse, der reserveres af eller på vegne af enhver person, uanset om listen findes i reservationssystemer, afgangskontrolsystemer (der anvendes til kontrol af passagerer ved ombordstigning) eller tilsvarende systemer, der omfatter de samme funktionaliteter

10) »passager«: enhver person, herunder personer i transfer eller transit, undtagen besætningsmedlemmer, der med transportvirksomhedens samtykke befordres eller skal befordres af denne virksomhed, idet et sådant samtykke anskueliggøres ved, at denne person er registreret i passagerlisten

[...]

KAPITEL 5. Formålene med behandlingen af oplysninger

Artikel 8. Stk. 1. Passageroplysninger behandles med henblik på:

- 1) efterforskning og retsforfølgning, herunder fuldbyrdelse af straffe eller frihedsberøvende foranstaltninger, vedrørende de overtrædelser, der er omhandlet [i] Code d'Instruction criminelle [strafferetsplejeloven]
- 2) efterforskning og retsforfølgning, herunder fuldbyrdelse af straffe eller frihedsberøvende foranstaltninger, vedrørende de overtrædelser, der er omhandlet [i] Code pénal [straffeloven]
- 3) forebyggelse af alvorlige forstyrrelser af den offentlige sikkerhed i forbindelse med voldelig radikaliserings ved overvågning af fænomener og grupperinger i overensstemmelse med artikel 44/5, stk. 1, nr. 2) og 3), og stk. 2, i loi du 5 août 1992 sur la fonction de police [lov af 5.8.1992 om politistyrken]
- 4) overvågning af de aktiviteter, der er omhandlet i artikel 7, nr. 1) og nr. 3/1), samt artikel 11, stk. 1, nr. 1)-3) og nr. 5), i loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité [styringslov af 30. november 1998 om efterretnings- og sikkerhedstjenesterne]
- 5) efterforskning og retsforfølgning af de overtrædelser, der er omhandlet [i forskellige love].

Stk. 2. På de betingelser, der er fastsat i kapitel 11, behandles passageroplysninger ligeledes med henblik på at forbedre personkontrollen ved de ydre grænser og med henblik på at bekæmpe ulovlig indvandring.

KAPITEL 6. Passageroplysninger

Artikel 9. Stk. 1. For så vidt angår reservationsoplysninger omfatter passageroplysninger højst:

- 1) PNR-nummer
- 2) dato for reservation og udstedelse af billet
- 3) planlagte rejsedatoer
- 4) efternavne, fornavne og fødselsdato
- 5) adresse og kontaktoplysninger (telefonnummer, e-mailadresse)
- 6) oplysninger om betalingsformer, herunder faktureringsadresse
- 7) fuldstændig rejseplan for den pågældende passager
- 8) oplysninger om »registrerede rejsende«, dvs. bonusprogrammer

- 9) rejsebureau eller rejseagent
- 10) rejsestatus for passagerer, herunder bekræftelser, indtjeningsstatus, oplysninger om »no-show« og »go-show«
- 11) opsplittede eller opdeltede PNR-oplysninger
- 12) generelle bemærkninger, herunder alle tilgængelige oplysninger om uledsagede mindreårige under 18 år, såsom den mindreåriges navn og køn, alder og talt(e) sprog, navnet på og kontaktoplysninger for den ansvarlige person ved afrejsen og dennes forhold til den mindreårige, navnet på og kontaktoplysninger for den ansvarlige person ved ankomsten og dennes forhold til barnet, medarbejder ved afgang og ankomst
- 13) oplysninger i billetrubrikken, herunder billetnummer, dato for udstedelse af billetten og enkeltbilletter, automatisk billetprisangivelse
- 14) pladsnummer og andre pladsoplysninger
- 15) oplysninger om fælles rutenummer (»code sharing«)
- 16) alle bagageoplysninger
- 17) antal medrejsende og disses navne på passagerlisten
- 18) eventuelt indsamlede forhåndsoplysninger om passagerer (API-oplysninger) som nævnt i stk. 2
- 19) alle historiske ændringer af de oplysninger, der er nævnt i nr. 1)-18)

Stk. 2. For så vidt angår oplysninger om indtjekning og ombordstigning skal de forhåndsoplysninger, der er nævnt i stk. 1, nr. 18), omfatte følgende:

- 1) rejsedokumentets type
- 2) dokumentnummer
- 3) nationalitet
- 4) land, hvor dokumentet er udstedt
- 5) dato, hvor dokumentet er udstedt
- 6) efternavn, fornavn, køn, fødselsdato
- 7) transportvirksomhed/rejseselskab
- 8) transportnummer
- 9) afgangsdato, ankomstdato

- 10) afgangssted, ankomststed
 - 11) afgangstidspunkt, ankomsttidspunkt
 - 12) samlet antal passagerer, der befordres med den pågældende transport
 - 13) pladsnummer
 - 14) PNR-nummer
 - 15) antal, vægt og identifikation af rejsetasker
 - 16) det grænseovergangssted, der vil blive benyttet med henblik på indrejse på nationalt område
- [...]

KAPITEL 7. Passageroplysningsenhed

Artikel 12. Der oprettes en passageroplysningsenhed inden for rammerne af Service Public Fédéral Intérieur [forbundsindenrigsministeriet].

Artikel 13. Stk. 1. Passageroplysningsenheden er ansvarlig for:

- 1) at indsamle, at opbevare og at behandle de passageroplysninger, der videregives af transportvirksomheder og rejseselskaber, samt at forvalte passagerdatabasen
- 2) at udveksle både passageroplysninger og resultaterne af behandlingen af disse oplysninger med andre EU-medlemsstaters passageroplysningsenheder, med Europol og med tredjelande, jf. kapitel 12.

Stk. 2. Passageroplysningsenheden må ikke anvende de oplysninger, der opbevares i henhold til kapitel 9, til andre formål end de i artikel 8 anførte, medmindre andet er fastsat i andre lovbestemmelser.

Artikel 14. Stk. 1. Passageroplysningsenheden består af:

- 1) en embedsmand [...] med ansvar for:
 - a) passageroplysningsenhedens organisering og drift
 - b) tilsyn med transportvirksomhedernes og rejseselskabernes opfyldelse af deres forpligtelser som fastsat i kapitel 4
 - c) passagerdatabasens forvaltning og drift
 - d) behandling af passageroplysninger

e) sikring af lovligheden og den formelle rigtighed af de i kapitel 10 omhandlede behandlinger

[...].

2) udstationerede medarbejdere fra følgende [...] myndigheder:

a) politimyndighederne [...]

b) Sûreté de l'État [den statslige sikkerhedstjeneste] [...]

c) Service général de Renseignement et de Sécurité [den generelle efterretnings- og sikkerhedstjeneste] [...]

d) Administration [...] des Douanes et Accises [toldvæsenet] [...]

[...].

KAPITEL 8. Passagerdatabasen

Artikel 15. Stk. 1. Der oprettes en passagerdatabase, som forvaltes af Service Public Fédéral Intérieur [forbundsindenrigsministeriet], og hvori passageroplysninger registreres.

[...].

Stk. 4. De behandlinger af passageroplysninger, der foretages i henhold til denne lov, er underlagt databeskyttelsesloven. Den kompetente tilsynsmyndighed for behandling af personoplysninger udøver de beføjelser, der er fastsat i loven om beskyttelse af privatlivets fred. [...]

[...]

KAPITEL 9. Opbevaringsperioder

Artikel 18. Passageroplysninger opbevares i passagerdatabasen i en periode på højst fem år, efter at de er blevet registreret. Efter udløbet af denne periode slettes de.

[...]

KAPITEL 10. Behandling af oplysninger

Afdeling I. Behandling af passageroplysninger i forbindelse med forudgående vurdering af passagerer

Artikel 24. Stk. 1. Passageroplysninger behandles med henblik på at foretage en vurdering af passagerer forud for deres planlagte ankomst til, afrejse fra eller

transit gennem det nationale område for at afgøre, hvilke personer der skal underkastes en nærmere undersøgelse.

[metoder til forudgående vurdering]

Artikel 25. [...]

Stk. 2. Enhver vurdering af passagerer forud for deres ankomst, transit eller afrejse, som foretages efter forud fastsatte kriterier, udføres på en ikke-diskriminerende måde. Disse kriterier må ikke gøre det muligt at identificere en person, og de skal være målrettede, forholdsmæssige og specifikke.

Stk. 3. Disse kriterier må ikke være baseret på oplysninger, der angiver en persons race eller etniske oprindelse, religiøse eller filosofiske overbevisning, politiske anskuelser, medlemskab af en fagforening, sundhed, seksualitet eller seksuel orientering.

[...]

Afdeling 2. Behandling af oplysninger i forbindelse med ad hoc-efterforskninger

Artikel 27. Passageroplysninger anvendes for at gennemføre ad hoc-efterforskninger til de formål, der er omhandlet i artikel 8, stk. 1, nr. 1), 2), 4) og 5), og på de betingelser, der er fastsat i strafferetsplejelovens artikel 46f, i artikel 16/3 i styringslov af 30. november 1998 om efterretnings- og sikkerhedstjenesterne eller i artikel 281, stk. 4, i loi générale sur les douanes et accises, coordonnée le 18 juillet 1977 [almindelig lov om told- og punktafgifter, koordineret den 18.7.1977].

KAPITEL 11. Behandling af passageroplysninger med henblik på forbedring af grænsekontrollen og bekæmpelse af ulovlig indvandring

Artikel 28. Stk. 1. Dette kapitel finder anvendelse på den behandling af passageroplysninger, som foretages af de politimyndigheder, der er ansvarlige for grænsekontrollen, og af Office des étrangers [udlændingekontoret] med henblik på at forbedre personkontrollen ved de ydre grænser og med henblik på at bekæmpe ulovlig indvandring.

[...]

Artikel 29. Stk. 1. [...]

Stk. 2. Der videregives alene [API-oplysninger] om følgende kategorier af passagerer:

1) passagerer, der påtænker at indrejse eller er indrejst på området via Belgiens ydre grænser

2) passagerer, der påtænker at forlade eller har forladt området via Belgiens ydre grænser

3) passagerer, der påtænker at passere, befinder sig i eller har passeret et internationalt transitområde i Belgien.

Stk. 3. De i stk. 2 omhandlede passageroplysninger fremsendes til de politimyndigheder, der er omhandlet i artikel 14, stk. 1, nr. 2), litra a), umiddelbart efter at de er registreret i passagerdatabasen. Politimyndighederne lagrer disse oplysninger i en midlertidig fil og sletter dem inden for 24 timer efter fremsendelsen.

Stk. 4. [...] de i stk. 2 omhandlede passageroplysninger fremsendes til udlændingekontoret, umiddelbart efter at de er registreret i passagerdatabasen. Udlændingekontoret lagrer disse oplysninger i en midlertidig fil og sletter dem inden for 24 timer efter fremsendelsen.

[...].

Artikel 31. Inden for 24 timer efter afslutningen af den befordring, der er omhandlet i artikel 4, nr. 3)-6), sletter transportvirksomhederne og rejseselskaberne alle de passageroplysninger, der er omhandlet i artikel 9, stk. 1, nr. 18), [...].

[...]

KAPITEL 15. Ændringsbestemmelser

Afdeling I. Ændring af strafferetsplejeloven

Artikel 50. I strafferetsplejeloven indsættes artikel 46f med følgende ordlyd:

»Artikel 46f. Ved efterforskning af de forbrydelser og lovovertrædelser, der er omhandlet i artikel 8, stk. 1, nr. 1), 2) og 5), i loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers [lov af 25. december 2016 om behandling af passageroplysninger], kan anklagemyndigheden ved en skriftlig og begrundet afgørelse pålægge kriminalpolitiet at anmode passageroplysningsenheden om passageroplysninger i overensstemmelse med artikel 27 i lov af 25. december 2016 om behandling af passageroplysninger.

[...]

Afdeling 2. Ændring af styringslov af 30. november 1998 om efterretnings- og sikkerhedstjenesterne

Artikel 51. I kapitel III, afdeling 1, underafdeling 2, i styringslov af 30. november 1998 om efterretnings- og sikkerhedstjenesterne indsættes artikel 16/3 med følgende ordlyd:

»Artikel 16/3. Stk. 1. Efterretnings- og sikkerhedstjenesterne kan af hensyn til udførelsen af deres opgaver træffe en behørigt begrundet afgørelse om at få adgang til de passageroplysninger, der er omhandlet i artikel 27 i lov af 25. december 2016 om behandling af passageroplysninger [...].«

III. Cour constitutionnelles bemærkninger

- 43 Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol) præciserer indledningsvis, at søgsmålet vil blive behandlet under hensyntagen til de ændringer af lov af 25. december 2016, der blev foretaget ved love af 15. og 30. juli 2018 og ved lov af 2. maj 2019.
- 44 Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol) begrænser i øvrigt annullationssøgsmålets omfang ved at fastslå, at det første anbringende udelukkende vedrører lovens artikel 3, stk. 2, artikel 4, nr. 9) og 10), artikel 7-9, artikel 12-16, artikel 18, artikel 24-27 samt artikel 50 og 51, og at det andet anbringende vedrører lovens artikel 3, stk. 1, artikel 8, stk. 2, og artikel 28-31.

1. Formaliteten med hensyn til det første anbringende: Finder GDPR's artikel 23 anvendelse på PNR-loven?

- 45 Den forelæggende ret bemærker, at den beskyttelse, der sikres ved GDPR, er baseret på artikel 16, stk. 2, TEUF, og at de kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner i princippet ikke henhører under GDPR, men under direktiv 2016/680. I dette direktiv fastsættes særlige regler for beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med de kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner, herunder beskytte mod og forebygge trusler mod den offentlige sikkerhed, idet disse aktiviteter særlige karakter respekteres.
- 46 PNR-loven vedrører indsamling og overførsel af PNR-oplysninger, oprettelse af en passagerdatabase, der forvaltes af passageroplysningsenheden, formålene med behandlingen af oplysningerne i denne database og adgangen hertil. Den gennemfører i det væsentlige PNR-direktivet, men dens indhold overskrider rammerne for gennemførelsen af dette direktiv.
- 47 Den forelæggende ret konstaterer med henvisning til udtalelse 1/15 (PNR-aftalen mellem EU og Canada) af 26. juli 2017 (EU:C:2017:592), at bestemmelserne om indsamling, overførsel og behandling af PNR-oplysninger både kan falde ind under databeskyttelsen (artikel 16 TEUF) og under politisamarbejdet (artikel 87 TEUF).

Den bemærker ligeledes, at det fremgår af femte betragtning til PNR-direktivet, at formålene med dette direktiv bl.a. er »at garantere sikkerheden, beskytte personers liv og sikkerhed og skabe en retlig ramme for beskyttelse af PNR-

oplysninger med hensyn til de kompetente myndigheders behandling heraf«. Det fremgår imidlertid af 38. betragtning til samme direktiv, at direktivets mål er »luftfartsselskabers videregivelse af PNR-oplysninger og behandling af disse oplysninger med henblik på at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet«, hvilket kan gøre disse mål mere tungtvejende end målet om databeskyttelse.

Den konstaterer i øvrigt, at national ret ikke udelukker hele PNR-loven fra anvendelsesområdet for GDPR's artikel 23.

- 48 Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol) konkluderer derfor, at det for at afgøre, om kravene i GDPR's artikel 23 finder anvendelse på PNR-loven, der bl.a. og hovedsageligt gennemfører PNR-direktivet, er nødvendigt at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål.

2. Realiteten med hensyn til det første anbringende

Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol) undersøger dernæst realiteten med hensyn til de syv aspekter af det første anbringende, der er nævnt i punkt 8 i dette sammendrag. Den finder, at de to første klagepunkter vedrørende »gennemførelsesbestemmelserne« og vedrørende begreberne »identitetsdokumenter« og »rejsedokumenter« er ugrundede. Den går videre til de fem øvrige klagepunkter og udtrykker tvivl om, hvordan visse bestemmelser i PNR-direktivet skal fortolkes, og hvorvidt de er gyldige med hensyn til chartret.

De omhandlede oplysninger [PNR-lovens artikel 4, nr. 9), og artikel 9]

- 49 Sagsøgeren har anført, at det meget brede anvendelsesområde for de passageroplysninger, der er omhandlet i PNR-lovens artikel 4, nr. 9), og artikel 9, er åbenbart uforholdsmæssigt i forhold til det mål, der forfølges. Efter sagsøgerens opfattelse kan de omhandlede oplysninger afsløre følsomme oplysninger, f.eks. om medlemskab af en fagforening, personlige præferencer og personlige eller erhvervsmæssige forbindelser.
- 50 Den forelæggende ret har henvist til, at offentlige myndigheders indgreb i udøvelsen af retten til respekt for privatlivet ikke bare skal baseres på en tilstrækkeligt præcis lovbestemmelse, men også skal tilgodese et tvingende alment hensyn i et demokratisk samfund og stå i et rimeligt forhold til det legitime mål, der forfølges. Lovgiver har i denne forbindelse en skønsmargen, som imidlertid ikke er ubegrænset: En regel er kun forenelig med retten til respekt for privatlivet, hvis lovgiver har foretaget en passende afvejning af alle de pågældende rettigheder og interesser.

Domstolen har i udtalelse 1/15 (PNR-aftalen mellem EU og Canada) af 26. juli 2017 (EU:C:2017:592) henvist til, at indgreb i retten til beskyttelse af personoplysninger skal begrænses til det »strengt nødvendige« (jf. præmis 140 og 141).

- 51 Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol) har bemærket, at PNR-loven har til formål at garantere den offentlige sikkerhed ved at træffe bestemmelse om overførsel af passageroplysninger og anvendelse af disse oplysninger i forbindelse med bekæmpelse af terrorhandlinger og grov grænseoverskridende kriminalitet. Disse mål er mål af almen interesse, som kan begrunde indgreb i retten til respekt for privatlivet og i retten til beskyttelse af personoplysninger (dom af 8.4.2014, Digital Rights Ireland m.fl., C-293/12 og C-594/12, EU:C:2014:238, præmis 42). Domstolen har i øvrigt fastslået, at disse mål af almen interesse kan begrunde overførsel og behandling af passagerlisteoplysninger (udtalelse 1/15 (PNR-aftalen mellem EU og Canada) af 26.7. 2017, EU:C:2017:592, præmis 148 og 149).
- 52 Den forelæggende ret har dernæst undersøgt, om disse indgreb er tilstrækkeligt præcise, forholdsmæssige og begrænset til det »strengt nødvendige«, under hensyntagen til omfanget af de oplysninger, der er omhandlet i PNR-loven.

Indsamlingen af de passageroplysninger, der er omhandlet i PNR-loven, er ledsaget af garantier vedrørende disse oplysningers indhold. Disse oplysninger er nemlig angivet udtømmende i PNR-lovens artikel 9. Der er tale om oplysninger, som er direkte forbundet med den rejse, der ligger til grund for den befordring, der falder ind under PNR-lovens anvendelsesområde, og som transportvirksomhederne og rejseselskaberne i princippet allerede er i besiddelse af. Disse oplysninger svarer i øvrigt til bilag I til retningslinjerne fra Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO). De er derfor relevante i forhold til de mål, der forfølges med PNR-loven.

PNR-lovens artikel 10 og 11, som ikke er anfægtet, bestemmer i øvrigt, at passageroplysninger ikke må vedrøre en persons race eller etniske oprindelse, religiøse eller filosofiske overbevisning, politiske anskuelser eller medlemskab af en fagforening eller oplysninger om vedkommendes sundhed, seksualitet eller seksuelle orientering. Hvis de passageroplysninger, som transportvirksomhederne og rejseselskaberne videregiver, indeholder andre oplysninger end dem, der er opregnet i artikel 9, eller oplysninger, der er opregnet i artikel 20, skal passageroplysningsenheden straks og permanent ved modtagelsen slette disse yderligere oplysninger. Disse bestemmelser sikrer, at der i princippet ikke kan indsamles eller opbevares følsomme oplysninger i form af »passageroplysninger«.

- 53 I ovennævnte udtalelse 1/15 af 26. juli 2017 fastslog Domstolen ligeledes med hensyn til følsomme oplysninger, at *»chartrets artikel 7, 8 og 21 samt artikel 52, stk. 1, er til hinder for såvel overførslen af følsomme oplysninger til Canada som de rammer, Unionen har forhandlet på plads med dette tredjeland vedrørende betingelserne for myndighederne i dette tredjelands brug og opbevaring af sådanne oplysninger«* (præmis 167).

Denne bemærkning kan overføres på det foreliggende tilfælde. Selv om de passageroplysninger, der er omhandlet i PNR-loven, er ledsaget af garantier, er det usikkert, om disse garantier er tilstrækkelige i betragtning af de omhandlede oplysningers omfang. De oplysninger, der er omhandlet i PNR-lovens artikel 9,

stk. 1, som gengiver de oplysninger, der er nævnt i bilag I til PNR-direktivet, omfatter nemlig meget vidtrækkende oplysninger ud over oplysninger om indtjekning og ombordstigning, bl.a. om den fuldstændige rejseplan for passageren, rejsebureauet, pladsnummeret, alle bagageoplysninger, alle former for oplysninger om betalingsformer, herunder faktureringsadresse, og generelle bemærkninger, »herunder alle tilgængelige oplysninger om uledsagede mindreårige under 18 år«.

I ovennævnte udtalelse 1/15 af 26. juli 2017 pegede Domstolen i øvrigt på, at »selv om visse af PNR-oplysningerne isoleret set ikke synes at kunne afsløre vigtige oplysninger om de pågældende personers privatliv, forholder det sig ikke desto mindre således, at oplysningerne samlet set bl.a. kan afsløre den fuldstændige rejserute, rejsevanerne, eksisterende forhold mellem to eller flere personer og oplysninger om flypassagerernes økonomiske situation, madvaner eller helbredstilstand, og de kan sågar give følsomme oplysninger om disse passagerer som defineret i den påtænkte aftales artikel 2, litra e)« (præmis 128).

I en udtalelse af 19. august 2016 om de konsekvenser, som behandlingen af passagerlister har for databeskyttelsen (herefter »udtalelsen af 19. august 2016«), bemærkede Europarådets Rådgivende Komité for konvention nr. 108 om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger (herefter »Den Rådgivende Komité for Konvention nr. 108«) ligeledes, at »PNRs contain information that is needed to facilitate a passenger's travel, and may include a number of sensitive data which could serve to indicate racial origin, political opinions or religious or other beliefs or data relating to a person's health or sexual orientation, not only under certain 'coded' data but also under the open field containing general remarks (such as dietary or medical requirements, or the fact that a political or religious association benefited from reduced fares for the travel of its members) which could lead to direct discrimination« (Europarådet, udtalelse af 19.8.2016, T-PD(2016)18rev, s. 7).

Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder har ligeledes bemærket, at PNR-oplysninger »might include sensitive or special data under the heading »general remarks«« (Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheds udtalelse 1/2011 af 14.6.2011 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om anvendelse af passagerlisteoplysninger til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet (KOM(2011) 32 endelig), s. 8, jf. også ibidem, s. 13).

- 54 Henset til deres meget brede anvendelsesområde vil de oplysninger, der er omhandlet i PNR-lovens artikel 9, selv om de ikke direkte må indeholde følsomme oplysninger, alligevel indirekte kunne afsløre følsomme forhold, som falder ind under beskyttelsen af personoplysninger og respekten for privatlivet. I betragtning af Domstolens udtalelse 1/15 ønsker Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol) oplyst, om disse oplysninger, der omfatter oplysningerne i bilag I til PNR-direktivet, går ud over, hvad der er »strengt nødvendigt« for at nå de

mål, der forfølges med dette direktiv. Den finder det derfor nødvendigt at forelægge Domstolen et andet præjudicielt spørgsmål.

- 55 I ovennævnte udtalelse 1/15 af 26. juli 2017 fremsatte Domstolen i øvrigt følgende bemærkninger vedrørende kravet om, at de oplysninger, der er omhandlet i udkastet til aftalen mellem Canada og Den Europæiske Union om overførsel og behandling af passagerlisteoplysninger, skal defineres klart og præcist:

»156. Selv om de 19 rubrikker for PNR-oplysninger, der er indeholdt i bilaget til den påtænkte aftale, i henhold til Kommissionens bemærkninger svarer til bilag I til retningslinjerne vedrørende PNR-oplysninger fra Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO), skal det imidlertid i denne henseende bemærkes, således som generaladvokaten har anført i punkt 217 i forslaget til afgørelse, at rubrik 5, der omhandler »disponible oplysninger om bonusordninger for hyppige rejsende og fordele (f.eks. gratis billetter, opgraderinger, osv.)«, og rubrik 7, som omhandler »alle disponible kontaktoplysninger (herunder oplysninger om kilden)«, ikke på en tilstrækkeligt klar og præcis måde definerer de PNR-oplysninger, der skal overføres.

157. Hvad angår rubrik 5 er omfanget af de oplysninger, som skal overføres, nemlig ikke tilstrækkeligt fastlagt ved brugen af ordet »osv.«. Desuden gør ordene i denne rubrik det ikke muligt at vide, om denne alene vedrører oplysninger om flypassagererne i forbindelse med loyalitetsordninger, eller om den tværtimod vedrører samtlige oplysninger vedrørende de flyrejser og transaktioner, der foretages inden for rammerne af sådanne ordninger.

158. Tilsvarende fastlægger rubrik 7 ved anvendelse af ordene »alle disponible kontaktoplysninger« heller ikke omfanget af de oplysninger, som skal overføres, i tilstrækkelig grad. Den præciserer navnlig ikke typen af de kontaktoplysninger, som den omhandler, eller om disse oplysninger ligeledes dækker, således som det kan udledes af Kommissionens skriftlige besvarelse af Domstolens spørgsmål, kontaktoplysninger for tredjemænd, der har foretaget flyreservationen for flypassageren, tredjemænd, gennem hvilke en flypassager kan kontaktes, eller tredjemænd, som skal underrettes i nødsituationer.

159. Hvad angår rubrik 8 vedrører denne »alle disponible oplysninger om betaling/debitering (men ikke andre oplysninger om transaktionen, der er knyttet til et kreditkort eller en konto, og som ikke vedrører rejsetransaktionen)«. Denne rubrik kan ganske vist synes at være usædvanligt omfattende, idet den anvender udtrykket »alle disponible oplysninger«. Ikke desto mindre skal rubrikken, således som det fremgår af Kommissionens besvarelse af Domstolens spørgsmål, anses for kun at omhandle oplysninger om betalingsmetoden og debiteringen af flybilletten, hvorved enhver anden oplysning, der ikke har nogen direkte forbindelse med flyvningen, er udelukket. Når den nævnte rubrik fortolkes således, kan den derfor anses for at opfylde kravene om klarhed og præcision.

160. Hvad angår rubrik 17 vedrører denne »generelle bemærkninger, herunder OSI-oplysninger (Other Supplementary Information), SSI-oplysninger (Special Service Information) og SSR-oplysninger (Special Service Request). Ifølge de forklaringer, som navnlig er givet af Kommissionen, udgør denne rubrik et såkaldt »fritekstfelt« (free text), der har til formål at omfatte »alle yderligere oplysninger« ud over dem, der er anført andetsteds i bilaget til den påtænkte aftale. En sådan rubrik giver således ingen indikation af arten og omfanget af de oplysninger, som skal overføres, og synes endda at kunne omfatte oplysninger, der ikke har nogen som helst forbindelse med formålet med overførslen af PNR-oplysninger. For så vidt som de i den nævnte rubrik omhandlede oplysninger kun er angivet som eksempler, hvilket brugen af ordet »herunder« vidner om, fastsætter rubrikken desuden ingen afgrænsning med hensyn til arten og omfanget af de oplysninger, som kan være omfattet heraf. På denne baggrund kan rubrik 17 ikke anses for at være afgrænset tilstrækkeligt klart og præcist.

161. Hvad endelig angår rubrik 18 vedrører denne »API-oplysninger (forhåndsinformation om passagerer), der er indsamlet med henblik på reservationer«. Ifølge Rådets og Kommissionens præciseringer svarer disse oplysninger til de oplysninger, der er omhandlet i artikel 3, stk. 2, i direktiv 2004/82, dvs. den anvendte rejselegitimations nummer og type, nationalitet, fulde navn, fødselsdato, det grænseovergangssted, der vil blive benyttet med henblik på indrejse på en medlemsstats område, transportkode, afgang- og ankomsttidspunkt for transporten, samlet antal passagerer, der befordres med den pågældende transport, og første ombordstigningssted. I det omfang denne rubrik fortolkes således, at den kun dækker de oplysninger, der udtrykkeligt er omhandlet i sidstnævnte bestemmelse, kan den anses for at opfylde kravene om klarhed og præcision.

162. Bestemmelserne i den påtænkte aftales artikel 4, stk. 3, der fastsætter en forpligtelse for Canada til at slette enhver PNR-oplysning, som er blevet overført til landet, hvis den ikke er opført på listen i bilaget til denne aftale, gør det ikke muligt at afhjælpe den manglende præcisering, som bilagets rubrik 5, 7 og 17 er behæftet med. For så vidt som denne liste som sådan ikke med tilstrækkelig klarhed og præcision afgrænser de PNR-oplysninger, der skal overføres, kan disse bestemmelser nemlig ikke afhjælpe usikkerheden omkring de PNR-oplysninger, som skal være genstand for en overførsel.

163. Hvad angår de PNR-oplysninger, der skal overføres til Canada, afgrænser rubrik 5, 7 og 17 i bilaget til den påtænkte aftale under disse omstændigheder ikke på en tilstrækkeligt klar og præcis måde rækkevidden af indgrebet i de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved chartrets artikel 7 og 8.«

- 56 Da nogle af disse bemærkninger muligvis vil kunne overføres på det foreliggende tilfælde, fordi visse oplysninger i bilag I til PNR-direktivet, som gennemføres ved PNR-lovens artikel 9, er illustrative og ikke udtømmende, finder den forelæggende ret det nødvendigt at stille et tredje præjudicielt spørgsmål.

Begrebet »passager« [PNR-lovens artikel 4, nr. 10]

- 57 Sagsøgeren er utilfreds med den brede definition af begrebet »passager«, som fører til systematisk og ikke-måltrettet automatisk behandling af oplysninger vedrørende alle passagerer.
- 58 Definitionen af begrebet »passager« [PNR-lovens artikel 4, nr. 10] indebærer generelle og udifferentierede forpligtelser til at indsamle, overføre og behandle PNR-oplysninger vedrørende »passagerer«, som gælder for alle personer, der befordres eller skal befordres og er registreret i passagerlisten. De forpligtelser, der pålægges i PNR-loven, gælder således, uanset om der er væsentlig grund til tro, at de registrerede har begået eller vil begå en overtrædelse, eller at de er blevet dømt for en overtrædelse.
- 59 I udtalelsen af 19. august 2016 bemærkede Den Rådgivende Komité for Konvention nr. 108 i denne henseende, at *»[t]he processing of PNR data – providing the unique benefit of enabling the identification of individuals of interest – is the general and indiscriminate screening of all passengers, including individuals who are not suspected of any crime, by different competent authorities and concerns data initially collected for commercial purposes by private entities. In light of the degree of interference with the rights to private life and data protection that would arise from such processing, the fact that this processing is a necessary measure in a democratic society for a legitimate aim has to be clearly evidenced and the appropriate safeguards must be put in place. A specific demonstration of the necessity is needed for the collection and further use of PNR data«* (udtalelse af 19.8.2016, T-PD(2016)18rev, s. [6]).
- 60 Domstolen har i forbindelse med elektronisk kommunikation taget stilling til en national lovgivning, der foreskrev generel og udifferentieret lagring af samtlige trafikdata og lokaliseringsdata vedrørende samtlige abonnenter og registrerede brugere i forbindelse med samtlige midler til elektronisk kommunikation og uden undtagelse forpligtede udbydere af elektroniske kommunikationstjenester til at lagre disse data systematisk og uafbrudt (dom af 21.12.2016, Tele2 Sverige og Watson m.fl., C-203/15 og C-698/15, EU:C:2016:970).

Domstolen fandt, at *»selv om effektiviteten af bekæmpelsen af grov kriminalitet, og navnlig organiseret kriminalitet og terrorisme, i vidt omfang kan være afhængig af anvendelse af moderne efterforskningsteknikker, kan et sådant mål af almen interesse, hvor grundlæggende det end er, ikke i sig selv begrunde, at en national lovgivning, der foreskriver en generel og udifferentieret lagring af samtlige trafikdata og lokaliseringsdata, anses for nødvendig af hensyn til den nævnte bekæmpelse«* (præmis 103).

Domstolen fastslog for det første, at en sådan lovgivning bevirker, at lagringen af trafikdata og lokaliseringsdata er hovedreglen, mens den ved direktiv 2002/58 indførte ordning opstiller et krav om, at denne lagring af data skal være undtagelsen, og for det andet, at *»en national lovgivning [...] der omfatter alle*

abonnenter og registrerede brugere generelt, og som er rettet mod alle elektroniske kommunikationsmidler og samtlige trafikdata, [ikke foreskriver nogen] form for differentiering, begrænsning eller undtagelse under hensyn til det forfulgte mål. Den omfatter generelt alle personer, der gør brug af elektroniske kommunikationstjenester, uden at disse personer – end ikke indirekte – befinder sig i en situation, der vil kunne give anledning til strafferetlig forfølgning. Den finder dermed anvendelse selv på personer, for hvis vedkommende der ikke findes noget som helst indicium for, at deres adfærd kan have – selv en indirekte eller fjern – forbindelse til grove straffelovsovertrædelser. Endvidere indeholder den ikke nogen undtagelsesbestemmelse, således at den finder anvendelse endog på personer, hvis kommunikation i henhold til nationale retsregler er omfattet af tavshedspligt (jf. analogt for så vidt angår direktiv 2006/24 Digital Rights-dommen, præmis 57 og 58).

106. En sådan lovgivning kræver ikke nogen sammenhæng mellem de data, som foreskrives lagret, og en trussel mod den offentlige sikkerhed. Den er navnlig ikke begrænset til en lagring, som er rettet mod data vedrørende et tidsrum og/eller et geografisk område og/eller en personkreds, der på den ene eller anden måde vil kunne være indblandet i alvorlige lovovertrædelser, eller mod personer, der af andre grunde gennem lagring af deres data ville kunne bidrage til bekæmpelse af kriminalitet (jf. analogt for så vidt angår direktiv 2006/24 Digital Rights-dommen, præmis 59).

107. En national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede overskrider derfor det strengt nødvendige og kan i et demokratisk samfund ikke anses for at være begrundet, således som det er påkrævet i henhold til artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, sammenholdt med chartrets artikel 7,8 og 11 samt artikel 52, stk. 1.

108. Artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, sammenholdt med chartrets artikel 7,8 og 11 samt artikel 52, stk. 1, er derimod ikke til hinder for, at en medlemsstat vedtager en lovgivning, der som en forebyggende foranstaltning muliggør en målrettet lagring af trafikdata og lokaliseringsdata med henblik på bekæmpelse af grov kriminalitet, forudsat at lagringen af disse data begrænses til det strengt nødvendige for så vidt angår kategorierne af data, der skal lagres, de omhandlede kommunikationsmidler, de berørte personer og den fastsatte varighed af lagringen.

109. For at opfylde de krav, der er anført i denne doms foregående præmis, skal en sådan national lovgivning for det første fastsætte klare og præcise regler, der regulerer rækkevidden og anvendelsen af en sådan foranstaltning om lagring af data, og som opstiller en række mindstekrav, således at de personer, hvis data er blevet lagret, råder over tilstrækkelige garantier, der gør det muligt effektivt at beskytte deres personlige oplysninger mod risikoen for misbrug. Lovgivningen skal navnlig angive, under hvilke omstændigheder og på hvilke betingelser der i forebyggende øjemed kan vedtages en foranstaltning om lagring af data, hvorved det sikres, at en sådan foranstaltning begrænses til det strengt nødvendige (jf.

analogt for så vidt angår direktiv 2006/24 Digital Rights-dommen, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

110. Hvad for det andet angår de materielle betingelser, som en national lovgivning, der inden for rammerne af kriminalitetsbekæmpelse gør det muligt i forebyggende øjemed at lagre trafikdata og lokaliseringsdata, skal opfylde, for at det sikres, at den er begrænset til det strengt nødvendige, bemærkes, at selv om sådanne betingelser kan variere i forhold til de foranstaltninger, der træffes med henblik på forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning af grov kriminalitet, skal lagringen af disse data ikke desto mindre altid opfylde objektive kriterier, som fastlægger et forhold mellem de data, der skal lagres, og det forfulgte mål. Navnlig skal sådanne betingelser i praksis være af en sådan art, at de faktisk kan afgrænse omfanget af foranstaltningen og følgelig den berørte personkreds.

111. Hvad angår afgrænsningen af en sådan foranstaltning med hensyn til personkredsen og de potentielt omfattede situationer skal den nationale lovgivning være baseret på objektive forhold, der gør det muligt at fokusere målet på en personkreds, hvis data kan afsløre en forbindelse, i det mindste indirekte, til grov kriminalitet, bidrage til bekæmpelse af grov kriminalitet på den ene eller den anden måde eller forhindre en alvorlig fare for den offentlige sikkerhed. En sådan afgrænsning kan sikres gennem et geografisk kriterium, når de kompetente nationale myndigheder på grundlag af objektive forhold finder, at der i et eller flere geografiske områder er en forhøjet risiko for, at sådan kriminalitet bliver planlagt eller begået.

112. Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål i sag C-203/15 besvares med, at artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58, sammenholdt med chartrets artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1, skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national lovgivning, der med henblik på bekæmpelse af kriminalitet fastsætter en generel og udifferentieret lagring af samtlige trafikdata og lokaliseringsdata vedrørende samtlige abonnenter og registrerede brugere i forbindelse med samtlige midler til elektronisk kommunikation«.

Domstolen besvarede det andet præjudicielle spørgsmål i sag C-203/15 og det første præjudicielle spørgsmål i sag C-698/15 med, at artikel 15, stk. 1, i direktiv 2002/58/EF, sammenholdt med chartrets artikel 7, 8 og 11 samt artikel 52, stk. 1, skal fortolkes »således, at bestemmelsen er til hinder for en national lovgivning, der regulerer beskyttelsen af og sikkerheden vedrørende trafikdata og lokaliseringsdata, og navnlig de kompetente nationale myndigheders adgang til de lagrede data, uden i forbindelse med bekæmpelsen af kriminalitet at begrænse denne adgang til målet om bekæmpelse af grov kriminalitet, uden at undergive den nævnte adgang en forudgående kontrol foretaget af en domstol eller af en uafhængig administrativ myndighed og uden at stille et krav om, at de pågældende data lagres på EU's område« (præmis 125).

- 61 Menneskerettighedsdomstolen har i mellemtiden fastslået, at den svenske lovgivning om masseaflytning af elektronisk kommunikation er forenelig med artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention, i sin dom af 19. juni 2018, *Centrum för Rättvisa mod Sverige*. Den anførte navnlig følgende:

»The Court has expressly recognised that the national authorities enjoy a wide margin of appreciation in choosing how best to achieve the legitimate aim of protecting national security [...]. In Weber and Saravia and Liberty and Others the Court accepted that bulk interception regimes did not per se fall outside this margin. Given the reasoning of the Court in those judgments and in view of the current threats facing many Contracting States (including the scourge of global terrorism and other serious crime, such as drug trafficking, human trafficking, sexual exploitation of children and cybercrime), advancements in technology which have made it easier for terrorists and criminals to evade detection on the internet, and the unpredictability of the routes via which electronic communications are transmitted, the Court considers that the decision to operate a bulk interception regime in order to identify hitherto unknown threats to national security is one which continues to fall within States' margin of appreciation« (Menneskerettighedsdomstolens dom af 19.6.2018, *Centrum för Rättvisa mod Sverige*, § 112).

Menneskerettighedsdomstolen har derimod fastslået, at Det Forenede Kongeriges lov om aflytning af kommunikation var i strid med EMRK' artikel 8, fordi den ikke opfyldte de kriterier, der var fastsat i dens retspraksis. Den fastslog ligeledes, at *»the operation of a bulk interception regime in principle falls within a State's margin of appreciation. Bulk interception is by definition untargeted, and to require »reasonable suspicion« would render the operation of such a scheme impossible«* (Menneskerettighedsdomstolens dom af 13.9.2018, *Big Brother Watch m.fl. mod Det Forenede Kongerige*, § 317).

- 62 Det skal derfor undersøges, i hvilken udstrækning den ovennævnte praksis, der vedrører generel og udifferentieret opbevaring af oplysninger i forbindelse med elektronisk kommunikation, kan overføres på den generelle og udifferentierede indsamling, overførsel og behandling af passageroplysninger, der er omhandlet i lov af 25. december 2016.
- 63 I ovennævnte udtalelse 1/15 af 26. juli 2017 tog Domstolen stilling til et tilsvarende PNR-system, der imidlertid havde et mere begrænset anvendelsesområde, eftersom udkastet til aftalen mellem Canada og Den Europæiske Union om overførsel og behandling af passagerlisteoplysninger gjorde det muligt *»systematisk og fortsat at overføre PNR-oplysningerne for samtlige flypassagerer, der flyver mellem EU og Canada«* (præmis 127). Den fastslog, at *»overførslen af PNR-oplysninger til Canada og den efterfølgende behandling heraf [kan] anses for at være egnet til at opfylde det med den påtænkte aftale forfulgte formål vedrørende beskyttelse af den offentlige sikkerhed«* (præmis 153).

Med hensyn til de omhandlede passagerer fastslog Domstolen følgende:

»186. Den påtænkte aftale omfatter PNR-oplysningerne for samtlige flypassagerer, der flyver mellem EU og Canada. Overførslen af disse oplysninger til Canada finder sted uafhængigt af, om der foreligger noget objektive forhold, som gør det muligt at antage, at passagererne kan frembyde en risiko for den offentlige sikkerhed i Canada.

187. I denne henseende bemærkes, således som det er blevet anført i nærværende udtalelses præmis 152 og 169, at PNR-oplysningerne bl.a. er tiltænkt at blive undergivet en automatiseret behandling. Som anført af flere intervenienter, er formålet med denne behandling at identificere den risiko for den offentlige sikkerhed, som eventuelt frembydes af personer, der på dette tidspunkt ikke er kendt af de kompetente myndigheder, og som kan blive underkastet en mere dybdegående undersøgelse som følge af denne risiko. I denne henseende medfører den automatiserede behandling af disse oplysninger inden passagerernes ankomst til Canada, at sikkerhedskontrollen, navnlig ved grænsen, bliver lettere og foretages hurtigere. Endvidere kan udelukkelsen af bestemte personkategorier eller af bestemte oprindelsesområder dels være til hinder for gennemførelsen af formålet med den automatiserede behandling af PNR-oplysningerne, nemlig identifikationen, gennem en kontrol af disse oplysninger, af de personer blandt samtlige flypassagerer, der kan frembyde en risiko for den offentlige sikkerhed, dels gøre det muligt at omgå denne kontrol.

188. I overensstemmelse med Chicagokonventionens artikel 13, hvortil bl.a. Rådet og Kommissionen har henvist i deres besvarelser af Domstolens spørgsmål, skal samtlige flypassagerer desuden ved indreisen i, opholdet på og udreisen fra en kontraherende stats område overholde denne stats love og forskrifter vedrørende flypassagerers indrejse i eller udrejse fra dens område. Samtlige flypassagerer, der ønsker at indrejse i Canada eller udrejse fra dette land, bliver derfor på grundlag af denne artikel genstand for grænsekontrol og er forpligtet til at overholde de indrejse- og udrejsebetingelser, som er fastsat i gældende canadisk ret. Den ved hjælp af PNR-oplysningerne foretagne identifikation af de passagerer, der kan frembyde en risiko for den offentlige sikkerhed, udgør desuden, således som det fremgår af nærværende udtalelses præmis 152 og 187, en del af grænsekontrollen. For så vidt som de flypassagerer, der ønsker at indrejse og opholde sig i Canada, er genstand for en sådan kontrol, er de følgelig på grund af selve arten af denne foranstaltning underkastet en kontrol af deres PNR-oplysninger.

189. På denne baggrund fremgår det ikke, at den påtænkte aftale ikke er begrænset til det strengt nødvendige, derved, at den tillader overførsel af PNR-oplysninger for samtlige flypassagerer til Canada.«

- 64 Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol) er i tvivl om, hvorvidt disse betragtninger kan overføres for så vidt angår PNR-direktivet og en national lovgivning såsom PNR-loven, der med henblik på at gennemføre PNR-direktivet

træffer bestemmelse om generel og udifferentieret indsamling, overførsel og anvendelse af PNR-oplysninger for alle passagerer, der rejser med fly, tog eller bus, uanset om de passerer EU's ydre grænser. Dette system finder nemlig anvendelse på personer, for hvis vedkommende der ikke findes noget som helst indicium for, at deres adfærd kan have – selv en indirekte eller fjern – forbindelse til grove overtrædelser, og er mere vidtrækkende end det system, der er fastsat i PNR-aftalen med Canada. Henset til de omhandlede oplysningers omfang, er det uklart, om denne foranstaltning holder sig inden for det »strengt nødvendige«. Inden den forelæggende ret træffer afgørelse om realiteten, ønsker den derfor at forelægge Domstolen et fjerde præjudicielt spørgsmål.

Formålene med behandlingen af PNR-oplysninger (PNR-lovens artikel 8)

- 65 Sagsøgeren er utilfreds med den definition af formålene med behandlingen af PNR-oplysninger, som er indeholdt i PNR-lovens artikel 8, og som er langt mere vidtrækkende end de »specifikke formål«, der i PNR-direktivet alene omfatter terrorhandlinger og grov kriminalitet. Sagsøgeren har anført, at disse formål overskrider grænserne for det »strengt nødvendige«.

De formål med behandlingen af PNR-oplysninger, der er fastsat i PNR-direktivets artikel 1, stk. 2, og artikel 6, stk. 2, sigter udelukkende mod at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet (jf. ligeledes syvende betragtning til PNR-direktivet).

Nogle af de behandlingsformål, der er omhandlet i PNR-lovens artikel 8, svarer til de overtrædelser, der er nævnt i bilag II til PNR-direktivet, og til det nævnte direktivs mål om at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet. Der er imidlertid angivet en række andre formål med behandlingen af PNR-oplysninger end dem, der er fastsat i dette direktiv. Det drejer sig bl.a. om »overvågning af de aktiviteter, der er omhandlet i artikel 7, nr. 1) og nr. 3/1), samt artikel 11, stk. 1, nr. 1)-3) og nr. 5), i styringslov af 30. november 1998 om efterretnings- og sikkerhedstjenesterne« [artikel 8, stk. 1, nr. 4)].

Den forelæggende ret har undersøgt, om disse andre formål er udtrykt i klare og præcise regler, som er begrænset til det strengt nødvendige, og er betænkelig ved det formål, der er omhandlet i PNR-lovens artikel 8, stk. 1, nr. 4).

Det fremgår af PNR-lovens begrundelse, at dette »formål vedrører beføjelser for efterretningstjenesterne, dvs. Sûreté de l'État og Service général de Renseignement et de Sécurité (SGRS). For at kunne udføre deres opgaver i forbindelse med efterforskning, analyse og behandling af efterretninger om aktiviteter, der kan true statens grundlæggende interesser, skal disse tjenester være i stand til at analysere passageroplysninger med henblik på hurtigst muligt at opdage konkrete trusler, følge konkrete personers bevægelser eller analysere mere overordnede fænomener eller tendenser. Opgaver i forbindelse med efterforskning, analyse og behandling af efterretninger om udenlandske

efterretningstjenesters aktiviteter på belgisk område falder ind under dette formål« (Doc. Parl, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3652/001, s. 19-20).

Selv om efterretnings- og sikkerhedstjenesternes opgaver overordnet set indgår i den nationale og internationale sikkerhed, forekommer behandlingen af PNR-oplysninger i lyset af det formål, der er omhandlet i PNR-lovens artikel 8, stk. 1, nr. 4), meget vag og generel.

Dette formål er desuden for så vidt angår forudgående vurdering af passagerer underlagt den samme behandling som de formål, der er omhandlet i PNR-lovens artikel 8, stk. 1, nr. 1), 2) og 5) (artikel 24, stk. 2, og artikel 26, stk. 2).

Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol) ønsker i denne sammenhæng at forelægge Domstolen et femte præjudicielt spørgsmål for at kunne afgøre, om dette formål er tilstrækkeligt klart og præcist og begrænset til det strengt nødvendige.

Forvaltningen af passagerdatabasen og behandlingen af oplysninger i forbindelse med forudgående vurdering af passagerer og ad hoc-efterforskninger (PNR-lovens artikel 16, 24-27, 50 og 51)

- 66 Sagsøgeren har anført, at de forskellige behandlinger og overførsler af personoplysninger er åbenbart uforholdsmæssige.
- 67 PNR-lovens artikel 16 foreskriver, at passageroplysninger af hensyn til de formål, der er omhandlet i artikel 8, stk. 1, underkastes de behandlinger, der er omhandlet i artikel 24-27.

– *Forudgående vurdering af passagerer (artikel 24-26)*

- 68 Passageroplysninger behandles med henblik på at foretage en vurdering (forhåndskontrol) af passagerer forud for deres planlagte ankomst til, afrejse fra eller transit gennem det nationale område for at afgøre, hvilke personer der skal underkastes en nærmere undersøgelse. »Formålet er at vurdere den potentielle trussel og at afgøre, hvilke passagerer der har interesse for udførelsen af [myndighedernes] opgaver eller f.eks. kræver, at der træffes en foranstaltning (fuldbyrdelse af en arrestordre, ransagning mv.)« (Doc. Parl, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3652/001, s. 28).

Den forudgående vurdering baseres på to akser: for det første korrelationen af passageroplysninger med databaser og for det andet korrelationen af oplysninger med forud fastsatte kriterier.

- 69 For så vidt angår korrelationen med databaserne fremgår det af forarbejderne til PNR-loven, at »[d]en første akse går ud på at finde hit ved korrelation af passageroplysningerne med de oplysninger, som behandles i de databaser, der forvaltes af de kompetente myndigheder. Dette gør det eksempelvis muligt at

vurdere, om en person udgør en alvorlig fare, eftersom denne person er registreret i en politidatabase i forbindelse med en terrørsag, og det fremgår af analysen af den pågældendes passageroplysninger, at denne jævnligt rejser til lande, hvor der findes træningslejre for terrorister, eller til transitlande i forhold til sådanne steder. Der kan eksempelvis også være tale om en person, for hvilken efterretningstjenesterne har efterretninger om, at den pågældende planlægger en gidseltagning, og at den pågældende ifølge rejseoplysningerne rejser til et land, hvor efterretningstjenesterne ifølge de modtagne oplysninger har fået kendskab til, at denne person vil kunne rekruttere andre til at føre sine planer ud i livet. Hertil kommer, at jo flere hit tjenesterne får om én og samme person, jo mere reel er sandsynligheden for, at der foreligger en trussel.

Hittet kan ligeledes kræve, at der træffes en foranstaltning efter ordre fra de retslige myndigheder, f.eks. at der fuldbyrdes en arrestordre på en person, som har planer om at forlade Belgien.

Hittet kan ligeledes følge af en korrelation med internationale databaser såsom SIS II eller Interpols SLTD.

Målet er naturligvis ikke at knytte alle myndigheders databaser sammen med passagerdatabasen, men ad teknisk vej at begrænse korrelationer med databaser i direkte relation med de formål, der er fastsat i loven.

[...]

Denne korrelation kan ligeledes ske ved hjælp af personlister, som de kompetente myndigheder har udarbejdet specifikt til dette formål. I overensstemmelse med loven om beskyttelse af privatlivets fred og navnlig med artikel 4, stk. 1, nr. 4), heri skal disse lister ajourføres regelmæssigt« (Doc. Parl, Chambre, 2015-2016, DOC 54-2069/001, s. 28-29).

- 70 For så vidt angår korrelationen med forud fastsatte kriterier fremgår følgende af forarbejderne til PNR-loven:

»Den anden akse går ud på at finde hit ved hjælp af kriterier, som passageroplysningsenheden (eller flere passageroplysningsenheder) har fastsat på forhånd, og som anvendes på passageroplysninger. Disse kriterier består af en eller flere objektive indikatorer, ud fra hvilke det kan udledes, at de personer, som de anvendes på, udviser en specifik risikoadfærd, der kan udgøre en trussel under hensyn til formålene i lovens artikel 8, stk. 1, nr. 1), 4) og 5).

Disse kriterier kan f.eks. omfatte visse specifikke former for adfærd i forbindelse med reservationen eller rejsen.

Fordelen ved at anvende dem er, at de kan afdække profiler for risikopassagerer, som ikke nødvendigvis er kendt eller nævnt i myndighedernes databaser.

Disse kriterier kan f.eks. vedrøre et bestemmelses- eller afrejseland kombineret med visse oplysninger om rejsen såsom betalingsmåden og reservationsdatoen« (Doc. Parl, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3652/001, s. 29-30).

»Den forudgående vurdering, der foretages i forbindelse med formålet om at overvåge ordenspolitimæssige fænomener og grupperinger med tilknytning til voldelig radikaliserings, er underlagt langt mere restriktive betingelser end de øvrige formål [...]

Den forudgående vurdering, der foretages i forbindelse med de øvrige formål, giver aktindsigt i alle de passageroplysninger, der er opregnet i artikel 9« (ibidem, s. 31).

»Hittet skal under alle omstændigheder valideres af passageroplysningsenheden. For at sikre den fulde overholdelse af retten til beskyttelse af personoplysninger [...] må der nemlig ikke træffes afgørelser, som har retsvirkninger for en person eller kan være til alvorlig skade for denne person, udelukkende som følge af automatisk behandling af oplysninger fra den fil, der indeholder oplysninger om den pågældendes rejse. Der skal derfor altid foretages en menneskelig vurdering, før der træffes en bindende afgørelse om den registrerede.

Denne validering skal ske inden for 24 timer, for at der kan gives aktindsigt i passagerdatabasen.

Efter at hittet er valideret, skal de myndigheder, der har givet anledning til dette hit, sikre en effektiv opfølgning inden for en passende frist. En effektiv opfølgning kan bestå i et aktivt indgreb (ransagning, arrest mv.), men det kan også indtil videre undlades at foretage et aktivt indgreb. Denne operationelle vurdering tilkommer alene de kompetente myndigheder« (ibidem, s. 30-31).

71 De vurderingskriterier, som passageroplysningsenheden har fastsat på forhånd, må ikke være baseret på oplysninger, der angiver en persons race eller etniske oprindelse, religiøse eller filosofiske overbevisning, politiske anskuelser, medlemskab af en fagforening, sundhed, seksualitet eller seksuel orientering. Enhver vurdering af passagerer forud for deres ankomst, transit eller afrejse, som foretages efter forud fastsatte kriterier, udføres på en ikke-diskriminerende måde. Disse kriterier må ikke gøre det muligt at identificere en person, og de skal være målrettede, forholdsmæssige og specifikke.

72 I udtalelsen af 19. august 2016 anførte Den Rådgivende Komité for Konvention nr. 108 følgende:

»The processing of personal data may concern all passengers and not only the targeted individuals suspected of involvement in a criminal offence or posing an immediate threat to national security or public order.

[...]

This assessment of passengers by data mining may raise the question of predictability, in particular when operated on the basis of predictive algorithms using dynamic criteria which may constantly evolve in light of self-learning capacities.

The development of data mining algorithms should be based on the results of regular assessments of the likely impact of the data processing on the rights and fundamental freedoms of data subjects.

The basic structure of the analyses should be based on predefined risk indicators which have been clearly identified in advance.

The relevance of individual results of such automatic assessments should be carefully examined on a case-by-case basis, by a person in a non-automated manner» (udtalelse af 19.8.2016, T-PD(2016)18rev, s. 8).

- 73 I det foreliggende tilfælde er de databaser, der er omhandlet i artikel 24, defineret præcist og direkte forbundet med de formål, der er omhandlet i PNR-lovens artikel 8. Der er nemlig tale om databaser hos de »kompetente myndigheder«, dvs. politimyndighederne, den statslige sikkerhedstjeneste, den generelle efterretnings- og sikkerhedstjeneste og toldvæsenet.

PNR-lovens artikel 24, stk. 4 og 5, sikrer desuden, at den systematiske og automatiske behandling, når der forekommer et hit, kontrolleres individuelt og manuelt for at vurdere, om den kompetente myndighed skal iværksætte tiltag i henhold til national ret som krævet i PNR-direktivets artikel 6, stk. 5.

- 74 I udtalelse 1/15 (PNR-aftalen mellem EU og Canada) af 26. juli 2017 (EU:C:2017:592) havde Domstolen ligeledes fremhævet behovet for, at der foretages en individuel ikke-automatisk gennemgang inden vedtagelsen af en individuel foranstaltning.

Kravet om menneskelig indgriben, efter at der er fundet et hit, er en garanti, som kan sikre, at den forudgående vurdering ikke udelukkende sker automatisk, og dermed medvirke til at gøre systemet effektivt.

Systematisk forudgående vurdering af passagerer er derfor i princippet en relevant foranstaltning henset til formålet om at identificere og forebygge trusler for den offentlige sikkerhed.

Domstolen konstaterede imidlertid i ovennævnte udtalelse 1/15 af 26. juli 2017, at behandlingen i forbindelse med den forudgående vurdering »kan [...] afsløre yderligere oplysninger om flypassagerernes privatliv« (præmis 131), og at »[d]isse analyser [...] endvidere [kan] give anledning til yderligere kontrol ved grænsen med hensyn til flypassagerer, der er identificeret som personer, der kan frembyde en risiko for den offentlige sikkerhed« (ibidem, præmis 132).

Da den automatiserede behandling af PNR-oplysningerne, som baseres på forudfastsatte modeller og kriterier, indebærer en vis fejlmargen (ibidem, præmis 169-170), fastslog Domstolen imidlertid, at »de forudfastsatte modeller og kriterier dels [skal] være specifikke og pålidelige, hvorved det bliver gjort muligt [...] at nå frem til resultater, som indkredser de personer, om hvilke der kan foreligge en rimelig mistanke om, at de deltager i terrorhandlinger eller grov, grænseoverskridende kriminalitet, dels [skal være] ikke-diskriminerende«, og at »de databaser, som PNR-oplysningerne krydstjekkes med, skal være pålidelige, aktuelle og begrænset til databaser, der drives af Canada i forbindelse med bekæmpelsen af terrorisme og grov, grænseoverskridende kriminalitet« (ibidem, præmis 172). For at sikre, at denne vurdering ikke er udtryk for forskelsbehandling og er begrænset til det strengt nødvendige, fastslog Domstolen, at »spørgsmålet om, hvorvidt disse forudfastsatte modeller og kriterier samt de anvendte databaser er pålidelige og aktuelle, [skal] være omfattet af den [...] fælles evaluering af, hvordan [den påtænkte] aftale er blevet gennemført, under hensyntagen til de statistiske data og de resultater, der fremgår af den internationale forskning«, et år efter aftalens ikrafttræden og derefter med regelmæssige mellemrum (ibidem, præmis 174).

- 75 Det synes i øvrigt ikke at være teknisk muligt at definere de forud fastsatte kriterier, der anvendes til afdækning af risikoprofiler, mere præcist. Disse kriterier skal som tidligere nævnt være specifikke, pålidelige og ikke-diskriminerende.
- 76 Selv om det ikke angives i PNR-direktivet og PNR-loven, hvordan passageroplysningsenheden på forhånd skal fastsætte kriterierne for den forudgående vurdering, synes de garantier, der er knyttet til udarbejdelsen af disse kriterier, at være tilstrækkelige til, at den anfægtede foranstaltning ikke kan anses for at være uforholdsmæssig. For at afgøre, om denne systematiske forudgående vurdering er tilstrækkeligt klar og præcis og begrænset til det strengt nødvendige, er det imidlertid nødvendigt at forelægge Domstolen et sjette præjudicielt spørgsmål.
- *Ad hoc-efterforskninger (artikel 27, 50 og 51)*
- 77 PNR-lovens artikel 27 giver ret til behandling af passageroplysninger for at gennemføre ad hoc-efterforskninger til de formål, der er omhandlet i artikel 8, stk. 1, nr. 1), 2), 4) og 5), og på de betingelser, der er fastsat i strafferetsplejelovens artikel 46f eller i artikel 16/3 i loven af 30. november 1998, som blev indsat ved henholdsvis PNR-lovens artikel 50 og 51. Ifølge PNR-lovens artikel 20 gælder betingelserne for anvendelsen af artikel 27 ligeledes for anmodninger om adgang efter udløbet af den frist på seks måneder, der er fastsat i artikel 19.
- 78 Strafferetsplejelovens artikel 46f vedrører ad hoc-eftersøgninger i forbindelse med det formål, der er omhandlet i PNR-lovens artikel 8, stk. 1, nr. 1), 2) og 5). Denne foranstaltning er ledsaget af en række garantier, bl.a. vedrørende forudgående tilladelse fra anklagemyndigheden.

- 79 Artikel 16/3 i loven af 30. november 1998 vedrører ad hoc-efterforskninger i forbindelse med det formål, der er omhandlet i PNR-lovens artikel 8, stk. 1, nr. 4). Denne foranstaltning er ledsaget af en række garantier, bl.a. vedrørende underretning af og tilsyn fra Comité Permanent R.
- 80 Sagsøgeren har anført, at de udstationerede medarbejdere fra politimyndighederne, som arbejder for passageroplysningsenheden, ikke er tilstrækkeligt uafhængige til at kunne behandle anmodninger om adgang i forbindelse med disse ad hoc-efterforskninger.
- 81 Passageroplysningsenhedens sammensætning er fastsat i PNR-lovens artikel 14, stk. 1. Der fremgår i denne henseende følgende af forarbejderne: *»Den belgiske model er baseret på princippet om en tværfaglig enhed bestående af en ledende embedsmand, der varetager ledelsesopgaven, administrative medarbejdere og udstationerede medarbejdere fra de kompetente myndigheder.*

Passageroplysningsenheden kommer til at bestå af:

- en ledende embedsmand bistået af en støttetjeneste, som i forbundsindenrigsministeriet er ansvarlig for bl.a. databasens forvaltning, transportvirksomhedernes og rejseselskabernes opfyldelse af deres forpligtelser, rapportering, indgåelse af protokoller med de kompetente myndigheder og overholdelse af behandlingsbetingelserne. Støttetjenesten vil bl.a. bestå af analytikere, jurister, it-eksperter og den databeskyttelsesansvarlige, som er i besiddelse af de nødvendige sikkerhedsgodkendelser*
- udstationerede medarbejdere fra de kompetente myndigheder, der er udtømmende opregnet i stk. 1, nr. 2), dvs.: politimyndighederne, efterretningstjenesterne og toldvæsenet. De konkrete formål udgør i sig selv den første begrænsning. I forhold til de integrerede politimyndigheder er det eksempelvis klart, at en lokal betjent fra nærpolitiet aldrig må få kendskab til passageroplysninger, eftersom de nævnte formål ikke falder ind under den pågældendes arbejdsområde.*

Udstationeringen fra de kompetente myndigheder har til formål at sikre en vis grad af ekspertise, men udelukker på ingen måde, at myndighederne indgår indbyrdes aftaler for at forene de udstationerede medarbejdere« (Doc. Parl, Chambre, 2015-2016, DOC 54-2069/001, s. 22).

Sikkerheds- og indenrigsministeren har tilføjet, at *»[d]er vil ligeledes blive udpeget en databeskyttelsesansvarlig, som skal aflægge rapport til Commission de la protection de la vie privée [kommissionen for beskyttelse af privatlivets fred, herefter »CPVP«]« (Doc. parl, Chambre, 2015-2016, DOC 54-2069/003, s. 24).*

Arrêté royal du 21 décembre 2017 relatif à l'exécution de la loi PNR (kongelig anordning af 21.12.2017 om gennemførelse af PNR-loven) indeholder nærmere bestemmelser om passageroplysningsenhedens sammensætning og organisering. I den rapport til kongen, der gik forud for denne kongelige anordning, præciseres

det, at »[d]atabasen [...] kun [kan] konsulteres inden for passageroplysningsenheden og udelukkende af denne passageroplysningsenheds medarbejdere i forbindelse med deres arbejde samt af den databeskyttelsesansvarlige«³.

Udstationeringsproceduren er beskrevet i denne kongelige anordnings artikel 12-21. Formålet med at lade udstationerede medarbejdere fra de kompetente myndigheder deltage i passageroplysningsenhedens drift er at sikre, at denne passageroplysningsenhed består af personer, der har en vis ekspertise, og dermed at forbedre passageroplysningsenhedens effektivitet. Det fremgår i øvrigt udtrykkeligt af PNR-direktivets artikel 4, stk. 3, at det er muligt at udstationere personale.

Der er ingen grund til at antage, at disse personer, selv om de bevarer deres position i den myndighed, hvorfra de udstationeres, ikke udøver deres hverv uafhængigt inden for passageroplysningsenheden. Passageroplysningsenhedens medarbejdere kan desuden pålægges strafferetlige sanktioner, hvis de ikke overholder tavshedspligten, eller hvis de forsætligt og bevidst opbevarer oplysninger, data og efterretninger i strid med de formål, der er omhandlet i artikel 8 (artikel 48 og 49).

82 Med hensyn til adgangen til PNR-oplysninger i forbindelse med ad hoc-efterforskninger efter en periode på seks måneder fastslog Domstolen i udtalelse 1/15 (PNR-aftalen mellem EU og Canada) af 26. juli 2017 (EU:C:2017:592), at brugen af de således opbevarede PNR-oplysninger skal »være støttet på objektive kriterier med henblik på at definere de omstændigheder og de betingelser, under hvilke de af den påtænkte aftale omhandlede canadiske myndigheder kan få adgang til disse oplysninger med henblik på at bruge dem«, og at »denne brug, undtagen i behørigt begrundede hastende tilfælde, [skal] være undergivet en forudgående kontrol, der foretages af enten en domstol eller en uafhængig administrativ enhed, hvis afgørelse, hvorved der gives tilladelse til brug, træffes på grundlag af en begrundet anmodning, som navnlig fremsættes af disse myndigheder inden for rammerne af procedurer med henblik på forebyggelse, opdagelse eller strafferetlig forfølgning« (præmis 208).

83 For at efterprøve, om passageroplysningsenheden kan betragtes som en sådan »anden [kompetent] national myndighed« som omhandlet i PNR-direktivets artikel 12, stk. 3, er det nødvendigt at forelægge Domstolen et syvende præjudicielt spørgsmål, inden der træffes afgørelse i sagen.

Opbevaringsperioden for PNR-oplysninger (PNR-lovens artikel 18)

84 Sagsøgeren har gjort gældende, at den periode på fem år, hvori PNR-oplysninger opbevares, er uforholdsmæssig.

³ – *Moniteur belge* af 29.12.2017, andet oplag, s. 116833.

85 25. betragtning til PNR-direktivet har følgende ordlyd:

»Den periode, hvori PNR-oplysninger skal opbevares, bør være så lang som nødvendig med henblik på at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet samt stå i et rimeligt forhold hertil. Som følge af oplysningernes art og deres anvendelse er det nødvendigt, at PNR-oplysningerne opbevares i tilstrækkelig lang tid til, at der kan foretages en analyse, og at de kan anvendes i forbindelse med efterforskninger. For at undgå en uforholdsmæssig anvendelse bør PNR-oplysningerne efter en indledende periode anonymiseres ved hjælp af maskering af dataelementer. For at sikre den højeste grad af databeskyttelse bør der efter den nævnte indledende periode kun på meget strenge og begrænsede vilkår gives adgang til de fuldstændige PNR-oplysninger, som muliggør direkte identifikation af den registrerede.«

86 Det fremgår af Domstolens praksis, at dataopbevaringsperioden »altid skal opfylde objektive kriterier, som fastlægger et forhold mellem de personoplysninger, der skal opbevares, og det forfulgte mål« (dom af 6.10.2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, præmis 93, kendelse af 16.3.2017, Tele2 Sverige og Watson m.fl., C-203/15 REC og C-698/15 REC, EU:C:2017:222, præmis 110, og udtalelse 1/15 (PNR-aftalen mellem EU og Canada) af 26.7.2017, EU:C:2017:592, præmis 191).

87 Hvad nærmere bestemt angår PNR-oplysninger fastslog Domstolen i ovennævnte udtalelse 1/15 af 26. juli 2017, at varigheden på fem år »ikke synes at overskride grænserne for det, der er strengt nødvendigt med henblik på bekæmpelse af terrorisme og grov, grænseoverskridende kriminalitet« (præmis 209), forudsat at der »[h]vad [...] angår de flypassagerer, med hensyn til hvilke der ikke er blevet konstateret en sådan risiko fra deres ankomst til Canada frem til deres udrejse fra dette tredjeland, [ikke] [...] efter deres udrejse [...] [synes] at foreligge nogen forbindelse, selv indirekte, mellem deres PNR-oplysninger og det med den påtænkte aftale forfulgte formål, som kan begrunde [...], at PNR-oplysningerne for samtlige flypassagerer fortsat opbevares efter disses afgang fra Canada med henblik på en eventuel adgang til oplysningerne, uafhængigt af, om der foreligger nogen forbindelse til bekæmpelsen af terrorisme og grov, grænseoverskridende kriminalitet (jf. analogt dom af 21.12.2016, Tele2 Sverige og Watson m.fl., C-203/15 og C-698/15, EU:C:2016:970, præmis 119)« (præmis 205).

88 PNR-lovens artikel 18 foreskriver, at passageroplysninger opbevares i passagerdatabasen i en periode på højst fem år, efter at de er blevet registreret, og at de slettes efter udløbet af denne periode. I henhold til samme lovs artikel 21, stk. 1, sørger passageroplysningsenheden for, at passageroplysninger slettes permanent fra dennes database efter udløbet af den i artikel 18 nævnte periode.

Den femårige periode skal imidlertid sammenholdes med samme lovs artikel 19 ff., som ligeledes indeholder nærmere bestemmelser om opbevaring af oplysninger. Denne lovs artikel 19 skal selv sammenholdes med artikel 4, nr. 14), hvori »anonymisering ved hjælp af maskering af dataelementer« defineres som

»den omstændighed, at dataelementer, der kan tjene til direkte at identificere den registrerede, gøres utilgængelige for en bruger, jf. artikel 19«.

PNR-lovens artikel 20 foreskriver, at ved udløbet af den i artikel 19 omhandlede seks månedersperiode må videregivelse af fuldstændige passageroplysninger kun tillades med henblik på den behandling af oplysninger, der er foreskrevet i artikel 27, og udelukkende ifølge betingelserne i denne bestemmelse.

Passageroplysningsenheden opbevarer kun det i artikel 24 omhandlede resultat af behandlingen, så længe det er nødvendigt for at underrette de kompetente myndigheder og andre medlemsstaters passageroplysningsenheder om et hit (artikel 21, stk. 3, første afsnit).

PNR-lovens artikel 22 sikrer, at den ledende embedsmand og den databeskyttelsesansvarlige kun har adgang til alle relevante oplysninger i forbindelse med udførelsen af deres arbejde.

Behandlingen af oplysninger skal endelig logges og står i direkte sammenhæng med de formål, der er omhandlet i artikel 8 (artikel 23, stk. 1). Passageroplysningsenheden sørger for logning ved i fem år at opbevare dokumentation vedrørende alle behandlingssystemer og -procedurer, der anvendes under dens ansvar (artikel 23, stk. 2, første afsnit).

- 89 Perioden for opbevaring af passageroplysninger skal fastlægges under hensyntagen til formålene med behandlingen af disse oplysninger og i direkte forbindelse med målene om at forebygge, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet.
- 90 CPVP havde imidlertid konstateret, at når oplysninger opbevares længe og i store mængder, »øges risikoen for profilering af de registrerede, og det samme gør risikoen for afvigelse fra formålet («function creep»), dvs. potentiel urigtig anvendelse af oplysninger vedrørende andre overtrædelser, for hvilke der oprindeligt ikke var indgået nogen (politisk) aftale om udveksling af oplysninger« (CPVP's initiativudtalelse nr. 1/2010 af 13.1.2010 om forslag til lov om godkendelse af aftalen mellem Den Europæiske Union og Amerikas Forenede Stater om luftfartsselskabers behandling og overførsel af passagerliste (PNR)-oplysninger til United States Department of Homeland Security (DHS) (PNR-aftale 2007), udfærdiget i Bruxelles den 23. juli 2007 og i Washington den 26. juli 2007, punkt 3.3, s. 17-18).

I udtalelse nr. 55/2015 af 16. december 2015 om det lovforslag, der førte til PNR-loven, tilkendegav CPVP ligeledes, at behovet for en dataopbevaringsperiode på fem år skulle begrundes mere præcist og underbygges.

Den Rådgivende Komité for Konvention nr. 108 havde i sin udtalelse af 19. august 2016 ligeledes bemærket, at »masked out data still permits identification of the individuals and continues as such to constitute personal data, and that its

conservation should also be limited in time in order to prevent a permanent and general surveillance« (udtalelse af 19.8.2016, T-PD(2016)18rev, s. 9).

- 91 Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol) finder det det nødvendigt at forelægge Domstolen et ottende præjudicielt spørgsmål for at efterprøve, om denne opbevaringsperiode på fem år, der er tilladt i henhold til PNR-direktivet, henset til det ovenfor anførte og til de forskellige garantier, der er angivet i punkt 88 ovenfor, er forenelig med de bemærkninger fra Domstolen, der er nævnt i punkt 87 ovenfor, eftersom der ikke sondres mellem, hvorvidt den forudgående vurdering har vist, at de pågældende passagerer kan frembyde en risiko for den offentlige sikkerhed eller ej.

3. *Det andet anbringende*

- 92 Sagsøgeren har anført, at de anfægtede bestemmelser, da de udvider PNR-systemet til at omfatte flyvninger inden for EU, indirekte genindfører en grænsekontrol, der strider mod den frie bevægelighed for personer.
- 93 Med hensyn til PNR-lovens anvendelsesområde fremgår følgende af forarbejderne:

»Når der også indsamles oplysninger om flyvninger inden for EU, bliver det muligt at opstille en mere fuldstændig tabel over bevægelserne for de passagerer, der udgør en potentiel trussel for sikkerheden i EU og nationalt. Praksis har allerede vist, at visse hjemvendende fremmedkrigere (»foreign fighters«, der rejser tilbage til Europa) benytter forskellige fly, før de når frem til deres endelige bestemmelsessted.

Det fremgår udtrykkeligt af EU's PNR-direktiv, at medlemsstaterne kan behandle oplysninger om EU-passagerer i forbindelse med international trafik inden for EU. Den 21. april 2016 godkendte samtlige medlemsstater i Rådet for Indre og Retlige Anliggender en erklæring med det formål også at gennemføre EU's PNR-direktiv i national ret med hensyn til trafik inden for EU« (Doc. Parl., Chambre, 2015-2016, DOC 54-2069/001, s. 7).

- 94 Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol) har bemærket, at de passagerer, der er omhandlet i PNR-lovens kapitel 11, samt de omhandlede oplysninger og opbevaringsperioden er underlagt begrænsninger.

Det fremgår nemlig af forarbejderne, at »[o]mfattet er [...] alene passagerer, der ønsker at passere eller har passeret Belgiens ydre grænser på vej ind eller ud af landet, uanset den anvendte transportform (med skib, tog, bil eller fly). De politimyndigheder, der er ansvarlige for grænsekontrollen, og udlændingekontoret behandler derfor kun oplysninger om disse passagerer.

Passagerer, der har til hensigt at passere gennem det internationale transitområde – f.eks. i en lufthavn i Belgien – er ligeledes omfattet, for så vidt som reglerne om udlændinges indrejse, ophold og etablering på samt udvisning fra det nationale

område også finder anvendelse på dem. Disse personer skal således være i besiddelse af de krævede rejsedokumenter. Visse personer er underlagt kravet om lufthavnstransitvisum; det er tilladt at foretage kontrol i disse områder, og der kan i visse tilfælde træffes foranstaltning om hjemsendelse.

De såkaldte API-passageroplysninger er [...] de eneste, der videregives til politimyndighederne og til udlændingekontoret i henhold til dette kapitel. Disse oplysninger er opregnet i lovforslagets artikel 9, stk. 2.

De svarer i det væsentlige til dem, som luftfartsselskaber allerede skal videregive i henhold til kongelig anordning af 11. december 2006.

[...]

Oplysningerne må endvidere kun anvendes i 24 timer. Hvis udlændingekontoret er nødt til at få adgang til passageroplysninger for at kunne udføre sine lovbestemte opgaver, sender det en begrundet anmodning til passageroplysningsenheden« (ibidem, s. 34-35).

- 95 Tiende betragtning til PNR-direktivet gør det som tidligere nævnt muligt at udvide PNR-systemet til at omfatte flyvninger inden for EU. Proceduren for udvidelse af anvendelsesområdet er fastsat i PNR-direktivets artikel 2.

Formålet om at bekæmpe ulovlig indvandring og at forbedre grænsekontrollen vedrører kun de kategorier af passagerer, der er opregnet i PNR-lovens artikel 29, stk. 2, og er begrænset til de API-oplysninger, der er omhandlet i samme lovs artikel 9, stk. 1, nr. 18). De behandlinger, der foretages i forbindelse med dette formål, er ligeledes underlagt begrænsninger. De anfægtede bestemmelser indgår i gennemførelsen af API-direktivet, der ligeledes har som mål at bekæmpe ulovlig indvandring og at forbedre grænsekontrollen.

- 96 I udtalelse nr. 55/2015 af 16. december 2015 om det lovforslag, der førte til lov af 25. december 2016, gav CPVP imidlertid udtryk for tvivl om foreneligheden med princippet om fri bevægelighed for personer af det indførte PNR-system, der vedrører »såvel transport til og fra Schengenområdet (uden for Schengenområdet) som transport ind i og ud af Schengenområdet (inden for Schengenområdet)«, hvilket »indirekte kan føre til genindførelse af kontrollen ved de indre grænser« (punkt 21-25).
- 97 Da der hersker usikkerhed om fortolkningen og gyldigheden af API-direktiv 2004/82, finder Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol) det nødvendigt at forelægge Domstolen et niende præjudicielt spørgsmål.
- 98 Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol) forelægger et sidste spørgsmål om den eventuelle tidsmæssige tilrettelæggelse af den kommende doms retsvirkninger.

IV. De præjudicielle spørgsmål

Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol) forelægger derfor følgende præjudicielle spørgsmål:

1. Skal artikel 23 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse), sammenholdt med denne forordnings artikel 2, stk. 2, litra d), fortolkes således, at den finder anvendelse på en national lovgivning såsom lov af 25. december 2016 om behandling af passageroplysninger, som gennemfører Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/681 af 27. april 2016 om anvendelse af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet samt Rådets direktiv 2004/82/EF af 29. april 2004 om transportvirksomheders forpligtelse til at fremsende oplysninger om passagerer og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/65/EU af 20. oktober 2010 om meldeformaliteter for skibe, der ankommer til eller afgår fra havne i medlemsstaterne, og om ophævelse af direktiv 2002/6/EF?

2. Er bilag I til direktiv 2016/681 (EU) foreneligt med artikel 7, artikel 8 og artikel 52, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, for så vidt som de deri opregnede oplysninger er meget omfattende – bl.a. hvad angår de oplysninger, som er omhandlet i punkt 18 i bilag I til direktiv 2016/681, og som er mere vidtrækkende end de oplysninger, der er omhandlet i artikel 3, stk. 2, i direktiv 2004/82 – og for så vidt som de samlet set kan afsløre følsomme oplysninger og dermed overskride grænserne for det »strengt nødvendige«?

3. Er punkt 12 og 18 i bilag I til direktiv (EU) 2016/681 forenelige med artikel 7, artikel 8 og artikel 52, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, for så vidt som de deri omhandlede oplysninger henset til udtrykket »herunder« er angivet illustrativt og ikke udtømmende, hvilket indebærer, at kravet om, at regler, der gør indgreb i retten til respekt for privatlivet og i retten til beskyttelse af personoplysninger, skal være præcise og klare, ikke er opfyldt?

4. Er artikel 3, nr. 4), i direktiv (EU) 2016/681 og bilag I til dette direktiv forenelige med artikel 7, artikel 8 og artikel 52, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, for så vidt som det system for generel indsamling, overførsel og behandling af passageroplysninger, der er indført ved disse bestemmelser, omfatter enhver person, der anvender det pågældende transportmiddel, uanset om der foreligger noget objektive forhold, som gør det muligt at antage, at denne person kan frembyde en risiko for den offentlige sikkerhed?

5. Skal artikel 6 i direktiv (EU) 2016/681, sammenholdt med artikel 7, artikel 8 og artikel 52, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende

rettigheder, fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning såsom den anfægtede lov, hvorefter et af formålene med behandlingen af PNR-oplysninger kan være efterretnings- og sikkerhedstjenesternes overvågning af de omfattede aktiviteter, og dette formål dermed indgår i forebyggelse, opdagelse, efterforskning og retsforfølgning af terrorhandlinger og grov kriminalitet?

6. Er artikel 6 i direktiv (EU) 2016/681 forenelig med artikel 7, artikel 8 og artikel 52, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, for så vidt som den deri omhandlede forudgående vurdering ved korrelation med databaser og forud fastsatte kriterier finder systematisk og generel anvendelse på oplysninger om passagerer, uanset om der foreligger noget objektivt forhold, som gør det muligt at antage, at disse passagerer kan frembyde en risiko for den offentlige sikkerhed?

7. Kan begrebet »anden [kompetent] national myndighed« i artikel 12, stk. 3, i direktiv (EU) 2016/681 fortolkes således, at det omfatter den passageroplysningsenhed, som er oprettet ved lov af 25. december 2016, og som derfor kan give adgang til PNR-oplysninger efter en periode på seks måneder i forbindelse med ad hoc-efterforskninger?

8. Skal artikel 12 i direktiv (EU) 2016/681, sammenholdt med artikel 7, artikel 8 og artikel 52, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning såsom den anfægtede lov, hvori der er fastsat en generel dataopbevaringsperiode på fem år, uden at der sondres mellem, hvorvidt den forudgående vurdering har vist, at de pågældende passagerer kan udgøre en risiko for den offentlige sikkerhed eller ej?

9. a) Er direktiv 2004/82/EF foreneligt med artikel 3, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union og med artikel 45 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, for så vidt som de deri fastsatte forpligtelser finder anvendelse på flyvninger inden for EU?

b) Skal direktiv 2004/82/EF, sammenholdt med artikel 3, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union og med artikel 45 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, fortolkes således, at det er til hinder for en national lovgivning såsom den anfægtede lov, der med henblik på at bekæmpe ulovlig indvandring og at forbedre grænsekontrollen gør det muligt at indføre et system til indsamling og behandling af oplysninger om passagerer »på vej til, fra og gennem det nationale område«, hvilket indirekte kan føre til genindførelse af kontrollen ved de indre grænser?

10. Såfremt Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol) på grundlag af besvarelsene af de foregående præjudicielle spørgsmål konkluderer, at den anfægtede lov, der bl.a. gennemfører direktiv (EU) 2016/681, er i strid med en eller flere af de forpligtelser, der følger af de i disse spørgsmål nævnte bestemmelser, kan Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol) da midlertidigt opretholde virkningerne af lov af 25. december 2016 om behandling af

passageroplysninger med henblik på at undgå retsusikkerhed og muliggøre, at oplysninger, der forinden er blevet indsamlet og lagret, stadig kan anvendes til de formål, der er omhandlet i loven?

ARBEJDSDOKUMENT