

C-817/19. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2019. október 31.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Cour constitutionnelle (Belgium)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2019. október 17.

Felperes:

ASBL „Ligue des droits humains”

I. A kereset tárgya és a felek álláspontja

- 1 A belga jogalkotó elfogadta a loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers-t (az utasok adatainak kezeléséről szóló, 2016. december 25-i törvény, *Moniteur belge*, 2017. január 25.; a továbbiakban úgy is, mint: PNR-törvény), lényegében az alábbi átültetése céljából:
 - az utas-nyilvántartási adatállománynak (PNR) a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása érdekében történő felhasználásáról szóló, 2016. április 27-i (EU) 2016/681 európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban úgy is, mint: PNR-irányelv).
 - a fuvarozóknak az utasokkal kapcsolatos adatok közlésére vonatkozó kötelezettségéről szóló, 2004. április 29-i 2004/82/EK tanácsi irányelv (a továbbiakban úgy is mint: API-irányelv).
- 2 A PNR-törvény arra kötelezi a nemzetközi jellegű személyszállítás különböző (légi, vasúti, nemzetközi közúti és tengeri) ágazatait, valamint az utazási vállalkozásokat, hogy továbbítsák utasaik adatait egy az SPF Intérieur (szövetségi belügyi szolgálat, Belgium) által kezelt adatbázis felé.

- 3 Ennek érdekében a törvény az SPF Intérieur keretében egy „utasinformációs egységet” (12–14. cikk) hoz létre, amely többek között a rendőrség, az állambiztonság, a hírszerzési és biztonsági szerv, valamint a vámhatóság kirendelt tagjaiból áll, és amelynek feladata többek között a fuvarozók és az utazási vállalkozások által továbbított utasadatok gyűjtése, megőrzése és kezelése.
- 4 Az „utas-adatbank” egyrészt a foglalási adatokat, másrészt pedig a becsekkolási és beszállási adatokat tartalmazza (ún. API – Advance Passenger Information adatok és ún. PNR [Passenger Name Record] adatok) (9. cikk).
- 5 Ezeket az adatokat többek között kutatási, a törvényben meghatározott bűncselekményekkel kapcsolatos bűnüldözési és büntetés-végrehajtási célokból, valamint az erőszakos radikalizáció keretében a közbiztonságot érintő súlyos zavarok megelőzése, a hírszerzési és biztonsági szervek tevékenységének figyelemmel kísérése, valamint a külső határokon a személyek ellenőrzésének javítása, illetve az illegális bevándorlás elleni küzdelem céljából kezelik (8. cikk).
- 6 Az adatkezelésre az utasok előzetes (indulásuk vagy érkezésük előtti) értékelése keretében (24–26. cikk) vagy egyedi ellenőrzések során (27. cikk) kerülhet sor.
- 7 A törvény azt írja elő, hogy az utasok adatait az utas-adatbankban való rögzítésüktől számítva legfeljebb öt évig őrzik meg (18–23. cikk).
- 8 Az ASBL „Ligue des droits humains” a következő hét ponton kifogásolja a törvényt:
 - a 2016. december 25-i törvény végrehajtási szabályai (a 3. cikk (2) bekezdése és a 7. cikk (3) bekezdése);
 - a „személyazonosító dokumentumok” és az „úti okmányok” fogalma (a 7. cikk (1) és (2) bekezdése);
 - az érintett adatok (a 4. cikk 9. pontja, valamint a 9. cikk);
 - az „utas” fogalma (a 4. cikk 10. pontja);
 - a PNR-adatok kezelésének céljai (8. cikk);
 - az utas-adatbank kezelése és az adatkezelés az utasok előzetes értékelése, valamint az egyedi ellenőrzések során (12–16. cikk, 24–27. cikk, valamint 50. és 51. cikk);
 - a PNR-adatok megőrzésének időtartama (18. cikk).
- 9 Az ASBL „Ligue des droits humains” e kérdéseket illetően szabálytalanságokat észlel és két jogalapon nyugvó megsemmisítés iránti keresetet terjeszt a Cour constitutionnelle (alkotmánybíróság, Belgium) elé.

- 10 Az első jogalap lényegében az (EU) 2016/679 rendelet¹ 23. cikkén, az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 7. és 8. cikkén, valamint 52. cikkének (1) bekezdésén, illetve az Emberi Jogok Európai Egyezménye (kihirdette: az 1993. évi XXXI. törvény, a továbbiakban EJEE) 8. cikkén alapul.
- 11 Az ASBL „Ligue des droits humains” lényegében előadja, hogy a magánélet tiszteletben tartásához való jogba és a személyes adatok védelméhez való jogba történő beavatkozás jogellenes, mivel nem felel meg a jogszerűség, a szükségesség és az arányosság elveinek.
- 12 Mindenekelőtt a PNR-törvény jelentős mérlegelési mozgásteret biztosít a végrehajtó hatalom számára, amelyet felhív arra, hogy királyi rendelet révén határozzon meg egyes lényeges elemeket, megsértve a jogszerűség elvét, amely azt követeli meg, hogy a beavatkozást törvény írja elő, illetve hogy a királynak adott felhatalmazás esetén a lényeges elemeket a törvény kellően pontosan és részletesen írja elő.
- Egyébként a megtámadott törvény nem követ jogszerű célt. Egy „pre-screening” nevű előzetes értékelést ír elő, amelynek során a megérkezés előtt, a tranzitban vagy a nemzeti indulási pontban értékelik az utasok által képviselt kockázatot.
- 13 A felperes ezt követően vitatja a megtámadott intézkedések szükségességét a követett cél eléréséhez.
- Előadja, hogy az adatok megfeleltetése, amely egyértelműen kisebb beavatkozást jelent a magánéletbe, mint egy adatbank létrehozása, szintén lehetővé tenné a kitűzött cél elérését.
- 14 Végül azt állítja, hogy a megtámadott törvény nem tartja tiszteletben az arányosság elvét, mivel a gazdasági szereplők az adatokat költségtétel nélkül és általános módon gyűjtik, és továbbítják az illetékes hatóságoknak, hogy azokat a követett céltól függő megkülönböztetés, differenciálás, korlátozás vagy kivétel nélkül öt éven át megőrizték.
- 15 Közelebbről a törvény sérti az arányosság elvét, figyelemmel a) annak hatályára és az érintett adatkategóriákra, b) az általa bevezetett adatkezelésekre, c) annak céljaira és d) az adatok megőrzési idejére.
- 16 Mindenekelőtt a megtámadott törvény olyan rendkívül széles körben határozza meg a gyűjtött adatok körét, amely nyilvánvalóan túlmegy a szigorúan szükséges mértéken.

¹ A természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2016. április 27-i (EU) 2016/679 európai parlamenti és tanácsi rendelet (általános adatvédelmi rendelet) (HL 2016. L 119., 1. o.; helyesbítések: HL 2016. L 314., 72. o.; HL 2018. L 127., 2. o.; a továbbiakban úgyis, mint GDPR).

- 17 A felperes megállapítja, hogy úgy tűnik – noha a törvény nem egyértelmű –, hogy a pre-screeninget az utas-adat információs egység központi adatbankjában kell elvégezni, a fenyegetés mutatóiként használt, előzetesen megállapított szempontok segítségével. Márpedig a PNR-törvény nem határozza meg sem a korreláció céljára felhasznált adatbank pontos jellegét, sem annak részletes szabályait. A PNR-törvény azt sem rögzíti, hogy a korreláció a terrorizmussal és a súlyos bűnözéssel szembeni küzdelemmel összefüggésben felhasznált adatbázisokra korlátozódik.
- 18 A felperes a törvény által a ténylegesen elérhető adatok pontos meghatározása nélkül előírt egyedi ellenőrzéseket is kifogásolja.
- 19 A felperes kifogásolja továbbá az adatkezelés céljait is, amelyek egyértelműen szélesebb körűek, mint a PNR-irányelv által előírtak, így az illegális bevándorlás elleni küzdelem, az állam alapvető érdekei ellen fenyegetésnek minősíthető tevékenységek elleni küzdelem, illetve a kizárólag a körlevélben meghatározott „erőszakos radikalizáció” elleni küzdelem.
- 20 Végül a felperes az ötéves adatmegőrzési időt kifogásolja. A jogalkotó semmilyen módon nem igazolta a PNR-irányelv által engedélyezett maximális időtartam kiválasztását, amely rámutat az intézkedés aránytalanságára.
- 21 A törvény védelmében fellépő Conseil des ministres (minisztertanács, Belgium) elsődlegesen az első jogalap elfogadhatatlanságára hivatkozik, amennyiben az sérti az általános adatvédelmi rendelet 23. cikkét, mivel egyértelműen kitűnik mind az általános adatvédelmi rendelet (19) preambulumbekzdéséből, mind a PNR-irányelv 1. cikkéből, hogy a PNR-adatok kezelése nem az általános adatvédelmi rendelet, hanem a tagállamok közötti igazságügyi és rendőrségi együttműködés és az (EU) 2016/680 irányelv² hatálya alá tartozik.
- 22 Egyebekben előadja, hogy a jogszerűség elve nem sérül, mivel a törvény tartalmazza az általa előírt intézkedések lényeges elemeit, a királynak adott felhatalmazás pedig kellően pontos. Egyébként az Emberi Jogok Európai Bírósága szerint a jogszerűség követelménye anyagi értelemben értendő, így a rendeleti jellegű jogi aktusok megfelelnek az Emberi Jogok Európai Egyezményének értelmében vett „törvény” fogalmának.

A PNR-törvény a közbiztonság biztosítását célozza, nem csak a terrorista bűncselekmények, illetve a súlyos bűncselekmények bizonyos formái üldözésének lehetővé tételével, hanem az összegyűjtött adatok előzetes elemzése révén e bűncselekmények megelőzése révén is. A Bíróság – mind a 2014. április 8-i

² A személyes adatoknak az illetékes hatóságok által a bűncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése, a vádeljárás lefolytatása vagy büntetőjogi szankciók végrehajtása céljából végzett kezelése tekintetében a természetes személyek védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 2008/977/IB tanácsi kerethatározat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2016. április 27-i (EU) 2016/680 európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2016. L 119., 680. o.; helyesbítés: HL 2018. L 127., 7. o.; a továbbiakban: 2016/680 irányelv).

Digital Rights Ireland és társai ítéletében (C-293/12 és C-594/12, EU:C:2014:238), mind pedig a 2017. július 26-i 1/15 (EU–Kanada PNR-megállapodás) véleményében (EU:C:2017:592) –elismerte, hogy e célok az Európai Unió Alapjogi Chartája 52. cikkének (1) bekezdése értelmében jogszerűek.

- 23 A minisztertanács úgy véli, hogy a megtámadott intézkedések arányosak.
- 24 Ami az utas-adatbank létrehozását illeti, a minisztertanács rámutat, hogy a felperes annak bizonyítás nélküli kijelentésére szorítkozik, hogy az adatok megfeleltetése lehetővé tenné a követett cél elérését, valamint hogy az kevésbé képezne beavatkozást a magánélet tiszteletben tartásához való jogba. Ehhez hozzáteszi, hogy a pusztán megfeleltetés nem lenne elegendő a biztonsági kockázatok azonosítását célzó előzetes értékelések elvégzéséhez. Az adatbázis létrehozása egyebekben lehetővé teszi a PNR-irányelv (25) preambulumbekzdésének való megfelelést, amely az adatoknak a követett célokra figyelemmel szükséges ideig tartó megőrzésére hív fel.

- 25 Ami a különböző adatbázisok közötti korrelációt illeti, a minisztertanács emlékeztet arra, hogy a PNR-törvény 24. és 25. cikke a PNR-irányelv 6. cikkét ülteti át. Az előkészítő anyagokból egyébként kitűnik, hogy a jogalkotó nem az utas-adatbank és azon adatbankok összessége között kívánt korrelációt kialakítani, amelyekhez az illetékes hatóságok hozzáférnek, hanem kizárólag az utas-adatbank és a megtámadott törvény által követett céloknak megfelelő adatbankok között. Ezek az intézkedések megfelelnek a Bíróság 1/15. sz. véleményében rögzítetteknek, mivel a PNR-irányelv 6. cikkének (3) bekezdése azt sem jelöli meg, hogy mely adatbankok hozhatók korrelációba. A mérlegelési jogkör nem ellentétes a jogszerűség Emberi Jogok Európai Bírósága által értelmezett elvével sem.

A törvény célját egyébként nem lehetne elérni, ha az utasok előre ismernék azokat a szempontokat, amelyek alapján pozitív megfeleltetésre kerül sor, mivel ennek megfelelően alakíthatnák magatartásukat. A megtámadott törvény 16. cikke ezenkívül egyértelműen kimondja, hogy a pre-screeninget az utas-adatbázisban kell elvégezni, ami tehát így megfelel a jogszerűség elvének.

- 26 Ami az adatok megőrzési idejét illeti, a minisztertanács úgy véli, hogy nem észszerűtlen az ötéves megőrzési idő előírása, ami egyébként megfelel a vétségek és a vétségi eljárásban elbírált büntettek kapcsán a büntetőeljárás minimális elévülési idejének.

Ezen adatok megőrzési ideje, amely megfelel a PNR-irányelv által előírt időtartamnak, tehát egyáltalán nem aránytalan.

- 27 A második, másodlagosan felhozott jogalap lényegében az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdésének és a Charta 45. cikkének együttes megsértésén alapul.

- 28 A felperes előadja, hogy a PNR-törvény 3. cikkének (1) bekezdése, 8. cikkének (2) bekezdése, valamint a 28–31. cikket tartalmazó 11. fejezete ellentétes a személyek szabad mozgásával, mivel nem csak az Unión kívüli közlekedésre vonatkoznak, hanem az Unión belüli közlekedésre is, a közbelső leszállásokat is beleértve. A felperes másként fogalmazva úgy véli, hogy a PNR-rendszer Unión belüli járatokra való kiterjesztésével a megtámadott rendelkezések közvetve a személyek szabad mozgásával ellentétesen visszaállítják a határellenőrzést.
- 29 A minisztertanács úgy véli, hogy a megtámadott törvény nem állít vissza semmilyen határellenőrzést és egyáltalán nem ellentétes a személyek szabad mozgásával. A PNR-irányelv nem alkalmazandó az illegális bevándorlásra és a megtámadott törvény nem kizárólag a PNR-irányelvet ülteti át, hanem az API-irányelvet is.

Megfogalmazása szerint a jogalap kizárólag a megtámadott törvény 3. cikkének (1) bekezdésére, 8. cikkének (2) bekezdésére, valamint 11. fejezetére vonatkozik. Márpedig a „külső határok” fogalmának meghatározásából kitűnik, hogy a PNR-törvény kizárólag az Unión kívüli ellenőrzésekre vonatkozik. Ezenkívül a PNR-törvény a 2004/82/EK irányelvet ülteti át, így nem értelmezhető úgy, hogy visszaállítja a határellenőrzést a schengeni térségben.

Harmadlagosan a PNR-irányelv (10) preambulumbekkezdése kifejezetten előírja a PNR adatok felhasználási lehetőségének kiterjesztését az EU-n belüli légi járatokra, ami azt bizonyítja, hogy ezen intézkedés önmagában nem ellentétes a szabad mozgással, valamint az 562/2006/EK rendelettel.

II. Jogi háttér

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye

- 30 A 8. cikk a következőket írja elő:

„1. Mindenkinnek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák.

2. E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.”

Az uniós jog

Az Európai Unió Alapjogi Chartája

- 31 A Charta 7. cikke („A magán- és a családi élet tiszteletben tartása”) a következőképpen rendelkezik:

„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát és kapcsolattartását tiszteletben tartsák.”

- 32 A Charta 8. cikke („A személyes adatok védelme”) a következőket mondja ki:

„(1) Mindenkinek joga van a rá vonatkozó személyes adatok védelméhez.

(2) Az ilyen adatokat csak tisztességesen és jóhiszeműen, meghatározott célokra, az érintett személy hozzájárulása alapján vagy valamilyen más, a törvényben rögzített jogos okból lehet kezelni. Mindenkinek joga van ahhoz, hogy a róla gyűjtött adatokat megismerje, és joga van azokat kijavíttatni.

(3) E szabályok tiszteletben tartását független hatóságnak kell ellenőriznie.”

- 33 A Charta 52. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Az e Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásukra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.”

Az általános adatvédelmi rendelet (GDPR)

- 34 A 2. cikk (2) bekezdésének d) pontja kimondja:

„(2) E rendelet nem alkalmazandó a személyes adatok kezelésére, ha azt:

[...]

- d) az illetékes hatóságok bűncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése, eljárás lefolytatása vagy büntetőjogi szankciók végrehajtása céljából végzik, ideértve a közbiztonságot fenyegető veszélyekkel szembeni védelmet és e veszélyek megelőzését.”

- 35 A 23. cikk a következőket írja elő:

„(1) Az adatkezelőre vagy adatfeldolgozóra alkalmazandó uniós vagy tagállami jog jogalkotási intézkedésekkel korlátozhatja a 12–22. cikkben és a 34. cikkben foglalt, valamint a 12–22. cikkben meghatározott jogokkal és kötelezettségekkel

összhangban lévő rendelkezései tekintetében az 5. cikkben foglalt jogok és kötelezettségek hatályát, ha a korlátozás tiszteletben tartja az alapvető jogok és szabadságok lényeges tartalmát, valamint az alábbiak védelméhez szükséges és arányos intézkedés egy demokratikus társadalomban:

- a) nemzetbiztonság;
- b) honvédelem;
- c) közbiztonság;
- d) bűncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése vagy a vádeljárás lefolytatása, illetve büntetőjogi szankciók végrehajtása, beleértve a közbiztonságot fenyegető veszélyekkel szembeni védelmet és e veszélyek megelőzését;
- e) az Unió vagy valamely tagállam egyéb fontos, általános közérdekű célkitűzései, különösen az Unió vagy valamely tagállam fontos gazdasági vagy pénzügyi érdeke, beleértve a monetáris, a költségvetési és az adózási kérdéseket, a népegészségügyet és a szociális biztonságot;
- f) a bírói függetlenség és a bírósági eljárások védelme;
- g) a szabályozott foglalkozások esetében az etikai vétségek megelőzése, kivizsgálása, felderítése és az ezekkel kapcsolatos eljárások lefolytatása;
- h) az a)–e) és a g) pontban említett esetekben – akár alkalmanként – a közhatalmi feladatok ellátásához kapcsolódó ellenőrzési, vizsgálati vagy szabályozási tevékenység;
- i) az érintett védelme vagy mások jogainak és szabadságainak védelme;
- j) polgári jogi követelések érvényesítése.

(2) Az (1) bekezdésben említett jogalkotási intézkedések adott esetben részletes rendelkezéseket tartalmaznak legalább:

- a) az adatkezelés céljaira vagy az adatkezelés kategóriáira,
- b) a személyes adatok kategóriáira,
- c) a bevezetett korlátozások hatályára,
- d) a visszaélésre, illetve a jogosulatlan hozzáférésre vagy továbbítás megakadályozását célzó garanciákra,
- e) az adatkezelő meghatározására vagy az adatkezelők kategóriáinak meghatározására,

f) az adattárolás időtartamára, valamint az alkalmazandó garanciákra, figyelembe véve az adatkezelés vagy az adatkezelési kategóriák jellegét, hatályát és céljait,

g) az érintettek jogait és szabadságait érintő kockázatokra, és

h) az érintettek arra vonatkozó jogára, hogy tájékoztatást kapjanak a korlátozásról, kivéve, ha ez hátrányosan befolyásolhatja a korlátozás célját”.

A PNR-irányelv

36 A 3. cikk így szól:

Ezen irányelv alkalmazásában a következő fogalom meghatározásokat kell alkalmazni:

„[...]”

4. »utas« egy légi jármű fedélzetén a légi fuvarozó hozzájárulásával szállított vagy szállítandó személy – beleértve a tranzit- vagy átszálló utasokat is –, a személyzet kivételével, amely hozzájárulást az adott személynek az utasjegyzékbe történő felvétele igazolja”.

37 A 4. cikk a következőket írja elő:

„Az utas-adat információs egység

(1) Valamennyi tagállam létrehoz vagy kijelöl egy olyan hatóságot, amely a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása terén illetékes, vagy egy ilyen hatóság szervezeti egységét annak érdekében, hogy utas-adat információs egységként járjon el.

(2) Az utas-adat információs egység felel:

a) a PNR-adatoknak a légi fuvarozóktól történő gyűjtéséért, ezen adatok tárolásáért és kezeléséért, továbbá az adatoknak vagy a kezelésükből származó eredményeknek az 7. cikkben említett illetékes hatóságok részére történő továbbításáért;

b) mind a PNR-adatoknak, mind a kezelésükből származó eredményeknek más tagállamok utas-adat információs egységeivel és az Európával történő, a 9. és 10. cikk szerinti cseréjéért.

[...]”.

38 A 6. cikk a következőket írja elő:

„(1) A légi fuvarozók által továbbított PNR-adatokat az érintett tagállam utas-adat információs egysége gyűjti a 8. cikkben foglaltakkal összhangban. Amennyiben a légi fuvarozók által továbbított PNR-adatok az I. mellékletben felsoroltakon túl más adatokat is tartalmaznak, akkor az utas-adat információs egység ezeket az adatokat a beérkezést követően haladéktalanul és véglegesen töröli.

(2) Az utas-adat információs egység a PNR-adatokat kizárólag a következő célokból kezeli:

a) az utasok értékelése a tagállamba történő tervezett érkezésüket vagy elutazásukat megelőzően annak érdekében, hogy beazonosítsák azokat a személyeket, akiket a 7. cikkben említett illetékes hatóságoknak és adott esetben a 10. cikk szerint az Europolnak további vizsgálat alá kell vonnia, tekintettel arra, hogy ezek a személyek érintettek lehetnek terrorista bűncselekményben vagy súlyos bűncselekményben;

b) a 7. cikk szerinti illetékes hatóságok eseti alapon, kellően alátámasztott, megfelelő indokolással ellátott megkeresésére történő válaszadás, amely egyedi esetekben a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és üldözése céljából a PNR-adatok szolgáltatására és a PNR-adatok kezelésére, és az ilyen adatkezelés eredményének az illetékes hatóságok és adott esetben az Europol részére történő szolgáltatására irányul; valamint

c) a PNR-adatok értékelése olyan új kritériumok megalkotása vagy frissítése céljából, amelyek a terrorista bűncselekményben vagy súlyos bűncselekményben esetlegesen érintett személyek beazonosítására irányuló, a (3) bekezdés b) pontja alapján végzett értékelések elvégzéséhez szükségesek.

[...]”.

39 A 12. cikk a következőket írja elő:

„(1) A tagállamok biztosítják, hogy a légi fuvarozók által az utas-adat információs egység részére szolgáltatott PNR-adatokat az utas-adat információs egységhez történő továbbításukat követően öt évig megőrizték azon tagállam utas-adat információs egységének adatbázisában, amelynek a területén a légi járat leszállt vagy felszállt.

(2) A PNR-adatoknak az (1) bekezdésben említett továbbítását követő hat hónap lejártával az összes PNR-adatot személyazonosításra alkalmatlanná kell tenni az azon utasok közvetlen beazonosítására alkalmas alábbi adatelemek elrejtése útján, akikre a PNR-adatok vonatkoznak:

a) név(nevek), beleértve a PNR-ban szereplő egyéb utasok nevei és az utas-nyilvántartási adatállomány szerint együtt utazó utazók száma;

- b) cím és elérhetőség;
- c) kifizetésekhez kapcsolódó valamennyi adat, beleértve a számlázási cím, amennyiben olyan információt tartalmaz, amely alkalmas lehet azon utas közvetlen beazonosítására, akire a PNR-adatok vonatkoznak, illetve bármely más személy beazonosítására;
- d) törzsutas-adatok;
- e) általános megjegyzések, amennyiben olyan információt tartalmaznak, amely alkalmas lehet azon utas közvetlen beazonosítására, akire a PNR-adatok vonatkoznak;
- f) minden összegyűjtött előzetes utas-információs adat.

(3) A (2) bekezdésben említett hat hónap lejártával a teljes PNR-adatok közlése csak akkor engedélyezhető, ha

a) alapos okkal feltételezhető, hogy ez a 6. cikk (2) bekezdésének b) pontjában említett célból szükséges, és

b) azt jóváhagyta:

i. egy igazságügyi hatóság, vagy

ii. a nemzeti jog alapján az adatok közlésére vonatkozó feltételek teljesülésének ellenőrzésére hatáskörrel rendelkező más nemzeti hatóság, ebben az esetben az utas-adat információs egység adatvédelmi tisztviselőjét erről tájékoztatni kell, és az adatvédelmi tisztviselő utólagos ellenőrzést végez.

(4) A tagállamok biztosítják, hogy a PNR-adatokat az (1) bekezdésben meghatározott időszak lejártával véglegesen törlik. Ez a kötelezettség nem érinti azokat az eseteket, amikor konkrét PNR-adatokat továbbítottak valamely illetékes hatóság számára, és azokat egy konkrét ügy összefüggésében terrorista bűncselekmény vagy súlyos bűncselekmény megelőzése, felderítése, nyomozása vagy üldözése céljából használják fel, amely esetben az ilyen adatok illetékes hatóság általi megőrzését a tagállam nemzeti joga szabályozza.

(5) A 6. cikk (2) bekezdésének a) pontjában említett adatkezelés eredményét az utas-adat információs egység kizárólag addig őrzi meg, ameddig az az illetékes hatóságoknak és más tagállamok utas-adat információs egységeinek a 9. cikk (1) bekezdésével összhangban, a pozitív találatról történő tájékoztatása érdekében szükséges. Amennyiben egy automatizált adatkezelés eredménye a 6. cikk (5) bekezdésében említett, nem automatizált eszközökkel végzett egyedi felülvizsgálat alapján negatívnak bizonyul, az eredményt a későbbi »téves« pozitív találatok elkerülése érdekében továbbra is tárolni lehet mindaddig, ameddig az alapul szolgáló adatokat az e cikk (4) bekezdése alapján nem törlik. ”

- 40 A PNR-irányelv „A légi fuvarozók által összegyűjtött utas-nyilvántartási adatállomány” című I. melléklete többek között az alábbiakat rögzíti:

„[...]

12. Általános megjegyzések (beleértve a felügyelet nélkül utazó, 18 év alatti kiskorúakra vonatkozó minden rendelkezésre álló információt, így a kiskorú nevét és nemét, életkorát, az általa beszélt nyelvet vagy nyelveket, az indulási oldalon megjelent gondviselő nevét és elérhetőségét, valamint a kiskorúhoz fűződő kapcsolatát, az érkezési oldalon a kiskorút váró gondviselő nevét és elérhetőségét, valamint a kiskorúhoz fűződő kapcsolatát, az indulási és az érkezési oldalon megbízott személyt)

[...]

18. Minden összegyűjtött előzetes utasinformációs (API) adat (beleértve a személyi okmány típusát, számát, kiállító országát és lejáratát, az állampolgárságot, családi nevet, utónevet, nemet, születési időt, légitársaságot, járatszámot, az indulás dátumát, az érkezés dátumát, az indulási repülőteret, az érkezési repülőteret, az indulási időt és az érkezési időt)

[...]”

Az API-irányelv

- 41 Az 1. cikk a következőképpen rendelkezik:

„Ezen irányelv célja a határellenőrzések javítása és az illegális bevándorlás elleni küzdelem, melynek keretében a fuvarozók az utasok adatait előzetesen továbbítják az illetékes nemzeti hatóságoknak.”

A belga jog

- 42 A (2018. július 15-i és 30-i törvény, valamint a 2019. május 2-i törvény által módosított) **PNR-törvény** releváns rendelkezései a következők:

„2. FEJEZET Hatály

3. cikk 1. § A jelen törvény meghatározza a fuvarozók és az utazási vállalkozások nemzeti területre beutazó, onnan kiutazó és azon átutazó utasok adatainak továbbítására vonatkozó kötelezettségeit.

2. § A Király a minisztertanács keretében hozott rendeletben a személyes adatok kezelése kapcsán hatáskörrel rendelkező hatóság véleményének kikérését követően közlekedési ágazatonként, illetve az utazási vállalkozások számára meghatározza az utasok továbbítandó adatait és a továbbítás részletszabályait. [...]

3. FEJEZET Fogalommeghatározások

4. cikk „A jelen törvény és a végrehajtására kiadott rendeletek alkalmazásában az alábbi kifejezések értelmezése a következő:

[...]

9° »PNR«: olyan adatállomány, amely az egyes utasoknak az utazáshoz kötelezően megadandó adatait tartalmazza, és amely minden olyan, a 9. cikkben hivatkozott információt magában foglal, amelyek ahhoz szükségesek, hogy a jegyet kiállító és a fuvarozásban részt vevő fuvarozók és utazási vállalkozások elvégezhessek és ellenőrizhessék a foglalásokat minden egyes személyesen vagy más nevére történt útvonalfoglalás esetében, függetlenül attól, hogy azokat légi járatok utasfelvételi-helyfoglalási rendszerek, indulás-ellenőrzési rendszerek (amelyet utasfelvételi eljárásra is használnak), vagy ugyanilyen feladatokat ellátó egyenértékű rendszerek szolgáltatják-e;

10° »utas«: egy légi jármű fedélzetén a fuvarozó hozzájárulásával szállított vagy szállítandó személy – beleértve a tranzit- vagy átszálló utasokat is –, a személyzet kivételével, amely hozzájárulást az adott személynek az utasjegyzékbe történő felvétele igazolja;

[...]

5. FEJEZET Az adatkezelés célja

8. cikk 1. § Az adatokat az alábbi célokból kezelik:

1° a Code d’Instruction criminelle-ben [belga büntetőeljárási törvény] meghatározott bűncselekmények nyomozása és üldözése, az ítéletek és szabadságkorlátozó intézkedések végrehajtását is beleértve;

2° a Code pénalban [belga büntető törvénykönyv] meghatározott bűncselekmények nyomozása és üldözése, az ítéletek és szabadságkorlátozó intézkedések végrehajtását is beleértve;

3° az erőszakos radikalizáció keretében a közbiztonságot érintő súlyos zavarok megelőzése jelenségek és csoportok megfigyelése révén, a loi du 5 août 1992 sur la fonction de police [a rendőrségi feladatokról szóló, 1992. augusztus 5-i törvény] 44/5. cikke 1. §-a 2. és 3. pontjának, valamint 2. §-ának megfelelően;

4° a loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité [a hírszerzési és biztonsági szervekről szóló, 1998. november 30-i alkotmányerejű törvény] 7. cikkének 1. pontjában és 3. pontjának 1. alpontjában, 11. cikke 1. §-ának 1–3. pontjában, valamint 5. pontjában hivatkozott tevékenységek figyelemmel kísérése;

5° [a különböző törvényekben] meghatározott bűncselekmények nyomozása és üldözése.

2. § A 11. fejezetben előírt feltételek tiszteletben tartásával az utasok adatait a személyek külső határokon történő ellenőrzésének javítása és az illegális bevándorlás elleni küzdelem céljára is felhasználják.

6. FEJEZET Utasadatok

9. cikk 1. § A foglalási adatokat illetően az utasadatok legfeljebb az alábbiakra terjednek ki:

1° PNR nyilvántartási helymeghatározó kód;

2° a helyfoglalás/jegykiállítás dátuma;

3° az utazás tervezett időpontjai;

4° családi név, utónév, születési idő;

5° cím és elérhetőségre vonatkozó információk (telefonszám, e-mail cím);

6° a fizetésekhez kapcsolódó információk, beleértve a számlázási címet is;

7° az utazás teljes útvonala az adott utas vonatkozásában;

8° a »regisztrált utasokra«, vagyis a törzsutasokra vonatkozó információk;

9° az utazási iroda vagy utazásközvetítő;

10° az »utas utazási státusa«, ideértve a visszaigazolásokat, az utasfelvételi státust, a jegykezelésre nem jelentkezett (no show)/foglalás nélkül utazó utasokra (go show) vonatkozó adatot;

11° megosztott vagy szétosztott PNR-információ;

12° általános megjegyzések (beleértve a felügyelet nélkül utazó, 18 év alatti kiskorúakra vonatkozó minden rendelkezésre álló információt, így a kiskorú nevét és nemét, életkorát, az általa beszélt nyelvet vagy nyelveket, az indulási oldalon megjelent gondviselő nevét és elérhetőségét, valamint a kiskorúhoz fűződő kapcsolatát, az érkezési oldalon a kiskorút váró gondviselő nevét és elérhetőségét, valamint a kiskorúhoz fűződő kapcsolatát, az indulási és az érkezési oldalon megbízott személyt;

13° jegykiállítással kapcsolatos adatok, úgymint a jegy sorszáma, a jegykiállítás és az egy útra szóló jegyek dátuma, automatikus árlekérdezés;

14° az ülőhely száma és egyéb ülőhely-információk;

15° megosztott járáttal kapcsolatos adatok;

16° valamennyi poggyászra vonatkozó információ;

17° az egy PNR-hoz kapcsolódó egyéb utazók száma és neve;

18° minden összegyűjtött és a 2. §-ban felsorolt előzetes utasinformációs (API) adat;

19° az 1–18. pontban megjelölt adatok összes korábbi módosítása;

2. § A becsekkolási és beszállási adatokat illetően az 1. § 18. pontjában hivatkozott adatok a következők:

1° az úti okmány típusa;

2° az okmány száma;

3° állampolgárság,

4° az okmány kiállításának országa;

5° az okmány lejáratának dátuma;

6° családi név, utónév, nem, születési idő;

7° fuvarozó/utazási vállalkozás;

8° a járat száma;

9° indulás dátuma, érkezés dátuma;

10° indulási hely, érkezési hely;

9° indulási idő, érkezési idő;

12° a járaton szállított utasok teljes száma,

13° ülészet;

14° PNR nyilvántartási helymeghatározó kód;

15° csomagok száma, súlya és azonosítása;

16° beutazási határátkelőhely az állam területére,

[...]

7. FEJEZET Utas-adat információs egység

12. cikk A Service Public Fédéral Intérieur [szövetségi belügyi szolgálat] keretében utas-adat információs egység jön létre.

13. cikk 1. § Az utas-adat információs egység felel:

1° a fuvarozók és az utazási vállalkozások által továbbított utasadatok gyűjtéséért, megőrzéséért és kezeléséért, valamint az utas-adatbank kezeléséért;

2° mind az utas-adatoknak, mind a kezelésükből származó eredményeknek más uniós tagállamok utas-adat információs egységeivel, az Europollal és harmadik országokkal történő, a 12. fejezet szerinti cseréjéért.

(2) Más jogszabályi rendelkezések sérelme nélkül az utas-adat információs egység nem használhatja fel a 9. fejezet alapján megőrzött adatokat a 8. cikkben hivatkozottaktól eltérő célokra.

14. cikk 1. § Az utas-adat információs egység összetétele a következő:

1° az alábbiakért felelős [...] tisztviselő:

- a) az utas-adat információs egység szervezete és működése;
- b) a fuvarozók és az utazási vállalkozások részéről a 4. fejezetben előírt kötelezettségek tiszteletben tartása;
- c) az utas-adatbank kezelés és üzemeltetése;
- d) az utasadatok kezelése;
- e) a 10. fejezetben hivatkozott adatkezelése jogszerűségének és szabályszerűségének tiszteletben tartása;

[...].

2° az alábbi [...] szervek kirendelt tagjai:

- a) a rendőrség [...];
- b) az állambiztonság [...];
- c) az általános hírszerzési és biztonsági szolgálat [...];
- d) a vám- és jövedéki [...] hatóság [...]

[...].

8. FEJEZET Az utas-adatbank

15. cikk 1. § Létrejön a szövetségi belügyi szolgálat által kezelt utas-adatbank, amelyben az utasok adatait rögzítik.

[...].

4. § Az utasadatok jelen törvényen alapuló kezelése az adatvédelemről szóló törvény hatálya alá tartozik. A személyesadat-kezelések ellenőrzéséért felelős

hatóság gyakorolja a magánélet védelméről szóló törvényben előírt hatásköreit.
[...]

[...]

9. FEJEZET Megőrzési idők

18. cikk Az utasok adatait az utas-adatbankban való rögzítésüktől számítva legfeljebb öt évig őrzik meg. E határidő lejártakor azokat törlik.

[...]

10. FEJEZET Adatkezelés

I. szakasz Az utasok adatainak kezelése az utasok előzetes értékelésével összefüggésben

24. cikk 1. § A utasok adatait az utasok érkezését, indulását vagy átutazását megelőző, az államterületen előírt annak eldöntése érdekében végzett előzetes értékelés céljából kezelik, hogy mely személyek esetében kell alaposabb vizsgálatot végezni.

[az előzetes értékelés módszerei]

25. cikk [...]

2. § Az utasok érkezését, indulását vagy átutazását megelőző, előzetesen megállapított szempontokon alapuló értékelést hátrányos megkülönböztetéstől mentesen végzik. E szempontok nem irányulhatnak egy adott egyén azonosítására, valamint célzottak, arányosnak és konkrétoknak kell lenniük.

3. § E szempontok nem alapulhatnak olyan adatokon, amely alapján kiderül valamely személy faji vagy etnikai származása, vallási vagy világnézeti meggyőződése, politikai véleménye, szakszervezeti tagsága, egészségi állapota, szexuális élete vagy szexuális irányultsága.

[...]

2. szakasz - Adatkezelés az egyedi ellenőrzések során

27. cikk Az utasok adatait a 8. cikk 1. §-ának 1., 2., 4. és 5. pontjában hivatkozott célokból, a büntetőeljárás törvény 46/F. cikkében előírt feltételek, vagy pedig a hírszerzési és biztonsági szervekről szóló, 1998. november 30-i alkotmányerejű törvény 16/3. cikkében, illetve a loi générale sur les douanes et accises, coordonnée le 18 juillet 1977 [az 1977. július 18-án összehangolt, a vámokról és jövedéki adókról szóló általános törvény] 281. cikkének 4 §-ában előírt feltételek mellett kezelik.

11. FEJEZET Az utasok adatainak kezelése a határellenőrzés javítása és az illegális bevándorlás elleni küzdelem érdekében

28. cikk 1. § A jelen fejezet az utasadatoknak a határellenőrzést végző rendőri szolgálatok, valamint az idegenrendészeti hivatal által a személyek külső határokon történő ellenőrzésének javítása és az illegális bevándorlás elleni küzdelem céljából végzett kezelésére alkalmazandó.

[...]

29. cikk 1. § [...]

2. § Kizárólag az utasok alábbi kategóriáira vonatkozó [API-adatokat] továbbítják:

1° az államterületre Belgium külső határain belépni szándékozó vagy belépett utasok;

2° az államterületről Belgium külső határain kilépni szándékozó vagy kilépett utasok;

3° a Belgiumban található nemzetközi tranzitzőnán áthaladni szándékozó, ott található vagy azon áthaladt utasok.

3. § A 2. §-ban hivatkozott utas-adatokat az utas-adatbankban való rögzítésüket követően haladéktalanul továbbítják a 14. cikk 1. §-a 2. pontjának a) alpontjában hivatkozott rendőri szerveknek. Ezek az említett adatokat átmeneti állományban tárolják és a továbbítást követően 24 órán belül törlik.

4. § [...] a 2. §-ban hivatkozott utas-adatokat az utas-adatbankban való rögzítésüket követően haladéktalanul továbbítják az idegenrendészeti hivatalnak. Ez az említett adatokat átmeneti állományban tárolja és a továbbítást követően 24 órán belül törli.

[...].

31. cikk A 4. cikk 3–6. pontjában hivatkozott utazás befejeződését követő 24 órán belül a fuvarozók és az utazási vállalkozások törölnek minden, a 9. cikk 1. §-ának 18. pontjában hivatkozott utas-adatot [...]

[...]

15. FEJEZET Módosító rendelkezések

I. szakasz A büntetőeljárás törvény módosítása

50. cikk A büntetőeljárás törvény a következő 46/F. cikkel egészül ki:

„46/F. cikk Az utasok adatainak kezeléséről szóló 2016. december 25-i törvény 8. cikke 1. §-ának 1., 2. és 5. pontjában hivatkozott büntettek és vétségek

nyomozása során az ügyész írásba foglalt, indokolt határozatával arra kötelezheti a bűnügyi rendőrség tisztviselőjét, hogy keresse meg az utas-információs egységet annak érdekében, hogy az utasok adatainak kezeléséről szóló, 2016. december 25-i törvény 27. cikkének megfelelően közölje vele az utasok adatait.

[...]

2. szakasz A hírszerzési és biztonsági szervekről szóló, 1998. november 30-i alkotmányerejű törvény módosítása

51. cikk A hírszerzési és biztonsági szervekről szóló, 1998. november 30-i alkotmányerejű törvény III. fejezetének 2. alszakasza az alábbi 16/3. cikkel egészül ki:

16/3. cikk 1. § A hírszerzési és biztonsági szervek feladataik ellátása céljából megfelelő indokolás mellett úgy dönthetnek, hogy hozzáférnek az utasok adatainak kezeléséről szóló, 2016. december 25-i törvény 27. cikkében hivatkozott utasadatokhoz [...]”.

III. A Cour constitutionnelle (alkotmánybíróság) értékelése

- 43 A Cour constitutionnelle (alkotmánybíróság) kiindulásként kiemeli, hogy a keresetet a 2016. december 25-i törvénynek a 2018. július 15-i és 30-i törvény, valamint a 2019. május 2-i törvény által végzett módosításainak figyelembevételével vizsgálja meg.
- 44 A Cour constitutionnelle (alkotmánybíróság) egyébként a megsemmisítés iránti kereset terjedelmét csökkenti, megállapítva, hogy az első jogalap kizárólag a törvény 3. cikkének (2) bekezdése, 4. cikkének 9. és 10. pontja, 7–9. cikke, 12–16. cikke, 18. cikke, 24–27. cikke, 50. és 51. cikke ellen, míg a második jogalap a törvény 3. cikkének (1) bekezdése, 8. cikkének (2) bekezdése, valamint 28–31. cikke ellen irányul.

1. Az első jogalap elfogadhatóságáról: az általános adatvédelmi rendelet 23. cikke alkalmazható a PNR-törvényre?

- 45 A kérdést előterjesztő bíróság emlékeztet arra, hogy az általános adatvédelmi rendelet által biztosított védelem az EUMSZ 16. cikk (2) bekezdésén alapul, valamint hogy főszabály szerint a személyes adatoknak az illetékes hatóságok által a bűncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése, a vádeljárás lefolytatása vagy büntetőjogi szankciók végrehajtása céljából végzett kezelése nem az általános adatvédelmi rendelet, hanem a 2016/680 irányelv hatálya alá tartozik. Ez az irányelv rögzíti az illetékes hatóságok által a bűncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése, a vádeljárás lefolytatása vagy büntetőjogi szankciók végrehajtása – többek között a közbiztonságot fenyegető veszélyekkel szembeni védelem és e veszélyek megelőzése – érdekében végzett személyesadat-kezeléssel összefüggésben a természetes személyek védelmére

vonatkozó sajátos szabályokat, e tevékenységek sajátos jellegének tiszteletben tartása mellett.

- 46 A PNR-törvény szabályozza a PNR-adatok gyűjtését és továbbítását, az utas-adat információs egység által kezelt utas-adatbank létrehozását, ezen adatbank adatkezelésének céljait, valamint az ahhoz való hozzáférést. A törvény lényegében a PNR-irányelvet ülteti át, de tartalma túlmegy az említett irányelv átültetésén.
- 47 A 2017. július 26-i 1/15 (EU–Kanada PNR-megállapodás) véleményre (EU:C:2017:592) hivatkozva a kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy a PNR-adatok gyűjtését, továbbítását és kezelését szabályozó rendelkezések mind az adatvédelem (EUMSZ 16. cikk), mind pedig a rendőrségi együttműködés (EUMSZ 87. cikk) körébe tarthatnak.

Arra is rámutat, hogy a PNR irányelv (5) preambulumbekkezdése szerint ezen irányelv céljai *„többek között a biztonság garantálása, a személyek életének és biztonságának szavatolása, továbbá az illetékes hatóságok által kezelt PNR-adatok védelmét biztosító jogi keret létrehozása”*. Ugyanezen irányelv (38) preambulumbekkezdésében ugyanakkor az szerepel, hogy ezen irányelv céljai *„nevezetesen a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, kivizsgálása, nyomozása és üldözése érdekében a PNR-adatok légi fuvarozók általi [továbbítása] és az adatok hatóságok általi [kezelése]”*, ami erősebb jelleget biztosíthat e céloknak az adatvédelemnél.

Egyebekben megállapítja, hogy a nemzeti jog nem zárja ki a PNR-törvény egészét az általános adatvédelmi rendelet 23. cikkének hatálya alól.

- 48 A Cour constitutionnelle (alkotmánybíróság) ennél fogva megállapítja, hogy annak eldöntése érdekében, hogy az általános adatvédelmi rendelet 23. cikkének követelményei alkalmazandók-e a többek között és elsődlegesen a PNR-irányelvet átültető PNR-törvényre, a Bíróság elé kell terjeszteni előzetes döntéshozatal céljából egy első kérdést.

2. *Az első jogalap érdeméről*

A Cour constitutionnelle (alkotmánybíróság) ezt követően érdemben megvizsgálja a jogalapot a jelen összefoglalás 8. pontjában hivatkozott hét részben. Úgy ítéli meg, hogy a „végrehajtási szabályokkal”, valamint a „személyazonosító dokumentumok” és az „úti okmányok” fogalmával szemben hivatkozott első két kifogás megalapozatlan. Vizsgálatát az öt másik kifogással folytatja és kétségesnek ítéli meg a PNR-irányelv egyes rendelkezéseinek tulajdonítandó értelmezést, valamint a Charta alapján azok érvényességét.

Az érintett adatokról (a PNR-törvény 4. cikkének 9. pontja, valamint 9. cikke)

- 49 A felperes úgy véli, hogy a PNR-törvény 4. cikkének 9. pontjában, valamint 9. cikkében hivatkozott utasadatokkal kapcsolatos igen széles alkalmazási kör

nyilvánvalóan aránytalan a követett célhoz képest. Álláspontja szerint az érintett adatok különleges adatokat is magukban foglalhatnak, mint a szakszervezeti tagság, a személyes vonzalmak, valamint a személyes és szakmai kapcsolatok.

- 50 A kérdést előterjesztő bíróság emlékeztet arra, hogy a magánélet tiszteletben tartásához való jogba való állami beavatkozásnak nem pusztán kellően pontos törvényi rendelkezésen kell alapulnia, hanem nyomós társadalmi igénynek kell megfelelnie egy demokratikus társadalomban és arányosnak kell lennie a követett jogszerű céllal. A jogalkotó e kérdést illetően mérlegelési mozgástérrel rendelkezik, amely azonban nem korlátlan: ahhoz, hogy egy szabály összeegyeztethető legyen a magánélet tiszteletben tartásához való joggal, az szükséges, hogy a jogalkotó megfelelő egyensúlyt alakítson ki valamennyi érintett jog és érdek között.

2017. július 26-i 1/15 (EU–Kanada PNR-megállapodás) véleményében (EU:C:2017:592) a Bíróság emlékeztetett arra, hogy a személyes adatok védelméhez fűződő jogba való beavatkozásnak a „szigorúan szükséges mértékre” kell korlátozódnia (140. és 141. pont).

- 51 A Cour constitutionnelle (alkotmánybíróság) rámutat, hogy a PNR-törvény célja a közbiztonság biztosítása, az utasadatok továbbításának és azok felhasználásának kialakításával, a terrorista bűncselekmények és a súlyos, határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemmel összefüggésben. E célok olyan közérdekű céloknak minősülnek, amelyek igazolhatják a beavatkozást a magánélet tiszteletben tartásához való jogba és a személyes adatok védelméhez fűződő jogba (2014. április 8-i Digital Rights Ireland és társai ítélet, C-293/12 és C-594/12, EU:C:2014:238, 42. pont). A Bíróság egyébként megerősítette, hogy e közérdekű célok igazolhatják az utas-nyilvántartási adatállomány továbbítását és kezelését (2017. július 26-i 1/15 [EU–Kanada PNR-megállapodás] vélemény, EU:C:2017:592, 148. és 149. pont).

- 52 A kérdést előterjesztő bíróság ezt követően azt vizsgálja, hogy e beavatkozások kellően pontosak, arányosak és a „szigorúan szükséges mértékre” korlátozódnak-e, figyelemmel a PNR-törvény által érintett adatok körére.

A PNR-törvény által érintett utasadatok gyűjtéséhez az ezen adatok tartalmával kapcsolatos garanciák kapcsolódnak. Ezen adatokat ugyanis kimerítő jelleggel meghatározza a PNR-törvény 9. cikke. A fuvarozás alapját képező utazáshoz közvetlenül kapcsolódó, a PNR-törvény hatálya alá tartozó olyan információkról van szó, amelyekkel a fuvarozók és az utazási vállalkozások főszabály szerint már rendelkeznek. Egyébként ezek az adatok megfelelnek a Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet (ICAO) iránymutatásai I. mellékletének. Így tehát relevánsak a PNR-törvény által követett célok szempontjából.

Egyébként a PNR-törvény nem kifogásolt 10. és 11. cikke azt írja elő, hogy az utasadatok nem érinthetik valamely személy faji vagy etnikai származását, vallási vagy világnézeti meggyőződését, politikai véleményét, szakszervezeti tagságát,

valamint az egészségi állapotával, szexuális életével vagy szexuális irányultságával kapcsolatos adatokat. Amennyiben a fuvarozók és az utazási vállalkozások által átadott utasadatok a 9. cikkben felsorolt adatoktól vagy a 10. cikkben felsorolt adatoktól eltérő adatokat tartalmaznak, az utas-adat információs egység beérkezésükkor véglegesen törli e további adatokat. E rendelkezések garantálják, hogy a különleges adatokat főszabály szerint ne lehessen gyűjteni vagy megőrizni utasadatként.

- 53 A fent hivatkozott 2017. július 26-i 1/15. sz. véleményében a Bíróság a különleges adatok kapcsán azt is megállapította, hogy „a Charta 7., 8. és 21. cikkével, valamint 52. cikkének (1) bekezdésével ellentétes mind a különleges adatok Kanadába történő továbbítása, mind pedig az Unió által e harmadik országgal megtárgyalt, azon feltételekkel kapcsolatos keretrendszer, amelyek az ilyen adatok e harmadik ország hatóságai általi felhasználásával és megőrzésével kapcsolatosak” (167. pont).

Ez az észrevétel átültethető a jelen ügyre. Noha léteznek garanciák a PNR-törvény által érintett utasadatokra vonatkozóan, mindazonáltal fel kell tenni a kérdést, hogy elégségesek-e e garanciák, az érintett adatok körére figyelemmel. A PNR-törvénynek a PNR-irányelv I. mellékletében hivatkozott adatokat átvevő 9. cikkének (1) bekezdésében hivatkozott adatok ugyanis a becsekkolási és beszállási adatokon kívül az adatok igen széles körét jelentik, így ide tartozik többek között az utas teljes útvonala, az utazási iroda, az ülészsám, valamennyi poggyászra vonatkozó információ, a fizetésekhez kapcsolódó információk, beleértve a számlázási címet is, általános megjegyzések („beleértve a felügyelet nélkül utazó, 18 év alatti kiskorúakra vonatkozó minden rendelkezésre álló információt”).

A fent hivatkozott 2017. július 26-i 1/15. sz. véleményében a Bíróság egyébként megjegyezte, hogy „még ha bizonyos PNR-adatok esetében nem is tűnik úgy, hogy azok elszigetelten vizsgálva jelentős információkat tárnának fel az érintett személyek magánéletét illetően, ez akkor sem változtat azon, hogy az említett adatok összességükben vizsgálva feltárhatnak többek között teljes utazási útvonalakat, utazási szokásokat, két vagy több személy között fennálló kapcsolatokat, valamint a légi utasok pénzügyi helyzetével kapcsolatos információkat, étkezési szokásaikat vagy egészségi állapotukat, és akár az említett megállapodás 2. cikkének e) pontjában meghatározottakhoz hasonló különleges információkkal is szolgálhatnak ezen utasokról” (128. pont).

Az utas-nyilvántartások kezelésének adatvédelmi hatásairól szóló, 2016. augusztus 19-i véleményében (a továbbiakban: 2016. augusztus 19-i vélemény) az egyének személyes adataik gépi feldolgozása során való védelméről szóló 108. számú európa tanácsi egyezmény tanácsadó bizottsága (a továbbiakban: a 108. számú egyezmény tanácsadó bizottsága) azt is megjegyezte, hogy „[a]z utas-nyilvántartási adatállományok az utas utazásának megkönnyítését célzó információkat tartalmaznak és bizonyos számú különleges adatra is kiterjedhetnek (a faji eredet, a politikai vélemények, a vallási és egyéb meggyőződések, a személy

egészségi állapotának vagy szexuális irányultságának jelzésére alkalmas adatok), nem csak egyes »kódolt« adatokban, hanem az általános észrevételeket (így étrendi és orvosi igények, illetve az, hogy egy politikai vagy vallási szervezet kedvezményes árú jegyet szerzett tagjai utazásához) tartalmazó nyílt területen is, ami közvetlen hátrányos megkülönböztetéshez vezethet” (Európa Tanács, 2016. augusztus 19-i vélemény, T-PD(2016)18rev, 7. o.).

Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége is megjegyezte, hogy a PNR-adatok „»általános megjegyzések« cím alatt érzékeny vagy különleges adatokat tartalmazhatnak” (az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége 1/2011. sz. véleménye az utas-nyilvántartási adatállománynak [PNR] a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása érdekében történő felhasználásáról szóló irányelvjavaslatról, [COM(2011) 32 végleges], 2011. június 14., 8. o.; lásd még: *uo.* 13. o.).

- 54 Figyelemmel igen széles alkalmazási körükre, a PNR-törvény 9. cikkében hivatkozott adatok, noha nem tartalmazhatnak közvetlenül különleges adatokat, mindazonáltal közvetve olyan érzékeny körülményeket tárhatnak fel, amelyek a személyes adatok védelmének, illetve a magánélet tiszteletben tartásának körébe tartoznak. Figyelemmel a Bíróság 1/15. sz. véleményére, a Cour constitutionnelle (alkotmánybíróság) azt kívánja megtudni, hogy ezek az adatok, amelyek kiterjednek a PNR-irányelv I. mellékletében hivatkozott adatokra, nem mennek-e túl az irányelv által követett célok eléréséhez „szigorúan szükséges mértéken”. Úgy dönt tehát, hogy a Bíróság elé terjeszt egy második kérdést előzetes döntéshozatal céljából.
- 55 A fent hivatkozott 2017. július 26-i 1/15. sz. véleményében a Bíróság egyébként az alábbi észrevételeket tette a Kanada és az Európai Unió közötti, az utasnyilvántartási adatállomány adatainak továbbításáról és kezeléséről szóló megállapodás tervezete által érintett adatok világos és egyértelmű meghatározásának követelményét illetően:

„156. E tekintetben, jöllehet a PNR-adatoknak a tervezett megállapodás mellékletében szereplő 19. rovat a Bizottság észrevételei szerint megfelel a Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet (ICAO) PNR-adatokra vonatkozó iránymutatásai I. mellékletének, hangsúlyozni kell, hogy – mint azt a főtanácsnok az indítványának 217. pontjában megjegyezte – a »[t]örzsutasstátuszra és kedvezményekre vonatkozóan rendelkezésre álló információk[ra] (szabadjegyek, upgrade, azaz a kiszolgálási osztály szintjének emelése stb.)« vonatkozó 5. rovat, valamint a »[v]alamennyi rendelkezésre álló elérhetőségi információ[ra] (ideértve a kibocsátóra vonatkozó információt is)« vonatkozó 7. rovat nem határozza meg kellően pontosan és egyértelműen a továbbítandó PNR-adatokat.

157. Az 5. rovatot illetően ugyanis a »stb.« rövidítés alkalmazása nem határozza meg kellőképpen a továbbítandó adatok körét. Ezenkívül e rovat megfogalmazása alapján nem lehet eldönteni, hogy e rovat a légi utasoknak a törzsutasprogramokon belül csak a státuszára vonatkozik, vagy épp ellenkezőleg,

kiterjed az ilyen programok keretében lebonyolított légi utazásokkal és elvégzett tranzakciókkal kapcsolatos valamennyi információra.

158. Hasonlóképp, a 7. rovat a »[v]alamennyi rendelkezésre álló elérhetőségi információ« kifejezés használatával nem határozza meg kellőképpen a továbbítandó adatok körét. Különösen, e rovat nem határozza meg, hogy az elérhetőségi információk mely típusára terjed ki, sem pedig azt, hogy ezek az elérhetőségi információk magukban foglalják-e – mint az a Bíróság által feltett kérdésekre a Bizottság által adott írásbeli válaszból levezethető – az olyan harmadik személyekre vonatkozó információkat, akik a légi utas számára lefoglalták a légi járatot, vagy akiknek közvetítésével kapcsolatba lehet lépni a légi utassal, vagy akár akiket vészhelyzetben tájékoztatni kell.

159. Ami a 8. rovatot illeti, az kiterjed »[v]alamennyi rendelkezésre álló fizetési/számlázási információ[ra] (kivéve a hitelkártyával vagy bankszámlával kapcsolatos, az utazási tranzakcióhoz nem kötődő tranzakciós adatokat)«. Kétségtelen, hogy e rovat különösen tágnak tűnhet, amennyiben a »[v]alamennyi rendelkezésre álló [...] információ« kifejezést használja. Ugyanakkor, mint ez kitűnik a Bíróság által feltett kérdésekre a Bizottság által adott válaszból, e rovatot úgy kell értelmezni, hogy az csak a fizetési módszerekkel és a repülőjegy számlázásával összefüggő információkra terjed ki, kizárva minden más olyan információt, amelyek a légi járatokkal nincsenek közvetlen összefüggésben. E rovat tehát ekként értelmezve úgy tekinthető, hogy megfelel a világosság és egyértelműség követelményének.

160. Ami a 17. rovatot illeti, az kiterjed az »[á]ltalános megjegyzések[re], ideértve az egyéb kiegészítő információkat (OSI), a különleges szolgáltatásra vonatkozó információkat (SSI) és a különleges szolgáltatásra vonatkozó kérelmeket (SSR)«. A többiek között a Bizottság által nyújtott magyarázatok szerint e rovat olyan »szabad szövegű« (free text) rovatnak minősül, amely arra irányul, hogy a tervezett megállapodás mellékletén belül egyéb helyeken felsorolt információkon kívüli »összes további információt« felölelje. Így az ilyen rovat nem nyújt semmilyen tájékoztatást a továbbítandó felvilágosítások jellegéről és terjedelméről, sőt úgy tűnik, felölelheti még az olyan információkat is, amelyek nem állnak semmilyen összefüggésben a PNR-adatok továbbításának céljával. Ezenkívül, mivel az említett rovat szerinti információkat példálózóan sorolják fel, amit tanúsít az »ideértve« kifejezés használata, e rovat nem ír elő semmilyen korlátozást azon információk jellegét és terjedelmét illetően, amelyek abban szerepelhetnek. E feltételek mellett a 17. rovat nem tekinthető kellően világosan és egyértelműen körülhatároltnak.

161. Végül ami a 18. rovatot illeti, az kiterjed »[b]ármely előzetes utasinformáció[ra] (API), melyet foglalási célból gyűjtöttek«. A Tanács és a Bizottság által nyújtott pontosítások szerint ezek az információk megfelelnek a 2004/82 irányelv 3. cikkének (2) bekezdése szerinti felvilágosításoknak, vagyis a következőknek: a felhasznált úti okmány száma és típusa, az állampolgárság, a teljes nevek, a születési idő, a beutazási átkelőhely a tagállamok területére, a

szállítási kód, az indulási és érkezési idő, a járaton szállított utasok teljes száma és az első beszállási hely. E rovat, amennyiben azt akként kell értelmezni, hogy az csak az utóbbi rendelkezésben kifejezetten említett felvilágosításokat fedi le, úgy tekinthető, hogy megfelel a világosság és egyértelműség követelményének.

162. A tervezett megállapodás 4. cikkének (3) bekezdésében foglalt rendelkezések – amelyek Kanadát arra kötelezik, hogy töröljön minden olyan, számára továbbított PNR-adatot, amelyek nem szerepelnek az e megállapodás melléklete szerinti felsorolásban – nem teszik lehetővé, hogy orvosolják e melléklet 5., 7. és 17. rovatának pontatlanságát. Mivel ugyanis e felsorolás nem határolja körül kellően világosan és pontosan a továbbítandó PNR-adatokat, e rendelkezések nem orvosolhatják az azzal kapcsolatos bizonytalanságokat, hogy mely PNR-adatoknak kell a továbbítás tárgyát képezniük.

163. E feltételek mellett a Kanadába továbbítandó PNR-adatok kapcsán a tervezett megállapodás mellékletének 5., 7. és 17. rovata nem állapít meg kellően világos és pontos kereteket a Charta 7. és 8. cikkében biztosított alapvető jogokba történő beavatkozás terjedelmét illetően.”

- 56 Mivel egyes fenti észrevételek átültethetők lehetnek a jelen ügyben, a PNR-irányelvnek a PNR-törvény 9. cikke által átültetett I. mellékletében szereplő egyes adatok példálózó és nem kimerítő jellegét illetően, a kérdést előterjesztő bíróság úgy döntött, hogy egy harmadik kérdést is előterjeszt előzetes döntéshozatalra.

Az „utas” fogalmáról (a PNR-törvény 4. cikkének 10. pontja)

- 57 A felperes kifogásolja az „utas” fogalmának tág voltát, amely valamennyi utas adatainak automatizált, szisztematikus és nem célzott kezelését eredményezi.
- 58 Az „utas” fogalmának meghatározásából (a PNR-törvény 4. cikkének 10. pontja) az következik, hogy az „utasok” PNR-adatainak gyűjtése, továbbítása és kezelése általános éskülönbségtétel nélküli kötelezettségeket jelentenek, amelyek valamennyi, az utaslistán szereplő szállított vagy szállítandó személyre alkalmazandók. A PNR-törvény által előírt kötelezettségek ily módon attól függetlenül alkalmazandók, hogy nyomós indokok alapján feltételezhető-e, hogy az érintett személyek bűncselekményt követtek el, vagy bűncselekményt fognak elkövetni, illetve hogy bűncselekmény elkövetésében bűnösnek nyilvánították őket.
- 59 2016. augusztus 19-i véleményében a 108. számú egyezmény tanácsadó bizottsága e tekintetben megjegyezte, hogy „[a] PNR-adatok kezelése – amely azzal az egyedülálló előnnyel jár, hogy lehetővé teszi a célszemélyek azonosítását – valamennyi utas általános, nem szelektív szűrése különböző illetékes hatóságok részéről, azokat is beleértve, akiket nem gyanúsítanak bűncselekmény elkövetésével és az eredetileg magánszervezetek által üzleti célból gyűjtött adatok felhasználását érinti. Figyelemmel a magánélethez és az adatok

védelméhez való jog PNR-adatok kezeléséből következő megsértésének terjedelmére, egyértelműen alá kell támasztani, hogy az említett adatkezelés egy demokratikus társadalomban jogszerű célt követő szükséges intézkedésnek minősül; ezenkívül a megfelelő garanciák kialakítására van szükség. Mindenképpen kifejezetten bizonyítani kell a PNR-adatok gyűjtésének és későbbi kezelésének szükségességét” (2016. augusztus 19-i vélemény, T-PD(2016)18rev, 5. o.).

- 60 Az elektronikus hírközlés területén a Bíróság egy minden elektronikus hírközlési berendezés tekintetében valamennyi előfizető és nyilvántartott felhasználó összes forgalmi és helymeghatározó adatának általános és különbségtétel nélküli megőrzését előíró, valamint az elektronikus hírközlési szolgáltatókat kivétel nélkül ezen adatok szisztematikus és folyamatos megőrzésére kötelező nemzeti szabályozásról döntött (2016. december 21-i Tele2 Sverige és Watson és társai ítélet, C-203/15 és C-698/15, EU:C:2016:970).

Úgy ítélte meg, hogy „noha a súlyos bűncselekmények, különösen a szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni küzdelem hatékonysága nagymértékben függhet a modern nyomozási technikák használatától, az ilyen közérdekű cél azonban, bármilyen alapvető is, önmagában nem igazolhatja, hogy az összes forgalmi és helymeghatározó adat általános és különbségtétel nélküli megőrzését előíró nemzeti szabályozást az említett küzdelem céljából szükségesnek lehessen tekinteni” (103. pont).

A Bíróság egyrészt megállapította, hogy az ilyen szabályozásnak az a hatása, hogy a forgalmi és helymeghatározó adatok megőrzése a szabály, holott a 2002/58 irányelv által létrehozott rendszer azt követeli meg, hogy ezen adatmegőrzés legyen a kivétel, másrészt pedig, hogy „[az a] nemzeti szabályozás, amely általánosan vonatkozik minden előfizetőre és nyilvántartott felhasználóra, továbbá minden elektronikus hírközlési berendezésre és az összes forgalmi adatra kiterjed, nem ír elő semmilyen különbségtételt, korlátozást vagy kivételt a követett cél alapján. Általánosságban vonatkozik az összes, elektronikus hírközlési szolgáltatót használó személyre, anélkül hogy e személyek – akár csak közvetve is – olyan helyzetben lennének, amely alkalmat adhatna büntetőeljárás lefolytatására. Olyan személyekre is alkalmazandó tehát, akik tekintetében semmilyen jel nem utal arra, hogy magatartásuk súlyos bűncselekményekkel akár közvetett vagy távoli kapcsolatban állhat. Ezenkívül nem rendelkezik kivételekről, így olyan személyekre is alkalmazandó, akiknek a közlései a nemzeti jog szabályai alapján szakmai titoktartás körébe tartoznak (a 2006/24 irányelvre vonatkozóan lásd analógia útján: Digital Rights ítélet, 57. és 58. pont).

106. Az ilyen szabályozás nem követeli meg, hogy kapcsolat álljon fenn a megőrizendő adatok és a közbiztonság elleni fenyegetés között. E szabályozás különösen nem korlátozódik olyan meghatározott időszakokkal és/vagy földrajzi területtel és/vagy adott személyi körrel kapcsolatos adatok megőrzésére, amelyek valamilyen módon valamely súlyos bűncselekménnyel hozhatók kapcsolatba, vagy olyan személyekre, akik egyéb okokból – adataik megőrzése révén –

hozzájárulhatnak a bűnözés elleni küzdelemhez (a 2006/24 irányelvre vonatkozóan lásd analógia útján: Digital Rights ítélet, 59. pont).

107. Az alapügyben szereplőhöz hasonló nemzeti szabályozás tehát túllép a feltétlenül szükséges mérték korlátain, és egy demokratikus társadalomban nem tekinthető igazoltnak, amint azt a Charta 7., 8. és 11. cikkével, valamint 52. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett 2002/58 irányelv 15. cikkének (1) bekezdése megköveteli.

108. A Charta 7., 8. és 11. cikkével, valamint 52. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett 2002/58 irányelv 15. cikkének (1) bekezdésével viszont nem ellentétes az, hogy valamely tagállam olyan szabályozást fogadjon el, amely megelőző jelleggel lehetővé teszi a forgalmi és helymeghatározó adatok célzott megőrzését a súlyos bűncselekmények elleni küzdelem céljából, azzal a feltétellel, hogy az adatok megőrzése – a megőrzendő adatok kategóriái, az érintett hírközlési eszközök, az érintett személyek és a megőrzés időtartama tekintetében – a feltétlenül szükséges mértékre korlátozódik.

109. A jelen ítélet előző pontjában foglalt követelmények teljesítése érdekében e nemzeti szabályozásnak először is egyértelmű és pontos szabályokat kell tartalmaznia az ilyen adatmegőrzési intézkedés hatálya és alkalmazása vonatkozásában, és minimális követelményeket kell előírnia annak érdekében, hogy azon személyek, akiknek az adatait megőrizték, elegendő olyan biztosítékkal rendelkezzenek, amely lehetővé teszi az adataiknak a visszaélések veszélyeivel szembeni hatékony védelmét. Különösen meg kell jelölnie, hogy az adatok megőrzésére vonatkozó intézkedés milyen körülmények esetén és milyen feltételekkel fogadható el megelőző jelleggel, ezáltal biztosítva, hogy ezen intézkedés a feltétlenül szükséges mértékre korlátozódjék (a 2006/24 irányelvre vonatkozóan lásd analógia útján: Digital Rights ítélet, 54. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

110. Másodszor, azon anyagi jogi feltételeket illetően, amelyeknek azon nemzeti szabályozásnak kell megfelelnie, amely a bűnözés elleni küzdelem céljából lehetővé teszi a forgalmi és helymeghatározó adatok megelőző jelleggel való megőrzését, annak biztosítása céljából, hogy e szabályozás a feltétlenül szükséges mértékre korlátozódjék, meg kell állapítani, hogy noha e feltételek a súlyos bűncselekmények megelőzése, kivizsgálása, felderítése és üldözése céljából meghozott intézkedések alapján változhatnak, az adatmegőrzésnek ugyanakkor mindig objektív, a megőrzendő adatok és a kitűzött cél között kapcsolatot mutató kritériumoknak kell megfelelniük. Konkrétan, az ilyen feltételeknek a gyakorlatban hatékonyan korlátozniuk kell az intézkedés terjedelmét, és ennél fogva az érintett személyi kört.

111. Ami ezen intézkedésnek a potenciálisan érintett személyi kör és helyzetek szempontjából történő korlátozását illeti, a nemzeti szabályozásnak olyan objektív tényezőkön kell alapulnia, amelyek lehetővé teszik, hogy az olyan személyi körre irányuljon, amelynek adatai alkalmasak a súlyos bűncselekményekkel fennálló –

legalábbis közvetett – kapcsolat felállítására, a súlyos bűncselekmények elleni küzdelem valamilyen módon történő elősegítésére, vagy a közbiztonságot fenyegető súlyos veszély megelőzésére. E korlátozás biztosítható földrajzi kritérium révén, amennyiben az illetékes nemzeti hatóságok objektív tényezők alapján úgy ítélik meg, hogy valamely földrajzi területen vagy területeken magas kockázat áll fenn ilyen cselekmények előkészületére vagy elkövetésére.

112. A fenti megállapítások összességére tekintettel a C-203/15. sz. ügyben előterjesztett első kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2002/58 irányelv 15. cikkének (1) bekezdését – a Charta 7., 8. és 11. cikkével, valamint 52. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben – úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a bűnözés elleni küzdelem céljából minden elektronikus hírközlési berendezés tekintetében valamennyi előfizető és nyilvántartott felhasználó összes forgalmi és helymeghatározó adatának általános és különbségtétel nélküli megőrzését írja elő.”

A C-203/15. sz. ügyben előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésre, illetve a C-698/15. sz. ügyben előterjesztett első kérdésre a Bíróság azt a választ adta, hogy a 2002/58/EK irányelv 15. cikkének (1) bekezdését a Charta 7., 8. és 11. cikkével, valamint 52. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben úgy kell értelmezni, „hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely anélkül szabályozza a forgalmi és helymeghatározó adatok védelmét és biztonságát, különösen az illetékes nemzeti hatóságoknak a megőrzött adatokhoz való hozzáférését, hogy e hozzáférést kizárólag a súlyos bűncselekmények elleni küzdelem céljára korlátozná és bíróság vagy független közigazgatási szerv előzetes felülvizsgálatához kötné, továbbá megkövetelné, hogy a szóban forgó adatokat az Unió területén őrizték” (125. pont).

- 61 Az EJEB eközben 2018. június 19-i Centrum for Rattvisa kontra Svédország ítéletében megállapította, hogy az elektronikus kommunikáció tömeges lehallgatására vonatkozó svéd jogszabály megfelel az Emberi Jogok Európai Egyezménye 8. cikkének. Különösen a következőket fejtette ki:

„A Bíróság kifejezetten elismerte, hogy a nemzeti hatóságok széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek a nemzetbiztonság megőrzését szolgáló eszközök kiválasztása terén [...]. A Weber ügyben, a Saravia ügyben és a Liberty és társai ügyben a Bíróság elfogadta, hogy a tömeges lehallgatási szabályozások önmagukban nem lépnek túl e mérlegelési mozgástéren. A Bíróság határozataiban szereplő indokolásra figyelemmel és tekintettel azon fenyegetésekre, amelyekkel számos szerződő állam szembesül (köztük a nemzetközi terrorizmus metelyére, valamint a bűnözés más súlyos formáira, így a kábítószer-kereskedelemre, az emberkereskedelemre, a gyermekek szexuális kizsákmányolására és a számítógépes bűnözésre), azokra a technológiai vívmányokra, amelyek lehetővé teszik a terroristák és a bűnözők számára, hogy könnyebben elkerüljék észlelésüket az interneten, továbbá arra, hogy nem lehet előre jelezni, hogy az elektronikus kommunikációt milyen úton továbbítják, a Bíróság úgy véli, hogy az államok mérlegelési mozgástérébe tartozik a masszív lehallgatási szabályozások

igénybevétele melletti döntés a nemzetbiztonsági szervek számára addig ismeretlen fenyegetések felderítése céljából” (EJEB, 2018. június 19., Centrum for Rattvisa kontra Svédország ítélet, 112. §).

Ugyanezen bíróság ezzel szemben azt állapította meg, hogy a kommunikáció lehallgatásáról szóló angol törvény sérti az EJEE 8. cikkét, mivel nem tartja tiszteletben az ítélkezési gyakorlatában rögzített feltételeket. Azt is kimondta, hogy *„a tömeges lehallgatási szabályozások érvényesítése főszabály szerint az állam mérlegelési mozgásterébe tartozik. A tömeges lehallgatás fogalmilag nem célzott és azzal kapcsolatban az »észszerű gyanú« fennállása feltételének előírása lehetetlenné tenné annak végrehajtását*” (EJEB, 2018. szeptember 13. Big Brother Watch és társai kontra Egyesült Királyság ítélet, 317. §).

- 62 Felmerül a kérdés, hogy a fent hivatkozott, az elektronikus hírközlési adatok általános és különbségtétel nélküli megőrzésével kapcsolatos ítélkezési gyakorlat átültethető-e az utasok adatainak a 2016. december 25-i törvény által kialakított általános és különbségtétel nélküli gyűjtésére, továbbítására és kezelésére.
- 63 A fent hivatkozott 2017. július 26-i 1/15. sz. véleményében a Bíróság egy hasonló, de korlátozottabb hatályú PNR-rendszerről döntött, mivel a Kanada és az Európai Unió közötti, az utasnyilvántartási adatállomány adatainak továbbításáról és kezeléséről szóló megállapodás tervezete előírta *„az Unió és Kanada közötti légi járatokon utazó összes légi utas PNR-adatainak rendszeres és folyamatos továbbítását*” (127. pont). Úgy ítélte meg, hogy *„a PNR-adatok Kanadába történő továbbítása és azok utólagos kezelései úgy tekinthetők, mint amelyek alkalmasak a tervezett megállapodás által követett, a köz védelmére és biztonságára irányuló célkitűzés megvalósítására*” (153. pont).

Az érintett utasokat illetően a Bíróság a következőket mondta ki:

„186. A tervezett megállapodás kiterjed az Unió és Kanada közötti légi járatokon utazó összes légi utas PNR-adataira. Ezen adatokat attól függetlenül továbbítják Kanadába, hogy fennállna bármilyen objektív körülmény, amelynek alapján megállapítható lenne, hogy a légi utasok Kanadában veszélyt jelenthetnek a közbiztonságra.

187. E tekintetben meg kell állapítani, hogy – mint azt a jelen vélemény 152. és 169. pontja is felidézte – a PNR-adatoknak többek között az a rendeltetése, hogy azokat automatikusan kezeljék. Márpedig, mint azt az eljárás több résztvevője is előadta, e kezelés azon közbiztonsági kockázat azonosítására szolgál, amelyet adott esetben azok a személyek jelenthetnek, akik e szakaszban még nem ismertek a hatáskörrel rendelkező szolgálatok előtt, és akik e kockázat folytán alaposabb vizsgálatnak vethetők alá. E tekintetben ezen adatoknak az utasok Kanadába érkezése előtti automatikus kezelése különösen a határokon megkönnyíti és felgyorsítja a biztonsági ellenőrzéseket. Ezenkívül bizonyos személykategóriák vagy bizonyos származási övezetek kizárása megakadályozhatná a PNR-adatok automatikus kezelése céljának, vagyis annak a megvalósítását, hogy ezen adatok

ellenőrzése révén az összes légi utas közül azonosítani lehessen azokat a személyeket, akik veszélyt jelenthetnek a közbiztonságra, továbbá elősegíthetné ezen ellenőrzés megkerülését.

188. Végeredményben, összhangban a Chicagói Egyezmény 13. cikkével, amelyre különösen a Tanács és a Bizottság hivatkozott a Bíróság által feltett kérdésekre adott válaszaikban, a szerződő államok területére történő belépés, az ott-tartózkodás, valamint az onnan való távozás során minden légi utas köteles betartani ezen állam azon szabályait, amelyek a légi utasoknak a területére történő belépésére és az onnan való távozására vonatkoznak. E cikk alapján tehát a Kanadába belépni vagy ebből az országból távozni szándékozó összes légi utast határellenőrzéseknek kell alávetni, és kötelesek tiszteletben tartani a hatályos kanadai jogszabályok által előírt belépési és kilépési feltételeket. Ezenkívül, mint az kitűnik a jelen vélemény 152. és 187. pontjából, a határellenőrzések részét képezi azon utasoknak a PNR-adatok alapján történő azonosítása, akik veszélyt jelenthetnek a közbiztonságra. Következésképpen, mivel ezek az ellenőrzések kiterjednek a Kanadába belépni és ott tartózkodni szándékozó légi utasokra, az említett utasokat önmagában e rendelkezés jellegénél fogva alá kell vetni a PNR-adataik ellenőrzésének.

189. E feltételek mellett a tervezett megállapodás nem tűnik úgy, hogy túllépné a szigorúan szükséges mértéket, amikor lehetővé teszi az összes légi utas PNR-adatainak Kanadába történő továbbítását.”

- 64 A Cour constitutionnelle (alkotmánybíróság) azt kívánja megtudni, hogy e megfontolások átültethetők-e a PNR-irányelv és egy a PNR-törvényhez hasonló nemzeti jogszabály vonatkozásában, amely a PNR-irányelvet átültetve bevezeti a PNR-adatok általános és különbségtétel nélküli gyűjtését, továbbítását és kezelését a légi, vasúti vagy autóbusz-közlekedésben részt vevő valamennyi utas vonatkozásában, függetlenül attól, hogy sor kerül-e az Unió külső határainak átlépésére. E rendszer ugyanis olyan személyekre is alkalmazandó, akik tekintetében semmilyen jel nem utal arra, hogy magatartásuk súlyos bűncselekményekkel akár közvetett, akár távoli kapcsolatban állhat, továbbá szélesebb körű, mint a Kanadával kötött PNR-megállapodásban előírt rendszer. Az érintett adatok körére tekintettel felmerül a kérdés, hogy ez az intézkedés a „szigorúan szükséges mértékre” korlátozódik-e. Az érdemi döntés meghozatala előtt tehát a bíróság úgy dönt, hogy a Bíróság elé terjeszt előzetes döntéshozatal céljából egy negyedik kérdést.

A PNR-adatok kezelésének céljai (a PNR-törvény 8. cikke)

- 65 A felperes kifogásolja a PNR-adatok kezelése céljainak meghatározását a PNR-törvény 8. cikkében, amely sokkal szélesebb kört ölel fel, mint a „konkrét célok”, amelyek kizárólag a terrorista bűncselekményekre és a bűnözés PNR-irányelv szerinti súlyos formáira korlátozódnak. Úgy véli, hogy e célok túlmennek a „szigorúan szükséges mértéken”.

A PNR-adatok kezelésének a PNR-irányelv 1. cikkének (2) bekezdésében és 6. cikkének (2) bekezdésének előírt célját kizárólag a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése és felderítése, valamint az ezekkel kapcsolatos nyomozás és a vádeljárás lefolytatása képezik (lásd a PNR-irányelv (7) preambulumbekzdését is).

A PNR-törvény 8. cikkében hivatkozott bizonyos adatkezelési célok megfelelnek a PNR-irányelv II. mellékletében szereplő bűncselekményeknek, az említett irányelv által érintett terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzésére és felderítésére, valamint az ezekkel kapcsolatos nyomozás és a vádeljárás lefolytatására irányuló céloknak megfelelően. Ezzel szemben a PNR-adatok kezelésének más céljai többletelemet képeznek az irányelvben előírtakhoz képest. Ez a helyzet többek között „a hírszerzési és biztonsági szervekről szóló, 1998. november 30-i alkotmányerejű törvény 7. cikkének 1. pontjában és 3. pontjának 1. alpontjában, 11. cikke 1. §-ának 1–3. pontjában, valamint 5. pontjában hivatkozott tevékenységek figyelemmel kísérésével” (a 8. cikk (1) bekezdésének 4. pontja).

A kérdést előterjesztő bíróság azt vizsgálja, hogy ezen egyéb célok egyértelmű, pontos és a szigorúan szükséges mértékre korlátozódó szabályok formájában jelennek-e meg, és kétségei vannak a PNR-törvény 8. cikke (1) bekezdésének 4. pontjában hivatkozott célt illetően.

A PNR-törvény indokolása szerint e „cél a hírszerzési szervek, vagyis a Sûreté de l'État [állambiztonság] és a Service général de Renseignement et de Sécurité [Általános Hírszerzési és Biztonsági Hivatal] (SGRS) hatásköreit érinti. Az állam alapvető érdekeinek veszélyeztetésére alkalmas tevékenységekkel kapcsolatos információk felkutatásával, elemzésével és kezelésével kapcsolatos feladataik ellátása során e szerveknek lehetőséggel kell bírniuk az utasadatok elemzésére, annak érdekében, hogy a lehető leghamarabb felderítsék a konkrét fenyegetéseket, kövessék adott személyek mozgását vagy jelenségeket, illetve tágabb trendeket elemezzenek. A külföldi hírszerzési szervek belga területen folytatott tevékenységével kapcsolatos információk felkutatásával, elemzésével és kezelésével kapcsolatos feladatok e cél körébe illeszkednek.” (Doc. Parl, Chambre, 2018–2019, DOC 54-3652/001, 19–20. o.).

Bár a hírszerzési és biztonsági szervek feladatai általános jelleggel hozzájárulnak a nemzeti és nemzetközi biztonsághoz, a PNR-adatok kezelése a PNR-törvény 8. cikke (1) bekezdésének 4. pontjában hivatkozott célt illetően nagyon homályosnak és általánosnak tűnik.

E cél ezenkívül az utasok előzetes értékelését illetően ugyanazon adatkezelés körébe tartozik, mint a PNR-törvény 8. cikke (1) bekezdésének 1., 2. és 5. pontjában hivatkozott célok (a 24. cikk (2) bekezdése, valamint a 26. cikk (2) bekezdése).

Ebben az összefüggésben a Cour constitutionnelle (alkotmánybíróság) úgy határoz, hogy előzetes döntéshozatal céljából egy ötödik kérdést terjeszt a Bíróság elé, annak eldöntése végett, hogy e cél kellően egyértelmű, pontos, illetve a szigorúan szükséges mértékre korlátozódik-e.

Az utas-adatbank kezeléséről és az adatkezelésről az utasok előzetes értékelése, valamint az egyedi ellenőrzések során (a PNR-törvény 16. cikke, 24–27. cikke, valamint 50. és 51. cikke)

- 66 A felperes úgy véli, hogy a különböző személyesadat-kezelések és személyesadat-forgalmak nyilvánvalóan aránytalanok.
- 67 A PNR-törvény 16. cikke azt írja elő, hogy a 8. cikk (1) bekezdésében hivatkozott célokkal összefüggésben az utasok adatai a 24–27. cikkben hivatkozott adatkezelés alá esnek.

– *Az utasok előzetes értékelése (24–26. cikk)*

- 68 Az utasok adatait az utasok érkezését, indulását vagy átutazását megelőző, az államterületen előírt annak eldöntése érdekében végzett előzetes értékelés (pre-screening) céljából kezelik, hogy mely személyek esetében kell alaposabb vizsgálatot végezni. „A potenciális fenyegetés értékeléséről, valamint annak meghatározásáról van szó, hogy mely utasok esetében érdemes feladataikat elvégezni, vagy mely utasok igénylik például intézkedés foganatosítását (letartóztatási parancs végrehajtása, motozás stb.)” . (Doc. Parl, Chambre, 2018–2019, DOC 54-3652/001, 28. o.).

Az előzetes értékelés két tengelyen alapul: egyrészt az utasadatok adatbankokkal fennálló korrelációján, másrészt az adatok előzetesen megállapított szempontokkal fennálló korrelációján.

- 69 Ami az adatbankokkal fennálló korrelációt illeti, a PNR-törvény előkészítő anyagaiban az szerepel, hogy „[a]z első tengely a pozitív megfelelések keresése az utasadatok és az illetékes szolgálatok által kezelt adatbankokban kezelt adatok közötti korrelációk révén. Ez lehetővé teszi például annak értékelését, hogy egy adott személy magas fokú veszélyt jelent-e, mivel egy rendőrségi adatbankban egy terrorista ügy kapcsán szerepel, és utasadatainak elemzéséből kiderül, hogy rendszeresen utazik olyan országokba, ahol terrorista kiképzőtáborok találhatók, illetve az ilyen helyek felé vezető tranzitországokba. Olyan személyről is szó lehet például, akinek kapcsán a hírszerzési szolgálatok rendelkezésre álló információkból kitűnik, hogy túszejtést tervez, és hogy az utazási adatok alapján olyan országba utazik, ahol a hírszerzési szolgálatok a kapott információk alapján tudják, hogy az említett személy tervei végrehajtása érdekében toborzást folytathat. Ezenkívül minél több szerv fedez fel minél több pozitív megfelelést egy és ugyanazon személy vonatkozásában, annál valószínűbb, hogy valós a veszély.

A pozitív megfelelés a bíróságok által elrendelt intézkedés végrehajtását is igényelheti, például egy elfogatóparancs végrehajtását egy Belgium elhagyására készülő személy esetében.

A pozitív megfelelés az olyan nemzetközi adatbankokkal való korrelációból is következhet, mint a SIS II vagy az Interpol (SLTD).

A cél természetesen nem az, hogy a szolgálatok valamennyi adatbankját összekössék az utas-adatbankkal, hanem a törvényben meghatározott célokkal közvetlen kapcsolatban lévő adatbankok korrelációinak technikai korlátozása.

[...]

E korrelációra az illetékes szolgálatok által kifejezetten ebből a célból készített személyi listák révén is sor kerülhet. A magánélet védelméről szóló törvénynek, közelebbről a törvény 4. cikke (1) bekezdésének megfelelően e listákat rendszeresen frissíteni kell” (Doc. Parl, Chambre, 2015–2016, DOC 54-2069/001, 28–29. o.).

- 70 Ami az előzetesen megállapított szempontokkal fennálló korrelációt illeti, a PNR-törvény előkészítő anyagai a következőket rögzítik:

„A második tengely a pozitív megfelelések keresése az egy vagy több utas-adat információs egység által előzetesen megállapított szempontok utasadatakra való alkalmazása révén. E szempontok egy vagy több objektív mutatóból állnak, amelyek alapján megállapítható, hogy az azok tárgyát képező személyek konkrét kockázatot hordozó magatartást tanúsítanak, amely fenyegetést jelenthet a törvény 8. cikke (1) bekezdésének 1., 4. vagy 5. pontja szempontjából.

E szempontok közé tartozhatnak például egyes konkrét helyfoglalási vagy utazási magatartások.

Felhasználásuk előnye, hogy olyan kockázatú utasprofilok alakíthatók ki, amelyek nem feltétlenül ismertek, illetve szerepelnek a szolgálatok adatbankjaiban.

E szempontok vonatkozhatnak például egy indulási vagy érkezési országra, összekapcsolódva bizonyos utazási információkkal, mint a fizetési mód és a foglalás időpontja” (Doc. Parl, Chambre, 2018–2019, DOC 54-3652/001, 29–30. o.).

„Az igazgatásrendészeti jelenségek és az erőszakos radikalizációhoz kapcsolódó csoportok figyelemmel kísérésére vonatkozó céllal összefüggésben végzett előzetes értékelésre sokkal korlátozóbb feltételek vonatkoznak, mint más célok esetében [...]

A más célokkal összefüggésben végzett előzetes értékelés esetében a 9. cikkben felsorolt valamennyi utasadathoz való hozzáférés engedélyezett” (uo. 31. o.).

„A pozitív megfelelést minden esetben validálnia kell az utas-adat információs egységnek. A személyes adatok védelméhez való jog teljes körű tiszteletben tartásának biztosítása érdekében ugyanis [...] a valamely személyre nézve jogkövetkezményekkel járó vagy az e személy számára potenciálisan súlyos kárt okozó határozat nem hozható meg pusztán az utazásával kapcsolatos információkat tartalmazó fájl adatainak automatikus kezelése révén. Ezért mindig emberi értékelés előzi meg az érintett személyt kötelező bármely határozatot.

E validációnak 24 órán belül meg kell történnie, annak érdekében, hogy megnyíljon az utas-adatbankba való betekintés joga.

A pozitív megfelelés validációját követően azok a szolgálatok, amelyekről a megfelelés ered, megfelelő határidőn belül biztosítják annak megfelelő érvényesítését. A megfelelő érvényesítés aktív beavatkozást (motozás, letartóztatás stb.) jelenthet, de az is előfordulhat, hogy ideiglenesen semmilyen aktív beavatkozásra nem kerül sor. Ez az operatív értékelés teljes mértékben az illetékes szolgálatok hatáskörébe tartozik” (uo. 30–31. o.).

- 71 Az utas-adat információs egység által előzetesen megállapított szempontok nem alapulhatnak olyan adatokon, amely alapján kiderül valamely személy faji vagy etnikai származása, vallási vagy világnézeti meggyőződése, politikai véleménye, szakszervezeti tagsága, egészségi állapota, szexuális élete vagy szexuális irányultsága. Az utasok érkezését, indulását vagy átutazását megelőző, előzetesen megállapított szempontokon alapuló értékelést hátrányos megkülönböztetéstől mentesen végzik. E szempontok nem irányulhatnak egy adott egyén azonosítására, valamint célzottak, arányosnak és konkrétak kell lenniük.

- 72 2016. augusztus 19-i véleményében a 108. számú egyezmény tanácsadó bizottsága a következőket jegyezte meg:

„A személyes adatok kezelése valamennyi utast érintheti, nem csak a bűncselekményben való részvétellel vagy azzal gyanúsított célszemélyeket, hogy közvetlen fenyegetést jelentenek a nemzetbiztonságra vagy a közrendre.

[...]

Az utasok adatok megfeleltetése révén történő értékelése felvetheti az előreláthatóság kérdését, különösen akkor, ha arra olyan dinamikus kritériumokat alkalmazó prediktív algoritmusok alapján kerül sor, amelyek az öntanuló képességeiktől függően folyamatosan képesek fejlődni.

Az adatbányász algoritmusok fejlesztésének az adatkezelés által az érintett személyek jogaira és alapvető szabadságaira gyakorolt valószínűsíthető hatások rendszeres értékeléseinek eredményein kell alapulnia.

Az elemzések alapstruktúráját előzetes egyértelműen megállapított, előre meghatározott kockázati mutatókra kell alapítani.

Az automatikus értékelések egyedi eredményeinek relevanciáját minden esetben gondosan meg kell vizsgálnia egy embernek, nem automatizált módon” (2016. augusztus 19-i vélemény, T-PD(2016) 18rev, 8. o.).

- 73 A jelen ügyben a 24. cikkben hivatkozott adatbankokat pontosan meghatározták és azok közvetlen kapcsolatban állnak a PNR-törvény 8. cikkében hivatkozott célokkal. Az „illetékes szolgálatok”, vagyis a rendőrség, az állambiztonság, az Általános Hírszerzési és Biztonsági Hivatal, valamint a vámhatóság adatbankjairól van ugyanis szó.

Ezenkívül a PNR-törvény 24. cikkének (4) és (5) bekezdése garantálja, hogy pozitív találat esetén az automatizált, szisztematikus kezelést nem automatizált eszközökkel egyedi felülvizsgálat alá vetik, annak értékelése céljából, hogy az illetékes hatóságnak a nemzeti joggal összhangban intézkednie kell-e, a PNR-irányelv 6. cikke (5) bekezdésének megfelelően.

- 74 2017. július 26-i 1/15 (EU–Kanada PNR-megállapodás) véleményében (EU:C:2017:592) a Bíróság is kiemelte a nem automatizált eszközökkel végzett egyedi felülvizsgálat szükségességét valamely egyedi intézkedés meghozatala előtt (173. pont).

A pozitív megfelelést követően az emberi beavatkozás követelménye olyan garancia, amely alkalmas annak biztosítására, hogy az előzetes értékelés ne kizárólag automatikus eszközökön alapuljon, és ily módon hozzájárul a rendszer hatékonyságához.

Az utasok szisztematikus előzetes értékelése tehát elvileg releváns intézkedésnek minősül a közbiztonságot érintő fenyegetések azonosításában és megelőzésében álló célra tekintettel.

A Bíróság azonban a fent hivatkozott 2017. július 26-i 1/15. sz. véleményében megállapította, hogy az előzetes értékelésből következő adatkezelések „alkalmasak arra, hogy a légi utasok magánéletéről további információkkal szolgáljanak” (131. pont); ezenkívül „[a]z említett elemzéseket [...] anélkül folytatják le, hogy fennállnának olyan, egyedi körülményeken alapuló indokok, amelyek alapján megállapítható lenne, hogy az érintett személyek veszélyt jelenthetnek a közbiztonságra” (uo. 132. pont).

Megállapítva, hogy a PNR-adatok előre meghatározott modelleken és szempontokon alapuló automatizált kezelése nem elhanyagolható hibaarányal jár (uo. 169–170. pont), a Bíróság mindazonáltal úgy vélte, hogy „az előre meghatározott modelleknek és szempontoknak egyrészt konkrétaknak és megbízhatóaknak kell lenniük, lehetővé téve, hogy [...] olyan eredmények szülessenek, amelyek olyan egyéneket érintenek, akik vonatkozásában fennállhat a terrorista bűncselekményekben vagy súlyos nemzetközi bűncselekményekben való részvétel észszerű gyanúja, másrészt pedig hátrányos megkülönböztetéstől menteseknek kell lenniük”, valamint hogy „azoknak az adatbázisoknak, amelyekkel a PNR-adatokat összevetik, megbízhatóaknak és naprakészeknek kell

lenniük, továbbá a Kanada által a terrorizmus és a súlyos nemzetközi bűncselekmények elleni küzdelemmel összefüggésben működtetett adatbázisokra kell korlátozódniuk” (uo. 172. pont). Végül annak garantálása érdekében, hogy az értékelés ne legyen hátrányosan megkülönböztető, továbbá a szigorúan szükséges mértékre korlátozódjon, a Bíróság úgy vélte, hogy „ezen előre meghatározott modellek és szempontok, valamint a felhasznált adatbázisok megbízhatóságát és naprakészességét alá kell vetni a tervezett megállapodás végrehajtására vonatkozóan [...] végzett közös felülvizsgálatnak, figyelembe véve a statisztikai adatokat és a nemzetközi kutatási eredményeket”, annak hatálybalépésétől számított egy év elteltével, majd rendszeres időközönként (uo. 174. pont).

- 75 Ezenfelül technikailag kivihetetlennek tűnik a kockázati profilok meghatározását célzó, előzetesen megállapított kritériumok további meghatározása. Amint fent említettük, e kritériumoknak konkrétaknak, megbízhatóaknak és hátrányos megkülönböztetéstől menteseknek kell lenniük.
- 76 Noha a PNR-irányelv és a PNR-törvény nem tartalmazzak azzal kapcsolatos információt, hogy az utas-adat információs egység milyen módon határozza meg előre az előzetesen végzett értékelés kritériumait, az e kritériumok kialakításával kapcsolatos garanciák elegendőnek tűnnek ahhoz, hogy a megtámadott intézkedést ne tekintsük aránytalannak. Annak eldöntése érdekében azonban, hogy e szisztematikus előzetes értékelés kellően egyértelmű, pontos, illetve a szigorúan szükséges mértékre korlátozódik-e, a Bíróság elé kell terjeszteni egy hatodik kérdést előzetes döntéshozatalra.

– *Az egyedi ellenőrzések (27., 50. és 51. cikk)*

- 77 A PNR-törvény 27. cikke megengedi az utasok adatainak kezelését a 8. cikk (1) bekezdésének 1., 2., 4. és 5. pontjában hivatkozott célokból, és a büntetőeljárás törvénynek a PNR-törvény 50. cikke által beillesztett 46/F. cikkében vagy pedig az 1998. november 30-i törvénynek a PNR-törvény 51. cikke által beillesztett 16/3. cikkében előírt feltételek mellett elvégzett egyedi ellenőrzések érdekében. A PNR-törvény 20. cikke szerint a 27. cikk alkalmazási feltételei vonatkoznak a hozzáférési kérelmekre a 19. cikkben előírt hat hónapos határidő lejártakor is.
- 78 A büntetőeljárás törvény 46/F. cikke a PNR-törvény 8. cikke (1) bekezdésének 1., 2. és 5. pontjában hivatkozott céllal összefüggésben végzett egyedi ellenőrzésekről szól. Ehhez az intézkedéshez több garancia kapcsolódik, így az ügyész előzetes engedélyezése.
- 79 Az 1998. november 30-i törvény 16/3. cikke a PNR-törvény 8. cikke (1) bekezdésének 4. pontjában hivatkozott céllal összefüggésben végzett egyedi ellenőrzésekről szól. Ehhez az intézkedéshez több garancia kapcsolódik, így a Comité permanent R [R. állandó bizottság, Belgium] tájékoztatása és ellenőrzése.

- 80 A felperes úgy véli, hogy a rendőri szervek utas-adat információs egységhez tartozó kirendelt tagjai nem eléggé függetlenek ahhoz, hogy elbírálják a hozzáférési kérelmeket az egyedi ellenőrzésekkel összefüggésben.
- 81 A PNR-törvény 14. cikkének (1) bekezdése határozza meg az utas-adat információs egység összetételét. Az előkészítő anyagok e tárgyban a következőket rögzítik: „*A belga modell az egy irányítási feladatot ellátó vezető tisztviselőből, az adminisztratív tagokból, valamint az illetékes szolgálatok kirendelt tagjaiból álló multidiszciplináris egység koncepcióján alapul.*

Az utas-adat információs egység összetétele a következő:

- *egy vezető tisztviselő, akit támogató szolgálat segít és aki az SPF Intérieur-ön (szövetségi belügyi szolgálat) belül többek között az adatbank kezeléséért, a fuvarozók és az utazási vállalkozások kötelezettségeinek tiszteletben tartásáért, a beszámolásért, az illetékes szolgálatokkal a jegyzőkönyvek megkötéséért, valamint az adatkezelés feltételeinek betartásáért felelős. A támogató szolgálat többek között a szükséges biztonsági engedélyekkel rendelkező elemzőkből, jogászokból, IKT-szakemberekből és az adatvédelmi tisztviselőből áll.*
- *az illetékes szolgálatok, vagyis a rendőrség, a hírszerzési szolgálatok és a vámhatóság 2. cikk (1) bekezdésében taxatív felsorolt kirendelt tagjai. Maguk a pontos célok jelentik az első korlátozást. Például az integrált rendőrségi szolgálatok szintjén nyilvánvaló, hogy egy helyi rendőrséghez tartozó körzeti megbízott soha nem ismerheti meg az utas-adatokat, mivel a célok nem tartoznak a feladatai közé.*

Az illetékes szolgálatoktól való kirendelés célja a bizonyos fokú szakértelem garantálása, de semmilyen módon nem zárja ki a szolgálatok közötti megállapodásokat a kirendelések kölcsönössé tétele érdekében” (Doc. Parl, Chambre, 2015–2016, DOC 54-2069/001, 22. o.).

A ministre de la Sécurité et de l’Intérieur (biztonsági és belügyminisztérium, Belgium) ehhez hozzátette, hogy „egy olyan data protection officer [adatvédelmi tisztviselő] is kinevezésre kerül, akiknek feladata az, hogy beszámoljon a Commission de la protection de la vie privée-nek [magánélet-védelmi bizottság, Belgium]” (Doc. parl, Chambre, 2015-2016, DOC 54-2069/003, 24. o.).

*Az arrêté royal du 21 décembre 2017 relatif à l’exécution de la loi PNR (a PNR-törvény végrehajtásáról szóló, 2017. december 21-i királyi rendelet) határozza meg az utas-adat információs egység összetételének és szervezetének részletszabályait. Az e királyi rendeletet megelőző, a király számára készített jelentés kiemeli, hogy „[a]z adatbankba [...] csak az utas-adat információs egység tagjai tekinthetnek be, feladataik ellátásával összefüggésben, valamint az adatvédelmi tisztviselő, kizárólag az utas-adat információs egységnél”.*³

³ Moniteur belge, 2017. december 29., második kiadás, 116833. o.

A kirendelési eljárást ugyanezen királyi rendelet 12–21. cikke szabályozza. Az, hogy az illetékes szolgálatok kirendelt tagjai részt vesznek az utas-adat információs egység működésében, annak garantálását célozza, hogy az utas-adat információs egység olyan személyekből álljon, akik bizonyos fokú szakértelemmel rendelkeznek, annak érdekében, hogy ily módon fokozzák az utas-adat információs egység hatékonyságát. E kirendelési lehetőséget egyébként kifejezetten tartalmazza a PNR-irányelv 4. cikkének (3) bekezdése.

Nincs olyan körülmény, amely alapján úgy lehetne tekinteni, hogy e személyek, noha megőrzik jogállásukat az eredeti szolgálatnál, nem függetlenül látják el feladataikat az utas-adat információs egységnél. Az utas-adat információs egység tagjai ezenkívül büntetőjogi szankciókkal sújthatók, amennyiben megsértik a szolgálati titkot vagy tudatosan és szándékosan információkat, adatokat és ismereteket tartanak vissza, ezzel gátolva a 8. cikkben előírt célokat (48. és 49. cikk).

- 82 Ami a hat hónapos határidőt követően az egyedi ellenőrzésekkel összefüggésben a PNR-adatokhoz való hozzáférést illeti, 2017. július 26-i 1/15 (EU–Kanada PNR-megállapodás) véleményében (EU:C:2017:592) a Bíróság úgy ítélte meg, hogy az így tárolt PNR-adatok felhasználását „objektív kritériumokra kell alapítani azon körülmények és feltételek meghatározása érdekében, amelyek mellett a tervezett megállapodással érintett kanadai hatóságok hozzáférhetnek ezen adatokhoz a felhasználásuk érdekében”, továbbá „e felhasználást – a kellően indokolt sürgős esetek kivételével – valamely bíróság vagy független közigazgatási szerv által végzett előzetes felülvizsgálatnak kell alávetni, amely bíróság vagy szerv különösen megelőzési, felderítési vagy büntetőeljárások keretében az említett hatóságok által előterjesztett indokolt kérelmet követően hozza meg a felhasználást engedélyező határozatát” (208. pont).
- 83 Annak vizsgálata céljából, hogy az utas-adat információs egység ilyen, a PNR-irányelv 12. cikke (3) bekezdésének értelmében vett „hatáskörrel rendelkező más nemzeti hatóságnak” tekinthető-e, az ügy elbírálását megelőzően egy hetedik kérdést kell előzetes döntéshozatal céljából a Bíróság elé terjeszteni.

A PNR-adatok megőrzésének időtartamáról (a PNR-törvény 18. cikke)

- 84 A felperes úgy véli, hogy a PNR-adatok megőrzésére rendelkezésre álló ötéves időtartam aránytalan.
- 85 Az irányelv (25) preambulumbekkezdése szerint:

„A PNR-adatok megőrzési időtartamának olyan hosszúnak kell lennie, amely a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és üldözése érdekében szükséges és arányos. Az adatok és felhasználásuk jellege következtében a PNR-adatokat az értékelések elvégzése és a nyomozati cselekmények során történő felhasználásuk érdekében kellően hosszú ideig szükséges megőrizni. Az aránytalan felhasználás elkerülése érdekében, a

kezdeti adatmegőrzési időszakot követően, az adatokat az adatelemek elrejtése útján személyazonosításra alkalmatlanná kell tenni. A legmagasabb szintű adatvédelem biztosítása érdekében a teljes PNR-adathoz való hozzáférést – amely az érintett közvetlen beazonosítását lehetővé teszi – csak nagyon szigorú és korlátozott feltételek esetén, a kezdeti adatmegőrzési időszak leteltét követően szabad lehetővé tenni”.

- 86 A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint az adatok megőrzési idejének „minden esetben olyan objektív szempontoknak kell megfelelnie, amelyek a megőrzendő személyes adatokat összefüggésbe hozzák az elérni kívánt céllal” (2015. október 6-i Schrems ítélet, C-362/14, EU:C:2015:650, 93. pont ; 2017. március 16-i Tele2 Sverige és Watson és társai végzés, C-203/15 REC és C-698/15 REC, EU:C:2017:222, 110. pont; 2017. július 26-i 1/15 [EU–Kanada PNR-megállapodás] vélemény, EU:C:2017:592, 191. pont).
- 87 Ami közelebbről a PNR-adatokat illet, a Bíróság fent hivatkozott 2017. július 26-i 1/15. sz. véleményében úgy ítélte meg, hogy az ötéves időtartam „*nem tűnik úgy, hogy túllépné a terrorizmus és a súlyos nemzetközi bűncselekmények elleni küzdelem céljából szigorúan szükséges mértéket*” (209. pont), azzal, hogy „*azon légi utasokat illetően, akikkel összefüggésben a Kanadába érkezésük idején és az e harmadik országból való távozásukig nem azonosítottak ilyen kockázatot, nem tűnik úgy, hogy az elutazásukat követően olyan – akár közvetett – összefüggés állna fenn a PNR-adataik és a tervezett megállapodással elérni kívánt cél között, amely igazolná [...], hogy az összes légi utas PNR-adatait a Kanadából való távozásuk után is folyamatosan tárolják az említett adatokhoz való esetleges hozzáférés érdekében, a terrorizmus és a súlyos nemzetközi bűncselekmények elleni küzdelemmel fennálló bármilyen kapcsolattól függetlenül (lásd analógia útján: 2016. december 21-i Tele2 Sverige és Watson és társai ítélet, C-203/15 és C-698/15, EU:C:2016:970, 119. pont)*” (205. pont).
- 88 A PNR-törvény 18. cikke azt írja elő, hogy az utasok adatait az utas-adatbankban való rögzítésüktől számítva legfeljebb öt évig őrzik meg, valamint hogy e határidő lejártakor azokat törlik. Ugyanezen törvény 21. cikke (1) bekezdésének megfelelően az utas-adat információs egység gondoskodik arról, hogy az utas-adatokat a 18. cikkben hivatkozott időtartam lejártát követően véglegesen töröljék adatbankjából.

Az ötéves határidőt azonban ugyanezen törvény 19. és azt követő, szintén az adatok megőrzésének részletszabályait meghatározó cikkeivel együttesen kell értelmezni. E törvény 19. cikkét pedig a 4. cikk 14. pontjával együttesen kell értelmezni, amely szerint a „személyazonosításra alkalmatlanná tétel adatelemek elrejtése útján” „a 19. cikkben hivatkozott érintettek közvetlen beazonosítását lehetővé tevő adatelemek láthatatlanná tétele a felhasználók számára”.

A PNR-törvény 20. cikke azt írja elő, hogy a 19. cikkben hivatkozott hat hónapos időszak lejártakor az összes utasadat közlése csak a 27. cikkben előírt adatkezelés

céljából engedélyezett, kizárólag az e rendelkezésben meghatározott feltételek szerint.

Egyébként a 24. cikkben hivatkozott adatkezelés eredményét az utas-adat információs egység csak az ahhoz szükséges ideig őrzi meg, hogy tájékoztassák az illetékes hatóságokat és más tagállamok utas-adat információs egységeit a pozitív megfelelés fennállásáról (a 21. cikk (3) bekezdésének első albekezdése).

A PNR-törvény 22. cikke garantálja, hogy a vezető tisztviselő és az adatvédelmi tisztviselő csak feladataik ellátásával összefüggésben férhessenek hozzá valamennyi releváns adathoz.

Végül az adatkezelést naplózni kell és annak közvetlen összefüggésben kell állnia a 8. cikkben előírt célokkal (a 23. cikk (1) bekezdése). Az utas-adat információs egység gondoskodik a naplózásról, oly módon, hogy a felelősségi körébe tartozó összes adatkezelési rendszerről és eljárásról dokumentációt őrizz meg öt éven keresztül (a 23. cikk (2) bekezdésének első albekezdése).

- 89 Az utasadatok megőrzési idejét ezen adatok kezelésének céljaira figyelemmel kell meghatározni, amelyek közvetlenül kapcsolódnak a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzésének, felderítésének és üldözésének céljaihoz.
- 90 A magánéletvédelmi bizottság ugyanakkor megállapította, hogy amikor a megőrzési idő hosszú és az adatokat tömegesen tárolják, „fokozódik az érintettekkel kapcsolatos profilalkotás kockázata, valamint a rendeltetésellenes felhasználás (*fonction creep*) veszélye, vagyis az adatok potenciális rendeltetésellenes felhasználása olyan más bűncselekmények kapcsán, amelyek vonatkozásában eredetileg nem született az adatcserével kapcsolatos politikai megállapodás” (magánéletvédelmi bizottság, az avis d’initiative n° 01/2010 du 13 janvier 2010 relatif au projet de loi portant assentiment à l’Accord entre l’Union européenne et les Etats-Unis d’Amérique sur le traitement et le transfert de données des dossiers passagers [données PNR] par les transporteurs aériens au Ministère américain de la sécurité intérieure [DHS], [Accord PNR 2007], fait à Bruxelles le 23 juillet 2007 et à Washington le 26 juillet 2007-tel [az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok közötti, az utas-nyilvántartási adatállomány {PNR} adatainak a légi fuvarozók általi feldolgozásáról és az Egyesült Államok Belbiztonsági Minisztériuma részére történő továbbításáról szóló, Brüsszelben, illetve Washingtonban 2007. július 23-án és 26-án aláírt megállapodással] kapcsolatos egyetértésről szóló törvénytervezetről szóló, 2010. január 13-i 01/2010. sz. saját kezdeményezésű vélemény 3.3. pontja, 17–18. o.).

A későbbi PNR-törvény előzetes tervezetével kapcsolatos 2015. december 16-i 55/2015. sz. véleményében a magánéletvédelmi bizottság emellett úgy ítélte meg, hogy az adatok ötéves megőrzési idejének szükségességét pontosabban és jobban alátámasztva kell igazolni.

2016. augusztus 19-i véleményében a 108. számú egyezmény tanácsadó bizottsága megjegyezte, hogy „a személyazonosításra alkalmatlanná tett adatok

még mindig lehetővé teszik a személyek azonosítását, és ennek alapján személyes adatok maradnak, megőrzésük idejét pedig korlátozni kell, az állandó általános felügyelet elkerülése érdekében” (2016. augusztus 19-i vélemény, T-PD(2016)18rev, 9. o.).

- 91 A Cour constitutionnelle (alkotmánybíróság) úgy véli, hogy egy nyolcadik kérdést kell a Bíróság elé terjeszteni előzetes döntéshozatal céljából, annak ellenőrzése céljából, hogy ez a PNR-irányelv által engedélyezett ötéves megőrzési idő a fentiekre, valamint a fenti 88. pontban felsorolt különböző garanciákra figyelemmel összeegyeztethető-e a Bíróság fenti 87. pontban hivatkozott észrevételeivel, mivel semmilyen különbséget nem tesz attól függően, hogy az érintett utasok kapcsán az előzetes értékelés eredményeként megállapították-e a közbiztonsági kockázat fennállását vagy nem.

3. A második jogalapról

- 92 A felperes úgy véli, hogy a PNR-rendszer Unión belüli járatokra való kiterjesztésével a megtámadott rendelkezések közvetve a személyek szabad mozgásával ellentétesen visszaállítják a határellenőrzést.

- 93 Ami a PNR-törvény hatályát illeti, az előkészítő anyagokban az alábbi szerepel:

„Az Unión belüli elem beemelése az adatgyűjtésbe lehetővé teszi a Közösségen belüli biztonságra, illetve a nemzetbiztonságra potenciális fenyegetést jelentő utasok mozgásának teljesebb feltérképezését. A gyakorlatban már kiderült, hogy egyes »*returnee-k*« (más néven a Európába visszatérő *foreign fighter*-ök) különböző járatokra szállnak fel, mielőtt elérik végcéljukat.

Az uniós PNR-irányelv kifejezetten rögzíti a tagállamok lehetőségét arra, hogy kezeljék az uniós utasok adatait az Európai Unión belül zajló nemzetközi forgalom kapcsán. Ezenkívül 2016. július 21-én a bel- és igazságügyi miniszterek Tanácsában valamennyi tagállam jóváhagyott egy nyilatkozatot az uniós PNR irányelv nemzeti jogokban az Európai Unión belüli forgalomra való átültetése kapcsán” (Doc. Parl, Chambre, 2015–2016, DOC 54-2069/001, 7. o.).

- 94 A Cour constitutionnelle (alkotmánybíróság) rámutat, hogy a PNR-törvény 11. fejezetében hivatkozott utasok köre, valamint a hivatkozott adatok és a megőrzési idő is korlátozott.

Az előkészítő anyagokban ugyanis az szerepel, hogy „[...] kizárólag azok az utasok érintettek, akik annak érdekében kívánják átlépni, illetve lépték át Belgium külső határát, hogy oda beutazzanak vagy onnan kilépjenek, a használt közlekedési eszköztől (tengeri, vasúti, szárazföldi, légi) függetlenül. Kizárólag ezen utasok adatait kezelik tehát a rendőrség külső határellenőrzéssel foglalkozó szolgálatai és az idegenrendészeti hivatal.

A például egy belgiumi repülőtér nemzetközi tranzitónáján átutazni kívánó utasokat szintén érinti az intézkedés, amennyiben a külföldiek beutazásáról,

tartózkodásáról, letelepedéséről és kitoloncolásáról szóló szabályok alkalmazandók rájuk. Ily módon e személyeknek rendelkezniük kell az előírt úti okmányokkal. Egyes személyekre repülőtéri tranzitvízum-kötelezettség vonatkozik: e zónákban engedélyezett az ellenőrzés és az egyes esetekben kitoloncoláshoz vezethet.

[...] kizárólag az úgynevezett »API« utas-adatokat továbbítják a jelen fejezet alapján a rendőrség és az idegenrendészeti hivatal felé. Ezeket az adatokat az előzetes törvénytervezet 9. cikkének (2) bekezdése sorolja fel.

Lényegében azoknak az adatoknak kell megfelelniük, amelyeket a légi fuvarozóknak a 2006. december 11-i királyi rendelet alapján már továbbítaniuk kell.

[...]

Az adatok felhasználása szintén huszonnégy órára korlátozódik. Ezen túlmenően, amennyiben az utasadatokhoz való hozzáférés szükséges törvényben meghatározott feladatainak ellátáshoz, az idegenrendészeti hivatal indokolt megkeresést küld az utas-adat információs egység részére” (uo. 34–35. o.).

- 95 Amint az fentebb kiemelésre került, a PNR-irányelv (10) preambulumbekkezdése megengedi a PNR-rendszer kiterjesztését az Unión belüli járatokra. A PNR irányelv 2. cikke szabályozza a hatály kiterjesztésére irányuló eljárást.

Az illegális bevándorlás elleni küzdelemre és a határellenőrzés javítására irányuló cél csak a PNR-törvény 29. cikkének (2) bekezdésében felsorolt utaskategóriákat érinti, és az ugyanezen törvény 9. cikke (1) bekezdésének 18. pontjában hivatkozott API adatokra korlátozódik. Az e cél keretében végzett adatkezelések szintén korlátozottak. A megtámadott rendelkezések az API-irányelv átültetésének keretébe illeszkednek, amelynek szintjén célja az illegális bevándorlás elleni küzdelem és a határellenőrzés javítása.

- 96 A 2019. december 25-i törvény előzetes tervezetével kapcsolatos 2015. december 16-i 55/2015. sz. véleményében a magánéletvédelmi bizottság ugyanakkor megkérdőjelezi, hogy a személyek szabad mozgásának elvével összeegyeztethető-e a végrehajtott PNR-rendszer, amely „mind a schengeni övezetbe irányuló, mind az onnan távozó (Schengenen kívüli) közlekedésre, mind pedig a schengeni övezetbe érkező és onnan induló (Schengenen belüli) közlekedésre vonatkozik”, ami „közvetve a belső határellenőrzések visszaállításához” vezethet (21–25. pont).

- 97 Mivel kétségei vannak a 2004/82 API-irányelv a Charta és az EUSZ szempontjából való értelmezését és érvényességét illetően, a Cour constitutionnelle (alkotmánybíróság) úgy dönt, hogy előzetes döntéshozatal céljából egy kilencedik kérdést is a Bíróság elé terjeszt.

- 98 A Cour constitutionnelle (alkotmánybíróság) az utolsó kérdést ítélete időbeli hatályának esetleges korlátozását illetően terjeszti elő.

IV. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

A Cour constitutionnelle (alkotmánybíróság) tehát az alábbi kérdéseket terjeszti elő előzetes döntéshozatalra:

1. A természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2016. április 27-i (EU) 2016/679 európai parlamenti és tanácsi rendelet (általános adatvédelmi rendelet, GDPR) 2. cikke (2) bekezdésének d) pontjával együttesen értelmezett 23. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy az alkalmazandó az olyan nemzeti jogszabályra, mint az utas-nyilvántartási adatállománynak (PNR) a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása érdekében történő felhasználásáról szóló, 2016. április 27-i (EU) 2016/681 európai parlamenti és tanácsi irányelv (PNR-irányelv), valamint a fuvarozóknak az utasokkal kapcsolatos adatok közlésére vonatkozó kötelezettségéről szóló, 2004. április 29-i 2004/82/EK tanácsi irányelv és a tagállamok kikötőibe érkező vagy onnan induló hajókra vonatkozó nyilatkozattételi követelményekről és a 2002/6/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2010. október 20-i 2010/65/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv átültető loi du 25 décembre 2016 „relative au traitement des données des passagers” (az utasok adatainak kezeléséről szóló, 2016. december 25-i törvény)?

2. Az (EU) 2016/681 irányelv I. melléklete összeegyeztethető-e az Európai Unió Alapjogi Chartájának 7. és 8. cikkével, valamint 52. cikkének (1) bekezdésével annyiban, amennyiben az ott felsorolt adatok – többek között az (EU) 2016/681 irányelv I. mellékletének 18. pontjában felsorolt adatok, amelyek meghaladják a 2004/82/EK irányelv 3. cikkének (2) bekezdésében felsorolt adatokat – köre igen széles, és amennyiben összességükben különleges adatoknak minősülhetnek, ezáltal megsértve a „szigorúan szükséges” mérték korlátját?

3. Az (EU) 2016/681 irányelv I. mellékletének 12. és 18. pontja összeegyeztethető-e az Európai Unió Alapjogi Chartájának 7. és 8. cikkével, valamint 52. cikkének (1) bekezdésével annyiban, amennyiben a „beleértve” és „beleértve” kifejezésekre figyelemmel az ott említett adatokra példálózó, nem pedig kimerítő jelleggel hivatkoznak, így a magánélet tiszteletben tartásához való jogba és a személyes adatok védelméhez való jogba történő beavatkozást tartalmazó szabályok nem felelnek meg a pontosság és az egyértelműség követelményeinek?

4. Az (EU) 2016/681 irányelv 3. cikkének 4. pontja és I. melléklete összeegyeztethető-e az Európai Unió Alapjogi Chartájának 7. és 8. cikkével, valamint 52. cikkének (1) bekezdésével annyiban, amennyiben az utasadatok

általános gyűjtésének, továbbításának és kezelésének e rendelkezések által kialakított rendszere bármely olyan személyre vonatkozik, aki az érintett közlekedési eszközt használja, anélkül hogy fennállna bármilyen objektív körülmény, amelynek alapján megállapítható lenne, hogy e személy veszélyt jelenthet a közbiztonságra?

5. Az (EU) 2016/681 irányelv Európai Unió Alapjogi Chartájának 7. és 8. cikkével, valamint 52. cikkének (1) bekezdésével együttesen értelmezett 6. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes a megtámadott törvényhez hasonló nemzeti jogszabály, amely a PNR adatok kezelésének céljaként elfogadja az érintett tevékenységek hírszerzési és biztonsági szervek általi figyelemmel kísérését, e célt ily módon integrálva a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzésébe, felderítésébe, nyomozásába és üldözésébe?

6. Az (EU) 2016/681 irányelv 6. cikke összeegyeztethető-e az Európai Unió Alapjogi Chartájának 7. és 8. cikkével, valamint 52. cikkének (1) bekezdésével, annyiban, amennyiben az általa kialakított előzetes értékelés az adatbankokkal és az előre meghatározott kritériumokkal fennálló korreláció révén szisztematikusan és általánosan alkalmazandó az utasadatokra anélkül, hogy fennállna bármilyen objektív körülmény, amelynek alapján megállapítható lenne, hogy ezen utasok veszélyt jelenthetnek a közbiztonságra?

7. Az (EU) 2016/681 irányelv 12. cikkének (3) bekezdésében hivatkozott „hatáskörrel rendelkező más nemzeti hatóság” fogalmát lehet-e úgy értelmezni, hogy az a 2016. december 25-i törvény által létrehozott utas-adat információs egységre vonatkozik, amely így engedélyezheti egyedi ellenőrzésekkel összefüggésben a hozzáférést a PNR-adatokhoz a hat hónapos határidő lejártát követően?

8. Az (EU) 2016/681 irányelv Európai Unió Alapjogi Chartájának 7. és 8. cikkével, valamint 52. cikkének (1) bekezdésével együttesen értelmezett 12. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes a megtámadott törvényhez hasonló nemzeti jogszabály, amely általános ötéves adatmegőrzési időt ír elő, semmilyen különbséget nem téve attól függően, hogy az érintett utasok kapcsán az előzetes értékelés eredményeként megállapították-e a közbiztonsági kockázat fennállását vagy nem?

9. a) A 2004/82/EK irányelv összeegyeztethető-e az Európai Unióról szóló szerződés 3. cikkének (2) bekezdésével, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának 45. cikkével, amennyiben az általa bevezetett kötelezettségek alkalmazandók az Európai Unión belüli járatokra?

b) Az Európai Unióról szóló szerződés 3. cikkének (2) bekezdésével, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának 45. cikkével együttesen értelmezett 2004/82/EK irányelvet úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes a megtámadott törvényhez hasonló nemzeti jogszabály, amely az illegális bevándorlás elleni küzdelemre és a határellenőrzések javítására irányuló cél érdekében „a nemzeti

területre beutazó, onnan kiutazó és azon átutazó” utasok adatainak gyűjtésére és kezelésére irányuló rendszert ír elő, ami közvetve a belső határellenőrzések visszaállítását jelentheti?

10. Amennyiben az előző előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre adott válaszok alapján a Cour constitutionnelle-nek (alkotmánybíróság, Belgium) azt kellene megállapítania, hogy a többek között az (EU) 2016/681 irányelvet átültető megtámadott törvény egy vagy több, az e kérdésekben hivatkozott rendelkezésekből következő kötelezettséget sért, akkor ideiglenesen fenntarthatja-e az utasok adatainak kezeléséről szóló, 2016. december 25-i törvény hatályát a jogbizonytalanság elkerülése céljából, illetve annak érdekében, hogy a korábban gyűjtött és megőrzött adatokat még fel lehessen használni a törvényben hivatkozott célokra?

MUNKADOKUMENTUM