

Zadeva C-817/19**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

31. oktober 2019

Predložitveno sodišče:

Cour constitutionnelle (Belgija)

Datum predložitvene odločbe:

17. oktober 2019

Tožeča stranka:

ASBL „Ligue des droits humains“

I. Predmet tožbe in stališča strank

- 1 Belgijski zakonodajalec je sprejel loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers (zakon z dne 25. decembra 2016 o obdelavi podatkov potnikov, *Moniteur belge* z dne 25. januarja 2017; v nadaljevanju tudi: zakon o PNR) za prenos predvsem:
 - Direktive (EU) 2016/681 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o uporabi podatkov iz evidence podatkov o potnikih (PNR) za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon terorističnih in hudih kaznivih dejanj (v nadaljevanju tudi: direktiva o PNR).
 - Direktive Sveta 2004/82/ES z dne 29. aprila 2004 o obveznosti prevoznikov, da sporočajo podatke o potnikih (v nadaljevanju tudi: direktiva o API).
- 2 Z zakonom o PNR je različnim sektorjem mednarodnega prevoza oseb (zračni, železniški, mednarodni cestni in pomorski) in potovalnim agencijam naloženo, da podatke o svojih potnikih pošiljajo v zbirko podatkov, ki jo upravlja SPF Intérieur (ministrstvo za notranje zadeve).
- 3 Za ta namen je v skladu z zakonom v okviru ministrstva za notranje zadeve ustanovljena „enota za informacije o potnikih“ (členi od 12 do 14), sestavljena zlasti iz članov, ki jih napotijo policijske, državnovarnostne, obveščevalno-

varnostne in carinske službe, ter zlasti odgovorna za zbiranje, hrambo in obdelavo podatkov o potnikih, ki jih pošljejo prevozniki in potovalne agencije.

- 4 „Zbirka podatkov o potnikih“ po eni strani vsebuje podatke o rezervacijah ter po drugi strani podatke o prijavi in vkrcanju potnikov (podatki, imenovani „API“ (Advance Passenger Information), in podatki, imenovani „PNR“ (Passenger Name Record)) (člen 9).
- 5 Ti podatki se obdelujejo zlasti za namene preiskovanja, pregona in izvrševanja kazni v zvezi s kaznivimi dejanji iz zakona ter za preprečevanje resnih ogroženosti javne varnosti v okviru nasilne radikalizacije, spremljanje dejavnosti obveščevalno-varnostnih služb in izboljšanje nadzora oseb na zunanjih mejah ter boj proti nezakonitemu priseljevanju (člen 8).
- 6 Podatki se lahko obdelujejo v okviru predhodnega ocenjevanja potnikov (pred njihovim odhodom ali prihodom) (členi od 24 do 26) ali v okviru posameznih poizvedb (člen 27).
- 7 Zakon določa, da se podatki o potnikih hranijo v zbirki podatkov o potnikih največ pet let od njihovega vnosa (členi od 18 do 23).
- 8 Organizacija ASBL „Ligue des droits humains“ zakon graja glede teh sedmih delov:
 - podrobnih pravil za izvajanje zakona z dne 25. decembra 2016 (člen 3(2) in člen 7(3));
 - pojmov „osebni dokumenti“ in „potovalni dokumenti“ (člen 7(1) in (2));
 - zadevnih podatkov (člena 4, točka 9, in 9);
 - pojma „potnik“ (člen 4, točka 10);
 - namenov obdelave podatkov iz „PNR“ (člen 8);
 - upravljanja zbirke podatkov o potnikih ter obdelave podatkov v okviru predhodnega ocenjevanja potnikov in posameznih poizvedb (členi od 12 do 16 in od 24 do 27 ter člena 50 in 51);
 - trajanja hrambe podatkov iz PNR (poglavje 18).
- 9 Zakonu očita nepravilnosti v teh delih in na Cour constitutionnelle (ustavno sodišče, Belgija) je vložila tožbo za razglasitev ničnosti na podlagi dveh tožbenih razlogov.

- 10 Prvi tožbeni razlog se nanaša predvsem na člen 23 Uredbe (EU) 2016/679¹, člene 7, 8 in 52(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) ter člen 8 Evropske konvencije o človekovih pravicah (v nadaljevanju: EKČP).
- 11 V bistvu trdi, da je poseganje v pravico do spoštovanja zasebnosti in pravico do varstva osebnih podatkov nezakonito, ker ne izpolnjuje meril zakonitosti, nujnosti in sorazmernosti.
- 12 Najprej, z zakonom o PNR je priznana široko polje proste presoje izvršilni oblasti, ki ji je naloženo, naj s kraljevim odlokom opredeli nekatere bistvene elemente, kar je v nasprotju z načelom zakonitosti, s katerim se zahteva, da se poseganje določi z zakonom oziroma da se v primeru prenosa pooblastil na kralja bistveni elementi z zakonom opredelijo dovolj natančno in podrobno.
- Poleg tega se z izpodbijanim zakonom ne dosega zakonit cilj. Z njim se namreč določa predhodno ocenjevanje, tako imenovano „pre-screening“, ki vključuje ocenjevanje tveganja, ki ga pomenijo potniki, pred prihodom v državo, tranzitom prek države ali odhodom iz države.
- 13 Tožeča stranka nato izpodbija nujnost izpodbijanih ukrepov za uresničenje zastavljenega cilja.
- Trdi, da bi bilo mogoče s povezovanjem podatkov, ki veliko manj posega v zasebnost kot oblikovanje zbirke podatkov, prav tako doseči zastavljeni cilj.
- 14 Nazadnje trdi, da se z izpodbijanim zakonom ne spoštuje načelo sorazmernosti, ker gospodarski subjekti podatke zbirajo neselektivno in posplošeno ter jih pošiljajo pristojnim organom v petletno hrambo, brez razlikovanja, omejevanja ali izjem glede na zastavljeni cilj.
- 15 Natančneje, z zakonom naj bi bilo kršeno načelo sorazmernosti glede na (a) njegovo področje uporabe in kategorije zadevnih podatkov, (b) obdelavo podatkov, ki jo uvaja, (c) njegov namen in (d) trajanje hrambe podatkov.
- 16 Najprej, v izpodbijanem zakonu so zelo široko opredeljeni podatki, ki se zbirajo, ki očitno presegajo tisto, kar je nujno potrebno.
- 17 Tožeča stranka navaja, da se zdi – vendar zakon ni jasen – da bi moralo biti predhodno ocenjevanje izvedeno v centralizirani zbirki podatkov v enoti za informacije o potnikih z uporabo predhodno določenih meril kot kazalnikov ogroženosti. Vendar zakon o PNR ne opredeljuje niti natančne narave zbirk

¹ Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov), UL 2016, L 119, str. 1 (v nadaljevanju tudi: SUVP).

podatkov, ki se uporabljajo za povezovanje, niti podrobnih pravil zanj. Zakon o PNR poleg tega ne določa, da je to povezovanje omejeno na zbirke podatkov, ki se uporabljajo v zvezi z bojem proti terorizmu in hudim kaznivim dejanjem.

- 18 Tožeča stranka graja tudi posamezne poizvedbe, ki jih določa zakon, ne da bi bili natančno opredeljeni podatki, ki so dejansko dostopni.
- 19 Tožeča stranka graja tudi namene obdelave podatkov, ki so znatno širši od tistih, ki jih določa direktiva o PNR, kot so boj proti nezakonitemu priseljevanju, dejavnostim, ki bi lahko ogrozile temeljne interese države, ali boj proti „nasilni radikalizaciji“, ki je opredeljena le v smernicah.
- 20 Nazadnje, tožeča stranka graja petletno trajanje hrambe podatkov. Zakonodajalec ni nikakor utemeljil izbire najdaljšega obdobja, ki ga dovoljuje direktiva o PNR, iz česar je razvidna nesorazmernost ukrepa.
- 21 Conseil des ministres (svet ministrov) (ki zakon zagovarja) primarno trdi, da je prvi tožbeni razlog nedopusten v delu, v katerem se nanaša na kršitev člena 23 SUVP, ker iz uvodne izjave 19 navedene uredbe in iz člena 1 direktive o PNR jasno izhaja, da obdelava podatkov iz „PNR“ ne spada na področje uporabe SUVP, temveč na področje pravosodnega in policijskega sodelovanja med državami članicami ter na področje uporabe Direktive (EU) 2016/680².
- 22 Poleg tega trdi, da načelo zakonitosti ni kršeno, ker zakon vsebuje bistvene elemente ukrepov, ki jih določa, in da je prenos pooblastil na kralja dovolj natančen. Prav tako se po presoji Evropskega sodišča za človekove pravice zahteva po zakonitosti razume v materialnem smislu, tako da predpisi ustrezajo pojmu „zakon“ v smislu Evropske konvencije o človekovih pravicah.

Namen zakona o PNR je zagotavljanje javne varnosti s tem, da se ne omoči le pregon terorističnih in nekaterih hudih oblik kaznivih dejanj, temveč tudi, da se s predhodno analizo zbranih podatkov vnaprej preprečujejo taka kazniva dejanja. Sodišče je v sodbi z dne 8. aprila 2014, Digital Rights Ireland in drugi (C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238), ter mnenju 1/15 (Sporazum PNR med EU in Kanado) z dne 26. julija 2017, EU:C:2017:592, priznalo, da so ti cilji zakoniti v smislu člena 52(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

- 23 Conseil des ministres (svet ministrov) meni, da so izpodbijani ukrepi sorazmerni.
- 24 Conseil des ministres (svet ministrov) v zvezi z oblikovanjem zbirke podatkov o potnikih poudarja, da tožeča stranka zgolj – ne da bi to dokazala – trdi, da bi bilo mogoče zastavljeni cilj uresničiti s povezovanjem podatkov in da bi to manj

² Direktiva (EU) 2016/680 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov, ki jih pristojni organi obdelujejo za namene preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja ali pregona kaznivih dejanj ali izvrševanja kazenskih sankcij, in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Okvirnega sklepa Sveta 2008/977/PNZ (UL L 119, str. 89) (v nadaljevanju: Direktiva 2016/680).

posegalo v pravico do spoštovanja zasebnosti. Dodaja, da zgolj povezovanje podatkov ne bi zadostovalo za izvedbo predhodnega ocenjevanja za ugotavljanje varnostnih tveganj. Poleg tega oblikovanje zbirke podatkov omogoča ustrezno uskladitev z uvodno izjavo 25 direktive o PNR, ki poziva k hrambi podatkov v obdobju, potrebnem glede na zastavljene cilje.

- 25 V zvezi s povezovanjem med različnimi zbirkami podatkov Conseil des ministres (svet ministrov) opozarja, da je bil s členoma 24 in 25 zakona o PNR prenesen člen 6 direktive o PNR. Poleg tega iz pripravljalnega gradiva izhaja, da zakonodajalec ne vzpostavlja povezovanja med zbirko podatkov o potnikih in vsemi zbirkami podatkov, do katerih imajo pristojni organi dostop, temveč le med zbirko podatkov o potnikih in tistimi zbirkami podatkov, ki ustrezajo namenom izpodbijanega zakona. Ti ukrepi so v skladu z ugotovitvami iz mnenja 1/15 Sodišča, ker tudi člen 6(3) direktive PNR ne določa natančno, katere zbirke podatkov je mogoče povezati. Tudi diskrecijska pravica ni nezdržljiva z načelom zakonitosti, kot ga razlaga Evropsko sodišče za človekove pravice.

Poleg tega cilja zakona ne bi bilo mogoče doseči, če bi potniki vnaprej poznali merila za zadetek, saj bi lahko glede na to svoje ravnanje prilagodili. V členu 16 izpodbijanega zakona je prav tako jasno določeno, da je treba predhodno ocenjevanje opraviti v okviru zbirke podatkov o potnikih, kar je torej v skladu z načelom zakonitosti.

- 26 Conseil des ministres (svet ministrov) v zvezi s trajanjem hrambe podatkov meni, da ni nerazumno določiti petletno obdobje hrambe, kar poleg tega ustreza minimalnemu zastaralnemu roku za kazenski pregon v zvezi z manj hudimi kaznivimi dejanji in kaznivimi dejanji, ki so bila spremenjena v manj huda kazniva dejanja.

Trajanje hrambe teh podatkov, ki je v skladu s trajanjem, ki ga določa direktiva o PNR, torej nikakor ni nesorazmerno.

- 27 Drugi tožbeni razlog, ki je podreden, se v bistvu nanaša na kršitev določb člena 3(2) PDEU v povezavi s členom 45 Listine.

- 28 Tožeča stranka trdi, da so člen 3(1), člen 8(2) in poglavje 11, ki vsebuje člene od 28 do 31, zakona o PNR v nasprotju s prostim gibanjem oseb, ker se nanašajo ne le na prevoz zunaj EU, temveč tudi na prevoz znotraj EU (vključno s postanki). Povedano drugače, tožeča stranka meni, da se z izpodbijanimi določbami, s tem ko razširjajo sistem PNR na lete znotraj EU, posredno ponovno vzpostavlja nadzor na mejah, ki je v nasprotju s prostim gibanjem oseb.

- 29 Conseil des ministres (svet ministrov) meni, da se z izpodbijanem zakonom ne vzpostavlja noben nadzor na mejah in da ni nikakor v nasprotju s prostim gibanjem oseb. Direktiva o PNR se ne uporablja za nezakonito priseljevanje in z izpodbijanem zakonom se ne prenaša le direktiva o PNR, temveč tudi direktiva o API.

Tožbeni razlog, kot je naveden, se nanaša le na člen 3(1) in člen 8(2) ter poglavje 11 izpodbijanega zakona. Vendar iz opredelitve pojma „zunanje meje“ izhaja, da se zakon o PNR nanaša le na nadzor zunaj EU. Poleg tega je z zakonom o PNR prenesena Direktiva 2004/82/ES, tako da ga ni mogoče razumeti, kot da se z njim ponovno vzpostavlja nadzor na mejah Schengenskega prostora.

Skrajno podredno, v uvodni izjavi 10 direktive o PNR je izrecno navedena možnost razširitve uporabe podatkov iz PNR na lete znotraj EU, iz česar je razvidno, da ta ukrep sam po sebi ni v nasprotju s prostim gibanjem niti z Uredbo (ES) št. 562/2006.

II. Pravni okvir

Evropska konvencija o človekovih pravicah

30 Člen 8 določa:

„1. Vsakdo ima pravico do spoštovanja svojega zasebnega in družinskega življenja, svojega doma in dopisovanja.

2. Javna oblast se ne sme vmešavati v izvrševanje te pravice, razen če je to določeno z zakonom in nujno v demokratični družbi zaradi državne varnosti, javne varnosti ali ekonomske blaginje države, zato da se prepreči nered ali zločin, da se zavaruje zdravje ali morala ali da se zavarujejo pravice in svoboščine drugih ljudi.“

Pravo Unije

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah

31 Člen 7 Listine („Spoštovanje zasebnega in družinskega življenja“) določa:

„Vsakdo ima pravico do spoštovanja svojega zasebnega in družinskega življenja, stanovanja ter komunikacij.“

32 Člen 8 Listine („Varstvo osebnih podatkov“) določa:

„1. Vsakdo ima pravico do varstva osebnih podatkov, ki se nanj nanašajo.

2. Osebnih podatki se morajo obdelovati pošteno, za določene namene in na podlagi privolitve prizadete osebe ali na drugi legitimni podlagi, določeni z zakonom. Vsakdo ima pravico dostopa do podatkov, zbranih o njem, in pravico zahtevati, da se ti podatki popravijo.

3. Spoštovanje teh pravil nadzira neodvisen organ.“

33 Člen 52(1) Listine določa:

„Kakršno koli omejevanje uresničevanja pravic in svoboščin, ki jih priznava ta listina, mora biti predpisano z zakonom in spoštovati bistveno vsebino teh pravic in svoboščin. Ob upoštevanju načela sorazmernosti so omejitve dovoljene samo, če so potrebne in če dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali če so potrebne zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih.“

Splošna uredba o varstvu podatkov (SUVP)

34 Člen 2(2)(d) določa:

„2. Ta uredba se ne uporablja za obdelavo osebnih podatkov:

[...]

(d) s strani pristojnih organov za namene preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja ali pregona kaznivih dejanj ali izvrševanja kazenskih sankcij, vključno z varovanjem pred grožnjami javni varnosti in njihovim preprečevanjem.“

35 Člen 23 določa:

„1. Pravo Unije ali pravo države članice, ki velja za upravljavca ali obdelovalca podatkov, lahko z zakonodajnim ukrepom omeji obseg obveznosti in pravic iz členov 12 do 22 in člena 34, pa tudi člena 5, kolikor njegove določbe ustrezajo pravicam in obveznostim iz členov 12 do 22, če taka omejitev spoštuje bistvo temeljnih pravic in svoboščin ter je potreben in sorazmeren ukrep v demokratični družbi za zagotavljanje:

(a) državne varnosti;

(b) obrambe;

(c) javne varnosti;

(d) preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja ali pregona kaznivih dejanj ali izvrševanja kazenskih sankcij, vključno z varovanjem pred grožnjami javni varnosti in njihovim preprečevanjem;

(e) drugih pomembnih ciljev v splošnem javnem interesu Unije ali države članice, zlasti pomembnega gospodarskega ali finančnega interesa Unije ali države članice, vključno z denarnimi, proračunskimi in davčnimi zadevami, javnim zdravjem in socialno varnostjo;

(f) varstva neodvisnosti sodstva in sodnega postopka;

(g) preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja in pregona kršitev etike v zakonsko urejenih poklicih;

- (h) spremljanja, pregledovanja ali urejanja, povezanega, lahko tudi zgolj občasno, z izvajanjem javne oblasti v primerih iz točk (a) do (e) in (g);
- (i) varstva posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, ali pravic in svoboščin drugih;
- (j) uveljavljanja civilnopravnih zahtevkov.

2. Zlasti vsak zakonodajni ukrep iz odstavka 1 vsebuje posebne določbe vsaj, kjer je ustrezno, glede:

- (a) namenov obdelave ali vrst obdelave;
- (b) vrst osebnih podatkov;
- (c) obsega uvedenih omejitev;
- (d) zaščitnih ukrepov za preprečitev zlorab ali nezakonitega dostopa ali prenosa;
- (e) natančnejše ureditve upravljavca ali vrst upravljavcev;
- (f) obdobj hrambe in veljavnih zaščitnih ukrepov, pri čemer se upoštevajo narava, obseg in nameni obdelave ali vrste obdelave;
- (g) tveganj za pravice in svoboščine posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki, ter
- (h) pravice posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki, da so obveščeni o omejitvi, razen če bi to posegalo v namen omejitve.“

Direktiva o PNR

36 Člen 3 določa:

„V tej direktivi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[...]

(4) „potnik“ pomeni vsako osebo – tudi potnike v tranzitu in potnike, ki prestopajo, vendar ne članov posadke – ki se prevaža ali se bo prevažala na letalu s privolitvijo letalskega prevoznika, pri čemer se takšno soglasje izrazi z registracijo te osebe na seznamu potnikov“.

37 Člen 4 določa:

„Enota za informacije o potnikih

1. Vsaka država članica ustanovi ali imenuje organ, pristojen za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje ali pregon terorističnih in hudih kaznivih dejanj ali

organizacijsko enoto takšnega organa, da deluje kot njena enota za informacije o potnikih.

2. Enota za informacije o potnikih je pristojna za:

(a) zbiranje podatkov PNR od letalskih prevoznikov, njihovo hrambo in obdelavo in za posredovanje teh podatkov ali rezultatov njihove obdelave pristojnim organom iz člena 7;

(b) izmenjavo tako podatkov PNR kot rezultatov njihove obdelave z enotami za informacije o potnikih drugih držav članic in Europolom v skladu s členoma 9 in 10.

[...]"

38 Člen 6 določa:

„1. Podatke PNR, ki jih posredujejo letalski prevozniki, zbira enota za informacije o potnikih zadevne države članice, kot je določeno v členu 8. Kadar podatki PNR, ki jih posredujejo letalski prevozniki, vključujejo podatke, ki niso navedeni v Prilogi I, enota za informacije o potnikih takšne podatke ob prejemu izbriše takoj in trajno.

2. Enota za informacije o potnikih obdeluje podatke PNR samo za naslednje namene:

(a) za ocenjevanje potnikov pred njihovim načrtovanim prihodom v državo članico ali odhodom iz nje, da bi identificirala osebe, ki jih morajo pristojni organi iz člena 7 in, kadar je ustrezno, Europol v skladu s členom 10 podrobneje preveriti glede na dejstvo, da bi lahko sodelovale pri terorističnem ali hudem kaznivem dejanju;

(b) za odzivanje, za vsak primer posebej, na ustrezno obrazloženo zaprosilo, ki ga pristojni organi predložijo na zadostni podlagi za zagotavljanje in obdelavo podatkov PNR v konkretnih primerih za namene preprečevanja, odkrivanja, preiskovanja in pregona terorističnih ali hudih kaznivih dejanj ter za zagotavljanje rezultatov takšne obdelave pristojnim organom ali, kadar je ustrezno, Europolu, ter

(c) za analiziranje podatkov PNR za namene posodabljanja ali oblikovanja novih meril za izvajanje ocenjevanj iz točke (b) odstavka 3, da bi identificirali osebe, ki bi lahko sodelovale pri terorističnem ali hudem kaznivem dejanju.

[...]"

39 Člen 12 določa:

„1. Države članice zagotovijo, da se podatki PNR, ki jih enoti za informacije o potnikih zagotovijo letalski prevozniki, hranijo v podatkovni zbirki enote za

informacije o potnikih pet let od njihovega prenosa enoti za informacije o potnikih države članice, na območju katere je prihod ali odhod leta.

2. Po izteku šestih mesecev od prenosa podatkov PNR iz odstavka 1 se vsi podatki PNR depersonalizirajo z zakrivanjem naslednjih podatkovnih elementov, na podlagi katerih bi bilo mogoče neposredno identificirati potnika, na katerega se podatki PNR nanašajo:

(a) ime(na), vključno z imeni drugih potnikov v PNR, in število potnikov v PNR, ki potujejo skupaj;

(b) naslov in kontaktni podatki;

(c) vsi podatki o načinu plačila, vključno z naslovom za izstavitel računa, kolikor vsebujejo kakršne koli informacije, na podlagi katerih bi bilo mogoče neposredno identificirati potnika, na katerega se podatki PNR nanašajo, ali katero koli drugo osebo;

(d) informacije v zvezi s programi za pogoste potnike;

(e) splošne opombe, kolikor vsebujejo kakršne koli informacije, na podlagi katerih bi bilo mogoče neposredno identificirati potnika, na katerega se podatki PNR nanašajo, in

(f) vse zbrane podatke API.

3. Po izteku šestih mesecev iz odstavka 2 je razkritje popolnih podatkov PNR dovoljeno le, kadar:

(a) se utemeljeno domneva, da je to potrebno za namene iz točke (b) člena 6(2), in

(b) ga odobri:

(i) sodni organ ali

(ii) drug nacionalni organ, ki je v skladu z nacionalnim pravom pristojen za preverjanje, ali so izpolnjeni pogoji za razkritje, pod pogojem, da je pooblaščen oseba za varstvo podatkov enote za informacije o potnikih o tem obveščena in da lahko opravi naknadni pregled.

4. Države članice zagotovijo, da se podatki PNR trajno izbrišejo po izteku obdobja iz odstavka 1. Ta obveznost ne posega v primere, v katerih so bili določeni podatki PNR posredovani pristojnemu organu in se uporabljajo v okviru konkretnih primerov za namene preprečevanja, odkrivanja, preiskovanja ali pregona terorističnih ali hudih kaznivih dejanj; v tem primeru hrambo takšnih podatkov s strani pristojnega organa ureja nacionalno pravo.

5. Enota za informacije o potnikih hrani rezultate obdelave iz točke (a) člena 6(2) le toliko časa, kolikor je potrebno, da o zadetku obvesti pristojne organe in v skladu s členom 9(1) obvesti enote za informacije o potnikih drugih držav članic. Kadar je po posamičnem preverjanju z neavtomatiziranimi sredstvi iz člena 6(5) rezultat avtomatizirane obdelave negativen, se kljub temu lahko shrani v izogib prihodnjim ‚lažnim‘ zadetkom, dokler s tem povezani podatki niso izbrisani v skladu z odstavkom 4 tega člena.“

- 40 V Prilogi I k direktivi o PNR, naslovljeni „Podatki iz evidence podatkov o potnikih, kolikor jih zbirajo letalski prevozniki“ je med drugim navedeno:

„[...]“

12. Splošne opombe (vključno z vsemi razpoložljivimi informacijami o mladoletnikih brez spremstva, mlajših od 18 let, kot so ime in spol, starost, znanje jezikov, ime in kontaktni podatki skrbnika pri odhodu ter sorodstveno razmerje z mladoletnikom, ime in kontaktni podatki skrbnika pri prihodu in sorodstveno razmerje z mladoletnikom, podatki o zastopniku ob odhodu in prihodu)

[...]

18. Vse zbrane predhodne podatke o potnikih (API) (vključno z vrsto, številko, državo izdaje in datumom izteka veljavnosti osebne dokumenta, državljanstvom, priimkom, imenom, spolom, datumom rojstva, letalskim prevoznikom, številko leta, datumom odhoda, datumom prihoda, letališčem odhoda, letališčem prihoda, časom odhoda in časom prihoda)

[...]“

Direktiva o API

- 41 Člen 1 določa:

„Cilj te direktive je izboljšanje mejne kontrole in boj proti nezakonitemu priseljevanju z vnaprejšnjim posredovanjem podatkov o potnikih pristojnim nacionalnim organom s strani prevoznikov.“

Belgijsko pravo

- 42 Upoštevalne določbe **zakona o PNR** (kakor je bil spremenjen z zakonoma z dne 15. in 30. julija 2018 ter zakonom z dne 2. maja 2019) so:

„POGLAVJE 2 Področje uporabe

Člen 3.1 Ta zakon določa obveznosti prevoznikov in potovalnih agencij v zvezi s pošiljanjem podatkov o potnikih, ki so namenjeni na nacionalno ozemlje, ki prihajajo z njega in ki so v tranzitu prek njega.

2. Kralj z odlokom, ki ga obravnava Conseil des ministres (svet ministrov), za sektor prevoza in potovalne agencije določi podatke o potnikih, ki se pošljejo, in podrobna pravila njihovega pošiljanja, in sicer po posvetovanju z organom, pristojnim za nadzor obdelave osebnih podatkov. [...]

POGLAVJE 3 Opredelitev pojmov

Člen 4 Pri uporabi tega zakona in njegovih izvedbenih odlokov:

[...]

9. ‚PNR‘ pomeni zapis zahtevanih podatkov o potovanju vsakega potnika, ki vsebuje potrebne informacije iz člena 9, da lahko udeleženi prevozniki in potovalne agencije, ki zagotavljajo rezervacije, obdelujejo in nadzorujejo rezervacije za vsako potovanje, ki ga rezervira posamezna oseba ali se rezervira v njenem imenu, ne glede na to, ali je sestavni del sistema rezervacij, sistema za nadzor odhodov (ki se uporablja za prijavo potnikov na let) ali enakovrednih sistemov, ki zagotavljajo enake funkcije;

10. ‚potnik‘ pomeni vsako osebo – tudi potnike v tranzitu in potnike, ki prestopajo, vendar ne članov posadke – ki jo prevoznik s svojo privolitvijo prevaža ali jo bo prevažal, pri čemer se takšno soglasje izrazi z registracijo te osebe na seznamu potnikov;

[...]

POGLAVJE 5 Nameni obdelave podatkov

Člen 8(1) Podatki o potnikih se obdelujejo za te namene:

1. preiskovanje in pregon, vključno z izvrševanjem kazni ali ukrepov omejitve prostosti, v zvezi z kaznivimi dejanji iz Code d’Instruction criminelle (zakonik o kazenskem postopku);

2. preiskovanje in pregon, vključno z izvrševanjem kazni ali ukrepov omejitve prostosti, v zvezi z kaznivimi dejanji iz Code pénal (kazenski zakonik);

3. preprečevanje resne ogroženosti javne varnosti v okviru nasilne radikalizacije s spremljanjem pojavov in skupin v skladu s členom 44/5(1), točki 2 in 3, ter (2) loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (zakon z dne 5. avgusta 1992 o delovanju policije);

4. spremljanje dejavnosti iz členov 7, točki 1 in 3/1, ter 11(1), točke od 1 do 3 in 5, loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité (sistemski zakon z dne 30. novembra 1998 o obveščevalnih in varnostnih službah);

5. preiskovanje in pregon v zvezi z kaznivimi dejanji iz [različnih zakonov].

(2) Pod pogoji iz poglavja 11 se podatki o potnikih obdelujejo tudi za izboljšanje nadzora oseb na zunanjih mejah in za boj proti nezakonitemu priseljevanju.

POGLAVJE 6 Podatki o potnikih

Člen 9(1) Kar zadeva podatke o rezervaciji, podatki o potnikih vključujejo največ:

1. kodo lokatorja evidence PNR;
2. datum rezervacije in izdaje vozovnice;
3. predvidene datume potovanja;
4. imena, priimke in datum rojstva;
5. naslov in kontaktne podatke (telefonska številka, naslov elektronske pošte);
6. podatke o načinu plačila, vključno z naslovom za izstavitel računa;
7. popoln načrt potovanja za zadevnega potnika;
8. informacije v zvezi s programi za „registrirane potnike“, to je pogoste potnike;
9. potovalno agencijo ali potovalnega agenta;
10. potovalni status potnika, vključno s potrditvami, prijavo na let, informacijami o neizkoriščenih in neodpovedanih rezervacijah ter informacijami o vozovnicah brez rezervacije;
11. razdeljene ali ločene informacije PNR;
12. splošne opombe (vključno z vsemi razpoložljivimi informacijami o mladoletnikih brez spremstva, mlajših od 18 let, kot so ime in spol, starost, znanje jezikov, ime in kontaktni podatki skrbnika pri odhodu ter sorodstveno razmerje z mladoletnikom, ime in kontaktni podatki skrbnika pri prihodu in sorodstveno razmerje z mladoletnikom, podatki o zastopniku ob odhodu in prihodu);
13. informacije na vozovnici, vključno s številko vozovnice, datumom izdaje vozovnice, enosmernimi vozovnicami in samodejno ustvarjeni podatki o ceni vozovnice;
14. številko sedeža in druge informacije v zvezi s sedežem;
15. informacije o letih pod skupno oznako;
16. vse informacije o prtljagi;
17. število in imena drugih potnikov v PNR;
18. vse zbrane predhodne podatke o potnikih (API), ki so naštet v odstavku 2;

19. vse pretekle spremembe podatkov iz točk od 1 do 18.

(2) Kar zadeva podatke o prijavi in vkrcanju, so predhodni podatki iz odstavka 1, točka 18:

1. vrsta potovalnega dokumenta;
2. številka dokumenta;
3. državljanstvo;
4. država izdaje dokumenta;
5. datum poteka veljavnosti dokumenta;
6. priimek, ime, spol, datum rojstva;
7. prevoznik/potovalna agencija;
8. številka prevoza;
9. datum odhoda, datum prihoda;
10. kraj odhoda, kraj prihoda;
11. ura odhoda, ura prihoda;
12. skupno število oseb, ki se prevažajo;
13. številka sedeža;
14. koda lokatorja evidence PNR;
15. število, teža in oznaka za prtljago;
16. mejni prehod vstopa na nacionalno ozemlje.

[...]

POGLAVJE 7 Enota za informacije o potnikih

Člen 12 V okviru ministrstva za notranje zadeve se ustanovi enota za informacije o potnikih.

Člen 13(1) Enota za informacije o potnikih je odgovorna za:

1. zbiranje, hrambo in obdelavo podatkov o potnikih, ki jih pošljejo prevozniki in potovalne agencije, ter za upravljanje zbirke o potnikih;

2. izmenjavo podatkov o potnikih in rezultatov njihove obdelave z enotami za informacije o potnikih drugih držav članic Evropske unije, Europolom in tretjimi državami v skladu s poglavjem 12.

2. Brez poseganja v druge zakonske določbe enota za informacije o potnikih podatkov, shranjenih v skladu s poglavjem 9, ne sme uporabljati za druge namene, kot so tisti iz člena 8.

Člen 14(1) Enoto za informacije o potnikih sestavljajo:

1. uradnik [...], odgovoren za:

- (a) organizacijo in delovanje enote za informacije o potnikih;
- (b) nadzor nad tem, da prevozniki in potovalne agencije spoštujejo svoje obveznosti iz poglavja 4;
- (c) upravljanje in uporabo zbirke podatkov o potnikih;
- (d) obdelavo podatkov o potnikih;
- (e) spoštovanje zakonitosti in pravilnosti obdelav iz poglavja 10;

[...];

2. člani, ki jih napotijo naslednje službe [...]:

- (a) policija [...];
- (b) služba državne varnosti [...];
- (c) splošna obveščevalno-varnostna služba [...];
- (d) uprava [...] za carine in trošarine [...]

[...].

POGLAVJE 8 Zbirka podatkov o potnikih

Člen 15(1) Vzpostavi se zbirka podatkov o potnikih, ki jo upravlja ministrstvo za notranje zadeve in v katero se vnašajo podatki o potnikih.

[...].

4. Za obdelavo podatkov o potnikih, ki se izvaja v skladu s tem zakonom, velja zakon o varstvu podatkov. Organ, odgovoren za nadzor obdelave osebnih podatkov, izvaja pristojnosti, določene v zakonu o varstvu zasebnosti. [...]

[...]

POGLAVJE 9 Roki hrambe

Člen 18 Podatki o potnikih se hranijo v zbirki podatkov o potnikih največ pet let od njihovega vnosa. Po izteku tega obdobja se uničijo.

[...]

POGLAVJE 10 Obdelava podatkov

Oddelek I Obdelava podatkov o potnikih v okviru predhodnega ocenjevanja potnikov

Člen 24(1) Podatki o potnikih se obdelujejo za izvajanje predhodnega ocenjevanja potnikov pred njihovim predvidenim prihodom na nacionalno ozemlje, odhodom z njega ali tranzitom prek njega, da se ugotovi, katere osebe je treba temeljiteje pregledati.

[metode predhodnega ocenjevanja]

Člen 25 [...]

2. Ocenjevanje potnikov pred njihovim prihodom, tranzitom ali odhodom glede na vnaprej določena merila se izvaja na nediskriminatoren način. Namen teh meril ne sme biti identifikacija posameznika ter morajo biti ciljna, sorazmerna in specifična.

3. Ta merila ne smejo temeljiti na podatkih, ki razkrivajo rasno ali etnično poreklo osebe, njena verska ali filozofska prepričanja, njena politična prepričanja, članstvo v sindikalni organizaciji, zdravstveno stanje, spolno življenje ali spolno usmerjenost.

[...]

Oddelek 2 – Obdelava podatkov v okviru posameznih poizvedb

Člen 27 Podatki o potnikih se uporabljajo za posamezne poizvedbe za namene iz člena 8(1), točke 1, 2, 4 in 5, ter pod pogoji iz člena 46f zakonika o kazenskem postopku, člena 16/3 systemskega zakona z dne 30. novembra 1998 o obveščevalnih in varnostnih službah ali člena 281(4) de la loi générale sur les douanes et accises, coordonnée le 18 juillet 1977 (splošni zakon o carinah in trošarinah, usklajen 18. julija 1977).

POGLAVJE 11 Obdelava podatkov o potnikih za izboljšanje nadzora na mejah in boj proti nezakonitemu priseljevanju

Člen 28(1) To poglavje se uporablja za obdelavo podatkov o potnikih, ki jo izvajajo policijske službe, odgovorne za nadzor na mejah, in Office des étrangers (urad za tujce) za izboljšanje nadzora oseb na zunanjih mejah in za boj proti nezakonitemu priseljevanju.

[...]

Člen 29(1) [...]

2. Pošljejo se le podatki [API] v zvezi z naslednjimi kategorijami potnikov:

1. potniki, ki nameravajo vstopiti ali so vstopili na ozemlje prek zunanjih meja Belgije;

2. potniki, ki nameravajo zapustiti ali so zapustili ozemlje prek zunanjih meja Belgije;

3. potniki, ki nameravajo potovati prek mednarodnega tranzitnega območja v Belgiji, ki so na takem območju ali so potovali prek takega območja.

(3) Podatki o potnikih iz odstavka 2 se pošljejo policijskim službam iz člena 14(1), točka 2(a), takoj po njihovem vnosu v zbirko podatkov o potnikih. Te službe te podatke hranijo v začasni datoteki in jih uničijo v 24 urah po njihovem pošiljanju.

(4) [...] Podatki o potnikih iz odstavka 2 se pošljejo uradu za tujce takoj po njihovem vnosu v zbirko podatkov o potnikih. Urad te podatke hrani v začasni datoteki in jih uniči v 24 urah po njihovem pošiljanju.

[...].

Člen 31 V 24 urah po prevozu iz člena 4, točke od 3 do 6, prevozniki in potovalne agencije uničijo vse podatke o potnikih iz člena 9(1), točka 18 [...].

[...]

POGLAVJE 15 Določbe o spremembah

Oddelek I Sprememba zakonika o kazenskem postopku

Člen 50 V zakonik o kazenskem postopku se vstavi člen 46f, ki določa:

Člen 46f Procureur du Roi (kraljevi tožilec) lahko pri preiskovanju kaznivih dejanj iz člena 8(1), točke 1, 2 in 5 zakona z dne 25. decembra 2016 o obdelavi podatkov potnikov s pisnim in obrazloženim sklepom uradniku kriminalistične policije odredi, naj od enote za informacije o potnikih zahteva, naj pošlje podatke o potnikih v skladu s členom 27 zakona z dne 25. decembra 2016 o obdelavi podatkov potnikov.

[...]

Oddelek 2 Sprememba systemskega zakona z dne 30. novembra 1998 o obveščevalnih in varnostnih službah

Člen 51 V poglavje III, oddelek I, pododdelek 2, sistemskega zakona z dne 30. novembra 1998 o obveščevalnih in varnostnih službah se vstavi člen 16/3, ki določa:

„Člen 16/3(1) Obveščevalno-varnostne službe se lahko pri izvajanju svojih nalog, če je to ustrezno utemeljeno, odločijo za vpogled v podatke o potnikih iz člena 27 zakona z dne 25. decembra 2016 o obdelavi podatkov potnikov [...]“.

III. Presoja Cour constitutionnelle (ustavno sodišče)

- 43 Cour constitutionnelle (ustavno sodišče) na začetku pojasnjuje, da tožbo preučuje ob upoštevanju sprememb zakona z dne 25. decembra 2016, uvedenih z zakonoma z dne 15. in 30. julija 2018 ter zakonom z dne 2. maja 2019.
- 44 Cour constitutionnelle (ustavno sodišče) poleg tega zmanjšuje obseg tožbe za razglasitev ničnosti z ugotovitvijo, da je prvi tožbeni razlog usmerjen le proti členu 3(2), členu 4, točki 9 in 10, členom od 7 do 9, členom od 12 do 16, členu 18, členom od 24 do 27 ter členoma 50 in 51 zakona ter da je drugi tožbeni razlog usmerjen proti členu 3(1), členu 8(2) in členom od 28 do 31 zakona.

1. Dopustnost prvega tožbenega razloga: ali se člen 23 SUVP uporablja za zakon o PNR?

- 45 Predložitveno sodišče opozarja, da varstvo, ki se zagotavlja s SUVP, temelji na členu 16(2) PDEU in da obdelava osebnih podatkov, ki jih pristojni organi obdelujejo za namene preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja ali pregona kaznivih dejanj ali izvrševanja kazenskih sankcij, načeloma ne spada na področje uporabe SUVP, temveč Direktive 2016/680. Navedena direktiva določa posebna pravila o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov, ki jih pristojni organi obdelujejo za namene preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja ali pregona kaznivih dejanj ali izvrševanja kazenskih sankcij, vključno z varovanjem pred grožnjami javni varnosti in njihovim preprečevanjem, ob upoštevanju posebne narave teh dejavnosti.
- 46 Zakon o PNR ureja zbiranje in pošiljanje podatkov iz PNR, vzpostavitev zbirke podatkov o potnikih, ki jo upravlja enota za informacije o potnikih, namene obdelave podatkov iz te zbirke in dostop do nje. Z njim se prenaša predvsem direktiva o PNR, vendar njegova vsebina ni omejena le na prenos navedene direktive.
- 47 Predložitveno sodišče ob sklicevanju na mnenje 1/15 (Sporazum PNR med EU in Kanado) z dne 26. julija 2017 (EU:C:2017:592) ugotavlja, da se lahko določbe, ki urejajo zbiranje, pošiljanje in obdelavo podatkov iz PNR, nanašajo tako na varstvo podatkov (člen 16 PDEU) kot na policijsko sodelovanje (člen 87 PDEU).

Poudarja tudi, da je v uvodni izjavi 5 direktive o PNR navedeno, da so cilji te direktive „med drugim zagotoviti varnost, zaščititi življenje in varnost oseb ter

oblikovati pravni okvir za varstvo podatkov PNR pri njihovi obdelavi s strani pristojnih organov“. V uvodni izjavi 38 iste direktive je kljub temu navedeno, da so cilji direktive „prenos podatkov PNR s strani letalskih prevoznikov in njihov[a] obdelav[a] za namene preprečevanja, odkrivanja, preiskovanja in pregona terorističnih in hudih kaznivih dejanj“, zaradi česar bi lahko ti cilji prevladali nad cilji varstva podatkov.

Poleg tega ugotavlja, da nacionalno pravo ne izključuje celotnega zakona o PNR iz področja uporabe člena 23 SUVP.

- 48 Cour constitutionnelle (ustavno sodišče) zato ugotavlja, da je treba za ugotovitev, ali se zahteve iz člena 23 SUVP uporabljajo za zakon o PNR, s katerim se med drugim in zlasti prenaša direktiva o PNR, Sodišču postaviti prvo vprašanje za predhodno odločanje.

2. Vsebinska presoja prvega tožbenega razloga

Cour constitutionnelle (ustavno sodišče) je nato vsebinsko preučilo tožbeni razlog, razdeljen na sedem delov, navedenih v točki 8 tega povzetka. Meni, da prva očitka, ki se nanašata na „podrobna pravila za izvajanje“ ter na pojma „osebni dokumenti“ in „potovalni dokumenti“, nista utemeljena. Nato je preučilo preostalih pet očitkov ter podvomilo o razlagi nekaterih določb direktive o PNR in o njihovi veljavnosti glede na Listino.

Zadevni podatki (člena 4, točka 9, in 9 zakona o PNR)

- 49 Tožeča stranka meni, da je zelo široko področje uporabe v zvezi s podatki o potnikih iz členov 4, točka 9, in 9 zakona o PNR očitno nesorazmerno glede na zastavljeni cilj. Po njenem mnenju lahko zadevni podatki razkrijejo občutljive podatke, kot so pripadnost sindikalni organizaciji, osebni nazori in osebna ali poklicna razmerja.
- 50 Predložitveno sodišče opozarja, da mora poseganje javnih organov v uveljavljanje pravice do spoštovanja zasebnosti ne le temeljiti na dovolj natančni zakonski določbi, temveč tudi zadovoljevati nujno družbeno potrebo in biti sorazmerno glede na zastavljen zakoniti cilj. Zakonodajalec ima na tem področju polje proste presoje, ki pa ni neomejeno: da bi bil predpis združljiv s pravico do spoštovanja zasebnosti, mora zakonodajalec vzpostaviti pravično ravnotežje med vsemi zadevnimi pravicami in interesi.

Sodišče je v mnenju 1/15 (Sporazum PNR med EU in Kanado) z dne 26. julija 2017 (EU:C:2017:592) opozorilo, da mora biti poseganje v pravico do varstva osebnih podatkov omejeno na tisto, kar je „nujno potrebno“ (glej točki 140 in 141).

- 51 Cour constitutionnelle (ustavno sodišče) poudarja, da je cilj zakona o PNR zagotoviti javno varnost z vzpostavitvijo pošiljanja podatkov o potnikih in njihovo

uporabo v okviru boja proti terorističnim in mednarodnim hudim kaznivim dejanjem. Ti cilji so cilji splošnega interesa ter lahko utemeljujejo poseganje v pravico do spoštovanja zasebnosti in pravico do varstva osebnih podatkov (sodba z dne 8. aprila 2014, Digital Rights Ireland in drugi, C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238, točka 42). Sodišče je poleg tega potrdilo, da lahko ti cilji splošnega interesa utemeljujejo pošiljanje in obdelavo podatkov iz evidenc podatkov o potnikih (mnenje 1/15 (Sporazum PNR med EU in Kanado) z dne 26. julija 2017 (EU:C:2017:592, točki 148 in 149)).

- 52 Predložitveno sodišče je nato preučilo, ali so ta poseganja dovolj natančna, sorazmerna in omejena na „nujno potrebno“, ob upoštevanju obsega podatkov, na katere se nanaša zakon o PNR.

Za zbiranje podatkov o potnikih, na katere se nanaša zakon o PNR, obstajajo zaščitni ukrepi glede njihove vsebine. Ti podatki so namreč izčrpno opredeljeni v členu 9 zakona o PNR. Gre za informacije, ki so neposredno povezane s potovanjem, ki je razlog za prevoz s področja uporabe zakona o PNR, ter ki jih imajo prevozniki in potovalne agencije načeloma že na voljo. Poleg tega ti podatki ustrezajo prilogi I k smernicam Mednarodne organizacije civilnega letalstva (ICAO). Ti podatki so torej pomembni glede na cilje zakona o PNR.

Poleg tega člena 10 in 11 zakona o PNR, ki nista izpodbijana, določata, da se podatki o potnikih ne smejo nanašati na raso ali etnično poreklo osebe, njena verska ali filozofska prepričanja, njena politična prepričanja, članstvo v sindikalni organizaciji, zdravstveno stanje, spolno življenje ali spolno usmerjenost. Kadar podatki o potnikih, ki jih posredujejo prevozniki in potovalne agencije, vključujejo podatke, ki niso navedeni v členu 9, ali podatke, ki so navedeni v členu 10, enota za informacije o potnikih takšne podatke ob prejemu trajno izbriše. Te določbe zagotavljajo, da se občutljivi podatki načeloma ne morejo zbirati ali hraniti kot „podatki o potnikih“.

- 53 Sodišče je v zgoraj navedenem mnenju 1/15 z dne 26. julija 2017 v zvezi z občutljivimi podatki menilo tudi, da „členi 7, 8 in 21 ter člen 52(1) Listine nasprotujejo tako prenosu občutljivih podatkov v Kanado kot okviru, o katerem se je Unija dogovorila s to tretjo državo, v zvezi s pogoji, pod katerimi lahko take podatke uporabljajo in hranijo organi te tretje države“ (točka 167).

To ugotovitev je mogoče prenesti na obravnavani primer. Čeprav obstajajo zaščitni ukrepi glede podatkov o potnikih, na katere se nanaša zakon o PNR, se je treba vprašati, ali so ti zaščitni ukrepi zadostni ob upoštevanju obsega zadevnih podatkov. Podatki, na katere se nanaša člen 9(1) zakona o PNR, ki povzema podatke iz Priloge I k direktivi o PNR, namreč zajemajo zelo obširne podatke, in sicer poleg podatkov o prijavi in vkrcanju med drugim popoln načrt potovanja za potnika, potovalno agencijo, številko sedeža, vse informacije v zvezi s prtljago, informacije o načinu plačila, vključno z naslovom za izstavitev računa, splošne opombe, „vključno z vsemi razpoložljivimi informacijami o mladoletnikih brez spremstva, mlajših od 18 let“.

Poleg tega je Sodišče v mnenju 1/15 z dne 26. julija 2017 ugotovilo, da „tudi če se zdi, da nekateri podatki iz PNR, obravnavani ločeno, ne morejo razkriti pomembnih informacij o zasebnem življenju zadevnih oseb, lahko navedeni podatki, obravnavani skupaj, vseeno razkrijejo popoln načrt potovanja, potovalne navade, razmerja med dvema ali več osebami in informacije o finančnem položaju letalskih potnikov, njihove prehranske navade ali njihovo zdravstveno stanje ter bi lahko celo zagotovili občutljive informacije o teh potnikih, kot so opredeljene v členu 2(e) predvidenega sporazuma“ (točka 128).

Posvetovalni odbor za Konvencijo št. 108 Sveta Evrope o varstvu posameznikov glede na avtomatsko obdelavo osebnih podatkov (v nadaljevanju: Posvetovalni odbor za Konvencijo št. 108) je v svojem mnenju z dne 19. avgusta 2016 o posledicah obdelave podatkov iz evidenc podatkov o potnikih za varstvo podatkov (v nadaljevanju: mnenje z dne 19. avgusta 2016) prav tako ugotovil, da „evidence PNR vsebujejo informacije, ki naj bi olajšale potovanje potnika in lahko vključujejo nekaj občutljivih podatkov (podatke, ki lahko kažejo na raso, politična prepričanja, verska in druga prepričanja, zdravstveno stanje ali spolno usmerjenost osebe), in to ne le v obliki določenih ‚šifriranih‘ podatkov, temveč tudi v odprtem delu, ki vsebuje splošne navedbe (kot so prehranska in zdravstvena vprašanja ali dejstvo, da je politično ali versko združenje izkoristilo vozovnice po znižani ceni za potovanje njegovih članov), kar lahko povzroči neposredno diskriminacijo“ (Svet Evrope, mnenje z dne 19. avgusta 2016, T-PD(2016)18rev, str. 7).

Tudi Agencija Evropske unije za temeljne pravice je navedla, da lahko podatki iz PNR „pod naslovom ‚splošne opombe‘ zajemajo občutljive ali posebne podatke“ (mnenje 1/2011 Agencije Evropske unije za temeljne pravice o predlogu direktive o uporabi podatkov iz evidence podatkov o potnikih za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon terorističnih in hudih kaznivih dejanj (COM(2011) 32 final), 14. junij 2011, str. 8; glej tudi prav tam, str. 13).

- 54 Glede na zelo široko področje uporabe podatkov iz člena 9 zakona o PNR lahko ti podatki, čeprav ne morejo neposredno vsebovati občutljivih podatkov, kljub temu posredno razkrijejo občutljive elemente, ki spadajo na področje varstva osebnih podatkov in spoštovanja zasebnosti. Ob upoštevanju mnenja 1/15 Sodišča se Cour constitutionnelle (ustavno sodišče) sprašuje, ali ti podatki, ki zajemajo podatke iz Priloge I k direktivi o PNR, ne presegajo „nujno potrebnega“ za dosego ciljev te iste direktive. Zato se je odločilo, da Sodišču postavi drugo vprašanje za predhodno odločanje.
- 55 Poleg tega je Sodišče v zgoraj navedenem mnenju 1/15 z dne 26. julija 2017 navedlo te ugotovitve v zvezi z zahtevo po jasni in natančni opredelitvi podatkov, na katere se nanaša osnutek sporazuma med Kanado in Evropsko unijo o prenosu in obdelavi podatkov iz evidence podatkov o potnikih:

„156. Glede tega je treba, čeprav 19 rubrik podatkov iz PNR, ki so vsebovane v Prilogi k predvidenemu sporazumu, v skladu s stališčem Komisije ustreza

Prilogi I smernic Mednarodne organizacije civilnega letalstva (ICAO) v zvezi s podatki iz PNR, v skladu z navedbami generalnega pravobranilca v točki 217 sklepnih predlogov vseeno poudariti, da v rubriki 5, ki se nanaša na ‚dostopne informacije v zvezi s programi zvestobe in informacije o ugodnostih (tj. brezplačne vozovnice, potovanja v višjem potovalnem razredu itd.)‘, in v rubriki 7, ki zajema ‚vse dostopne kontaktne informacije (vključno z izvorom informacij)‘, niso dovolj jasno in natančno opredeljeni podatki iz PNR, ki jih je treba prenesti.

157. Kar zadeva rubriko 5, namreč uporaba izraza ‚itd.‘ ne opredeljuje dovolj obsega podatkov, ki jih je treba prenesti. Poleg tega iz besedila te rubrike ni razvidno, ali se navedena rubrika nanaša na informacije, ki se nanašajo le na status letalskih potnikov v programih zvestobe, ali pa se nanaša na vse informacije v zvezi z letalskimi potovanji in transakcije, opravljene v okviru takih programov.

158. Poleg tega rubrika 7 z uporabo besedne zveze ‚vse dostopne kontaktne informacije‘ prav tako ne opredeljuje dovolj obsega podatkov, ki jih je treba prenesti. Zlasti ne opredeljuje vrste kontaktnih informacij, na katere se nanaša, niti tega, ali te kontaktne informacije zajemajo tudi – kot je mogoče sklepati iz pisnega odgovora Komisije na vprašanja Sodišča – informacije o tretjih osebah, ki so opravile rezervacijo leta za letalskega potnika, tretjih osebah, prek katerih je mogoče navezati stik z letalskim potnikom, ali tretjih osebah, ki jih je treba obvestiti v nujnem primeru.

159. Kar zadeva rubriko 8, se ta nanaša na ‚vse dostopne informacije o plačilu/obračunavanju (ne vključujejo drugih informacij o transakciji, ki so povezane s kreditno kartico ali računom in ki niso v zvezi s potovalno transakcijo)‘. Ta rubrika se sicer lahko zdi posebej široka, ker je v njej uporabljen izraz ‚vse dostopne informacije‘. Toda kot je razvidno iz odgovora Komisije na vprašanja Sodišča, je treba šteti, da se ta rubrika nanaša le na informacije v zvezi z načini plačila in obračunavanjem letalske vozovnice ob izključitvi vsakršne druge informacije, ki se ne nanaša neposredno na let. Pri taki razlagi je mogoče šteti, da ta rubrika izpolnjuje zahtevi po jasnosti in natančnosti.

160. Kar zadeva rubriko 17, se ta nanaša na ‚splošne opombe, vključno z drugimi dodatnimi informacijami (OSI), posebnimi informacijami v zvezi s storitvami (SSI) in posebnimi zahtevami v zvezi s storitvami (SSR)‘. V skladu s pojasnili, ki jih je podala med drugim Komisija, gre pri tej rubriki za t. i. rubriko ‚prosto besedilo‘ (free text), ki je namenjena vključitvi ‚vseh dodatnih informacij‘ poleg tistih, ki so našteje drugje v prilogi k predvidenemu sporazumu. Iz take rubrike tako ni razvidno nič o naravi in obsegu informacij, ki jih je treba prenesti, zdi se celo, da bi lahko zajemala informacije, ki niso nikakor povezane s ciljem prenosa podatkov iz PNR. Poleg tega, ker so informacije iz navedene rubrike podane le primeroma, kot je razvidno iz uporabe izraza ‚vključno‘, ta rubrika ne določa nobene omejitve glede narave in obsega informacij, ki jih lahko zajema. V teh okoliščinah ni mogoče šteti, da je rubrika 17 dovolj jasno in natančno omejena.

161. Kar zadeva nato rubriko 18, se ta nanaša na ‚morebitne predhodne podatke o potnikih (API), zbrane za namene rezervacij‘. V skladu s pojasnili Sveta in Komisije te informacije ustrezajo informacijam iz člena 3(2) Direktive 2004/82, in sicer številki in vrsti uporabljene potne listine, državljanstvu, celotnemu imenu, datumu rojstva, mejnemu prehodu vstopa na ozemlje držav članic, oznaki prevoza, času odhoda in prihoda prevoza, skupnemu številu potnikov, ki se prevažajo in začetnemu mestu vkrcanja. Če se ta rubrika razlaga tako, da zajema le informacije, na katere se zadnjenavedena določba izrecno nanaša, je mogoče šteti, da izpolnjuje zahtevi po jasnosti in natančnosti.

162. Določbe člena 4(3) predvidenega sporazuma, ki določajo obveznost Kanade, da izbriše vse vanjo prenesene podatke iz PNR, če niso navedeni na seznamu v prilogi k temu sporazumu, ne omogočajo odprave nenatančnosti iz rubrik 5, 7 in 17 te priloge. Ker namreč ta seznam kot tak ne opredeljuje dovolj jasno in natančno podatkov iz PNR, ki jih je treba prenesti, te določbe ne morejo odpraviti negotovosti v zvezi s podatki iz PNR, ki so predmet prenosa.

163. V teh okoliščinah glede podatkov iz PNR, ki jih je treba prenesti v Kanado, rubrike 5, 7 in 17 priloge k predvidenemu sporazumu ne določajo dovolj jasno in natančno obsega poseganja v temeljne pravice, določene v členih 7 in 8 Listine.“

- 56 Ker bi bilo mogoče nekatere od teh ugotovitev prenesti na obravnavani primer glede na to, da so nekateri podatki iz Priloge I k direktivi o PNR, ki je prenesena s členom 9 zakona o PNR, navedeni kot primer in ne izčrpno, se je predložitveno sodišče odločilo, da postavi tretje vprašanje za predhodno odločanje.

Pojem „potnik“ (člen 4, točka 10, zakona o PNR)

- 57 Tožeča stranka graja širok obseg pojma „potnik“, ki omogoča neciljno samodejno sistematično obdelavo podatkov o vseh potnikih.
- 58 Posledica opredelitve pojma „potnik“ (člen 4, točka 10, zakona o PNR) je ta, da zbiranje, pošiljanje in obdelava podatkov iz PNR o „potnikih“ pomenijo splošne in neselektivne obveznosti, ki se uporabljajo za vsako osebo, ki se prevažata ali naj bi se prevažala in je vpisana na seznam potnikov. Obveznosti, ki jih nalaga zakon o PNR, se tako uporabljajo ne glede na obstoj utemeljenih razlogov za sum, da so zadevne osebe storile kaznivo dejanje, ali ga nameravajo storiti, ali so bile spoznane za krive kaznivega dejanja.
- 59 Posvetovalni odbor za Konvencijo št. 108 je v mnenju z dne 19. avgusta 2016 v zvezi s tem ugotovil, da ‚je obdelava podatkov iz PNR – ki ima edinstveno prednost, da omogoča identifikacijo oseb, ki vzbujajo zanimanje – splošno in neselektivno filtriranje vseh potnikov, vključno s tistimi, za katere ne obstaja nikakršen sum, da so storili kaznivo dejanje, ki ga izvajajo različni pristojni organi in se nanaša na podatke, ki jih prvotno zberejo zasebni subjekti za komercialne namene. Glede na razsežnosti posega v pravici do zasebnosti in varstva podatkov zaradi obdelave podatkov iz PNR je treba jasno dokazati, da je

ta obdelava potreben ukrep v demokratični družbi z zakonitim ciljem; poleg tega morajo biti vzpostavljeni ustrezni zaščitni ukrepi. Nujno je treba izrecno dokazati potrebo po zbiranju in poznejši uporabi podatkov iz PNR“ (mnenje z dne 19. avgusta 2016, T-PD(2016)18rev, str. 5).

- 60 Sodišče se je na področju elektronskih komunikacij izreklo o nacionalni ureditvi, s katero je bila določena splošna in neselektivna hramba vseh podatkov o prometu in podatkov o lokaciji za vse naročnike in registrirane uporabnike glede vseh elektronskih komunikacijskih sredstev ter obveznost ponudnikov elektronskih komunikacijskih storitev, da brez izjeme te podatke hranijo sistematično in kontinuirano (sodba z dne 21. decembra 2016, Tele2 Sverige ter Watson in drugi, C-203/15 in C-698/15, EU:C:2016:970).

Ugotovilo je, da „čeprav je učinkovitost boja proti hudemu kriminalu, zlasti organiziranem kriminalu in terorizmu, lahko v veliki meri odvisna od uporabe sodobnih tehnik preiskave, tak cilj v splošnem interesu, čeprav temeljen, sam po sebi ne more upravičiti tega, da se nacionalna ureditev, ki določa splošno in neselektivno hrambo vseh podatkov o prometu in podatkov o lokaciji, šteje za potrebno za namen tega boja“ (točka 103).

Sodišče je po eni strani presodilo, da je učinek take ureditve, da je hramba podatkov o prometu in podatkov o lokaciji pravilo, ureditev, ki jo je uvedla Direktiva 2002/58, pa zahteva, da je ta hramba podatkov izjema, ter po drugi strani, da „nacionalna ureditev [...], ki na splošno zajema vse naročnike in registrirane uporabnike in se nanaša na vsa elektronska komunikacijska sredstva in na vse podatke o prometu, ne določa nobenega razlikovanja, omejitve ali izjeme glede na cilj, ki se ga poskuša doseči. Nanaša se na splošno na vse osebe, ki uporabljajo elektronske komunikacijske storitve, ne da bi bile te osebe niti posredno v položaju, ki bi lahko pripeljal do kazenskega pregona. Torej se uporablja tudi za osebe, v zvezi s katerimi ni nobenega indica, na podlagi katerega bi bilo mogoče sklepati, da obstaja povezava, čeprav posredna ali daljna, med njihovimi ravnanji in hudimi kaznivimi dejanji. Poleg tega ne določa nobene izjeme, tako da se uporablja tudi za osebe, katerih komunikacije so v skladu z nacionalnimi predpisi poslovna skrivnost (glej po analogiji v zvezi z Direktivo 2006/24 sodbo Digital Rights, točki 57 in 58).

106. Taka ureditev ne zahteva nobene povezave med podatki, za katere se določa hramba, in grožnjo za javno varnost. Predvsem pa ni omejena na hrambo bodisi podatkov v zvezi z začasnim obdobjem in/ali določenim z geografskim območjem in/ali krogom oseb, ki so lahko tako ali drugače vpletene v hudo kaznivo dejanje, bodisi podatkov v zvezi z osebami, ki bi lahko iz drugih razlogov, s tem da bi se hranili njihovi podatki, prispevale k boju proti kriminalu (glej po analogiji v zvezi z Direktivo 2006/24 sodbo Digital Rights, točka 59).

107. Nacionalna ureditev, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, torej presega meje nujno potrebnega in je torej ni mogoče šteti za upravičeno v demokratični

družbi, kot to zahteva člen 15(1) Direktive 2002/58 glede na člene 7, 8, 11 in 52(1) Listine.

108. Nasprotno pa člen 15(1) Direktive 2002/58 glede na člene 7, 8, 11 in 52(1) Listine ne nasprotuje temu, da država članica sprejme ureditev, ki preventivno dopušča ciljno hrambo podatkov o prometu in podatkov o lokaciji za boj proti hudemu kriminalu, če se hramba podatkov glede kategorij hranjenih podatkov, uporabljenih navedenih komunikacijskih sredstev, vpletenih oseb in trajanja zadevne hrambe, omeji le na to, kar je nujno potrebno.

109. Ta nacionalna ureditev mora za to, da ustreza zahtevam, navedenim v prejšnji točki te sodbe, prvič, določiti jasna in natančna pravila, ki urejajo obseg in uporabo takega ukrepa hrambe podatkov in ki določajo minimalne zahteve, tako da imajo osebe, katerih podatki so bili hranjeni, zadostno jamstvo, ki jim omogoča učinkovito varstvo njihovih osebnih podatkov pred tveganji zlorabe. Zlasti mora določiti, v kakšnih okoliščinah in pod kakšnimi pogoji se lahko preventivno sprejme ukrep hrambe podatkov in s tem zagotovi, da se ta ukrep omeji na nujno potrebno (glej po analogiji v zvezi z Direktivo 2006/24 sodbo Digital Rights, točka 54 in navedena sodna praksa).

110. Drugič, glede vsebinskih pogojev, ki jih mora izpolniti nacionalna ureditev, ki v okviru boja proti kriminalu dopusti preventivno hrambo podatkov o prometu in podatkov o lokaciji, da zagotovi, da se hramba omeji na nujno potrebno, je treba navesti, da čeprav se lahko ti pogoji spreminjajo glede na ukrepe, sprejete z namenom preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja in pregona kaznivih dejanj, mora hramba podatkov vedno ustrezati objektivnim merilom, ki določajo razmerje med podatki, ki jih je treba hraniti, in uresničevanim ciljem. Zlasti morajo taki pogoji v praksi dejansko omejiti obseg ukrepa in kasneje zadevno javnost.

111. Glede omejitve takega ukrepa glede na potencialno zadevno javnost in položaje mora nacionalna zakonodaja temeljiti na objektivnih elementih, na podlagi katerih je mogoče opredeliti javnost, katere podatki lahko izkažejo zvezo, vsaj posredno, s hudimi kaznivimi dejanji, da tako ali drugače prispevajo k boju proti hudemu kriminalu ali da preprečijo resno nevarnost za javno varnost. Taka omejitev se lahko zagotovi z geografskim merilom, kadar pristojni nacionalni organi na podlagi objektivnih elementov menijo, da obstaja v enem ali več geografskih območjih visoko tveganje za pripravo ali izvršitev takih dejanj.

112. Glede na vse zgornje ugotovitve je treba na prvo vprašanje v zadevi C-203/15 odgovoriti, da je treba člen 15(1) Direktive 2002/58 glede na člene 7, 8, 11 in 52(1) Listine razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki z namenom boja proti kriminalu določa splošno in neselektivno hrambo vseh podatkov o prometu in podatkov o lokaciji vseh naročnikov in registriranih uporabnikov glede vseh elektronskih komunikacijskih sredstev. “

Na drugo vprašanje za predhodno odločanje v zadevi C-203/15 in na prvo vprašanje za predhodno odločanje v zadevi C-698/15 je Sodišče odgovorilo, da je

treba člen 15(1) Direktive 2002/58/ES glede na člene 7, 8, 11 in 52(1) Listine razlagati „tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki ureja varstvo in varnost podatkov o prometu in podatkov o lokaciji, ter zlasti dostop pristojnih nacionalnih organov do hranjenih podatkov in pri tem v okviru boja proti kriminalu navedenega dostopa ne pogojuje z nameni boja proti hudemu kriminalu, ne da bi določil, da mora nadzor nad navedenim dostopom predhodno opraviti sodišče ali neodvisni upravni organ, in ne da bi zahteval, da se zadevni podatki hranijo na ozemlju Unije“ (točka 125).

- 61 Kar zadeva ESČP, je to v sodbi z dne 19. junija 2018, *Centrum for Rättvisa proti Švedski*, medtem presodilo, da je švedska zakonodaja v zvezi z množičnim prestrezanjem elektronskih komunikacij skladna s členom 8 Evropske konvencije za človekove pravice. Zlasti je navedlo:

„Sodišče je izrecno priznalo, da imajo nacionalni organi široko polje proste presoje pri izbiri sredstev za ohranitev nacionalne varnosti [...]. Sodišče je v zadevah *Weber in Saravia ter Liberty in drugi* priznalo, da sistemi množičnega prestrezanja sami po sebi ne presegajo tega polja proste presoje. Glede na obrazložitev Sodišča v teh odločbah in ob upoštevanju groženj, s katerimi se spopadajo številne države pogodbenice (med katerimi so mednarodni terorizem in druge oblike hudih kaznivih dejanj, kot so trgovanje s prepovedanimi drogami, trgovina z ljudmi, spolno izkoriščanje otrok in kibernetika kriminaliteta), tehnološkega napredka, ki teroristom in zločincem omogoča, da se lažje izognejo odkritju na spletu, ter dejstva, da ni mogoče predvideti poti, po katerih bodo potekale elektronske komunikacije, Sodišče meni, da odločitev o uporabi sistema množičnega prestrezanja za odvrnitev prej neznanih groženj za nacionalno varnost spada v okvir polja proste presoje držav“ (ESČP, 19. junij 2018, *Centrum for Rättvisa proti Švedski*, točka 112).

Isto sodišče je, nasprotno, presodilo, da angleški zakon o prestrezanju komunikacij krši člen 8 EKČP, ker ne spoštuje meril iz njegove sodne prakse. Menilo je tudi, da „delovanje sistemov množičnega prestrezanja načeloma spada v okvir polja proste presoje države. Množično prestrezanje je že po definiciji neciljno, in če bi se zanj zahteval ‚utemeljen sum‘, ga ne bi bilo mogoče izvajati“ (ESČP, 13. september 2018, *Big Brother Watch in drugi proti Združenemu kraljestvu*, točka 317).

- 62 Postavlja se vprašanje, koliko je mogoče zgoraj navedeno sodno prakso, ki se nanaša na splošno in neselektivno hrambo podatkov na področju elektronskih komunikacij, prenesti na splošno in neselektivno zbiranje, pošiljanje in obdelavo podatkov o potnikih, kot jih ureja zakon z dne 25. decembra 2016.
- 63 Sodišče se je v zgoraj navedenem mnenju 1/15 z dne 26. julija 2017 izreklo o podobnem sistemu PNR, vendar na bolj omejenem področju uporabe, saj je osnutek sporazuma med Kanado in Evropsko unijo o prenosu in obdelavi podatkov iz evidence podatkov o potnikih določal, „sistematičen in stalen prenos podatkov iz PNR o vseh letalskih potnikih, ki uporabljajo letalske povezave med

Unijo in Kanado“ (točka 127). Menilo je, da „je mogoče šteti, da sta prenos podatkov iz PNR v Kanado in njihova nadaljnja obdelava primerna za zagotovitev uresničitve cilja predvidenega sporazuma, in sicer zagotavljanja zaščite in varnosti javnosti“ (točka 153).

V zvezi z zadevnimi potniki je Sodišče menilo:

„186. Predvideni sporazum zajema podatke iz PNR v zvezi z vsemi letalskimi potniki, ki uporabljajo letalske povezave med Unijo in Kanado. Prenos teh podatkov v Kanado poteka ne glede na kakršen koli objektiven element, na podlagi katerega bi bilo mogoče šteti, da lahko potniki pomenijo tveganje za javno varnost v Kanadi.

187. Glede tega je treba poudariti, da so podatki iz PNR, kot je bilo opozorjeno v točkah 152 in 169 tega mnenja, zlasti namenjeni samodejni obdelavi. Kot pa je navedlo več intervenientov, je ta obdelava namenjena ugotavljanju tveganja za javno varnost, ki bi ga utegnile pomeniti osebe, ki v tej fazi pristojnim službam niso znane in ki bi bile lahko zaradi tega tveganja podrobno pregledane. Glede tega samodejna obdelava teh podatkov pred prihodom potnikov v Kanado olajšuje in pospešuje varnostne preglede, zlasti na mejah. Poleg tega bi lahko izključitev nekaterih kategorij oseb ali nekaterih območij izvora ovirala uresničevanje cilja samodejne obdelave podatkov iz PNR, torej da se s preverjanjem teh podatkov identificirajo osebe, ki lahko pomenijo tveganje za javno varnost, med vsemi letalskimi potniki, in bi lahko omogočila izognitev temu preverjanju.

188. Prav tako morajo v skladu s členom 13 Čikaške konvencije, na katerega sta se v svojih odgovorih na vprašanja Sodišča sklicevala zlasti Svet in Komisija, vsi letalski potniki ob prihodu, na ozemlju države pogodbenice in ob odhodu z njega spoštovati zakone in predpise te države glede prihoda ali odhoda letalskih potnikov z njenega ozemlja. Vsi letalski potniki, ki želijo priti v Kanado ali oditi iz te države, morajo biti torej na podlagi tega člena pregledani na mejah in morajo izpolnjevati pogoje za prihod in odhod, določene z veljavnim kanadskim pravom. Poleg tega je, kot je razvidno iz točk 152 in 187 tega mnenja, identifikacija potnikov, ki bi lahko pomenili tveganje za javno varnost, s podatki iz PNR del pregledov na mejah. Ker so letalski potniki, ki želijo vstopiti v Kanado in v njej preživeti določen čas, pregledani, se zato zaradi same narave tega ukrepa preverjajo njihovi podatki iz PNR.

189. V teh okoliščinah ni razvidno, da bi predvideni sporazum v delu, v katerem omogoča prenos podatkov iz PNR o vseh letalskih potnikih v Kanado, presegal tisto, kar je nujno potrebno.“

- 64 Cour constitutionnelle (ustavno sodišče) se sprašuje, ali bi bilo mogoče te ugotovitve prenesti na primer v povezavi z direktivo o PNR in nacionalno zakonodajo, kot je zakon o PNR, s katerim so bili ob prenosu direktive o PNR vzpostavljeni splošno in neselektivno zbiranje, pošiljanje in uporaba podatkov iz PNR za vse potnike, ki potujejo z letalskim, železniškim ali avtobusnim

prevozom, ne glede na prehod zunanjih meja Unije. Ta sistem se namreč uporablja za osebe, za katere ne obstaja noben indic, iz katerega bi bilo mogoče sklepati, da ima njihovo ravnanje povezavo, čeprav posredno ali daljno, s hudimi kaznivimi dejanji, ter je širši od sistema, ki ga določa sporazum PNR s Kanado. Glede na obseg zadevnih podatkov se postavlja vprašanje, ali ta ukrep spoštuje meje „nujno potrebnega“. Pred vsebinskim odločanjem se je torej odločilo, da sodišču postavi četrto vprašanje za predhodno odločanje.

Nameni obdelave podatkov iz „PNR“ (člen 8 zakona o PNR)

- 65 Tožeča stranka graja opredelitev namenov obdelave podatkov iz PNR iz člena 8 zakona o PNR, ki naj bi bila veliko širša od „posebnih namenov“, ki so omejeni na teroristična kazniva dejanja in hude oblike kaznivih dejanj iz direktive o PNR. Meni, da ti nameni presegajo meje „nujno potrebnega“.

Nameni obdelave podatkov iz PNR, kot so določeni v členih 1(2) in 6(2) direktive o PNR, so izključno nameni preprečevanja, odkrivanja, preiskovanja in pregona terorističnih in hudih kaznivih dejanj (glej tudi uvodno izjavo 7 direktive o PNR).

Nekateri od namenov obdelave iz člena 8 zakona o PNR ustrezajo kaznivim dejanjem iz Priloge II k direktivi o PNR v skladu z nameni preprečevanja, odkrivanja, preiskovanja in pregona terorističnih in hudih kaznivih dejanj, na katere se nanaša navedena direktiva. Drugi nameni obdelave podatkov iz PNR pa so dodani tistim, ki jih določa ta direktiva. To med drugim velja za „spremljanje dejavnosti iz členov 7, točki 1 in 3/1, ter 11(1), točke od 1 do 3 in 5, systemskega zakona z dne 30. novembra 1998 o obveščevalnih in varnostnih službah“ (člen 8(1), točka 4).

Predložitveno sodišče je preučilo, ali so ti drugi nameni izraženi kot jasna in natančna pravila, omejena na nujno potrebno, ter ima pomisleke, kar zadeva namen iz člena 8(1), točka 4, zakona o PNR.

V obrazložitvi zakona o PNR je navedeno, da „je ta namen povezan s pristojnostmi obveščevalnih služb, in sicer Sûreté de l'État (služba državne varnosti) in Service général de Renseignement et de Sécurité (splošna obveščevalno-varnostna služba) (SGRS). Da bi ti službi lahko opravljali svoje naloge preiskovanja, analize in obdelave informacij v zvezi z dejavnostmi, ki bi lahko ogrozile temeljne interese države, morata imeti možnost analizirati podatke o potnikih, da lahko čim prej odkrijeta konkretne grožnje, sledita gibanju konkretnih oseb ali pripravita analize širših pojavov ali teženj. V okvir tega namena spadajo naloge v zvezi s preiskovanjem, analizo in obdelavo informacij v zvezi z dejavnostmi tujih obveščevalnih služb na belgijskem ozemlju“ (Doc. Parl, Chambre, 2018–2019, DOC 54-3652/001, str. 19–20).

Čeprav naloge obveščevalno-varnostnih služb na splošno prispevajo k nacionalni in mednarodni varnosti, se zdi obdelava podatkov iz PNR glede na namen iz člena 8(1), točka 4, zakona o PNR zelo nejasna in splošna.

Poleg tega se ta namen, kar zadeva predhodno oceno potnikov, obravnava enako kot nameni iz člena 8(1), točke 1, 2 in 5, zakona o PNR (člena 24(2) in 26(2)).

Glede na te okoliščine se je Cour constitutionnelle (ustavno sodišče) odločilo, da Sodišču postavi peto vprašanje za predhodno odločanje za presojo, ali je ta namen dovolj jasen, natančen in omejen na nujno potrebno.

Vodenje zbirke podatkov o potnikih ter obdelava podatkov v okviru predhodnega ocenjevanja potnikov in posameznih poizvedb (členi 16, od 24 do 27 ter 50 in 51 zakona o PNR)

- 66 Tožeča stranka meni, da so različne obdelave in prenosi osebnih podatkov očitno nesorazmerni.
- 67 Člen 16 zakona o PNR določa, da se v okviru namenov iz člena 8(1) podatki o potnikih obdelujejo, kot je določeno v členih od 24 do 27.

– *Predhodna ocena potnikov (členi od 24 do 26)*

- 68 Podatki o potnikih se obdelujejo za izvajanje predhodnega ocenjevanja potnikov (pre-screening) pred njihovim predvidenim prihodom na nacionalno ozemlje, odhodom z njega ali tranzitom prek njega, da se določi, katere osebe je treba temeljiteje pregledati. „Gre za oceno morebitne grožnje in določitev, kateri potniki vzbujajo zanimanje pri izvajanju nalog ali v zvezi s katerimi je treba na primer sprejeti ukrep (izvršitev naloga za prijetje, kontrola ...)“ (Doc. Parl, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3652/001, str. 28).

Predhodna ocena temelji na dveh stebrih: po eni strani na povezovanju podatkov o potnikih z zbirkami podatkov in po drugi strani na povezovanju podatkov na podlagi vnaprej določenih meril.

- 69 V zvezi s povezovanjem z zbirkami podatkov je v pripravljalnem gradivu za zakon o PNR navedeno, da „prvi steber vključuje preiskovanje zadetkov na podlagi povezovanj podatkov o potnikih s podatki, obdelanimi v zbirkah podatkov, ki jih upravljajo pristojni organi. Na ta način je mogoče na primer oceniti, ali oseba pomeni povišano stopnjo nevarnosti, ker je znana v policijski zbirki podatkov v okviru teroristične evidence in ker v zvezi z njo iz analize podatkov o potnikih izhaja, da je pogosto v državah, v katerih so tabori za usposabljanje teroristov, ali v državah, prek katerih poteka tranzit do takih krajev. Lahko gre na primer tudi za osebo, za katero je iz informacij, ki jih imajo na voljo obveščevalne službe, razvidno, da naj bi pripravljala zajetje talcev in da se na podlagi podatkov o prevozu odpravlja v državo, za katero obveščevalne službe na podlagi prejetih informacij vedo, da bi ta oseba lahko tam novačila osebe za izvedbo svojih načrtov. Nadalje, številnejši so zadetki, ki jih več služb odkrije za eno samo osebo, večja je verjetnost resnične grožnje.

Zadetek lahko prav tako zahteva sprejetje ukrepa z odredbo sodnih organov, kot je izvršitev naloga za prijetje osebe, ki namerava zapustiti Belgijo.

Zadetek lahko izhaja tudi iz povezave z mednarodno zbirko podatkov, kot je SIS II, Interpol (SLTD).

Cilj seveda ni povezati vse zbirke podatkov služb s zbirkami podatkov o potnikih, temveč povezovanja z zbirkami podatkov tehnično omejiti v neposredni povezavi z nameni, kot jih določa zakon.

[...]

To povezovanje bi se lahko izvedlo tudi z uporabo seznamov oseb, ki jih pristojne službe oblikujejo posebej za ta namen. V skladu z zakonom o varstvu zasebnosti, natančneje s členom 4(1), točka 4, navedenega zakona, bi bilo treba te sezname redno posodablјati“ (Doc. Parl, Chambre, 2015–2016, DOC 54-2069/001, str. 28–29).

- 70 V zvezi s povezovanjem na podlagi vnaprej določenih meril je v pripravljalnem gradivu za zakon o PNR navedeno:

„Drugi steber vključuje preiskovanje zadetkov na podlagi meril, ki jih vnaprej določi enota za informacije o potnikih (ena ali več) in ki se uporabljajo za podatke o potnikih. Ta merila so sestavljena iz enega ali več objektivnih kazalnikov, iz katerih je razvidno, da obravnavane osebe ravnaajo na posebno tvegan način, ki bi lahko pomenil grožnjo v zvezi z nameni iz člena 8(1), točke 1, 4 in 5, zakona.

Ta merila lahko, na primer, vključujejo določena posebna ravnanja v zvezi z rezervacijo ali potovanjem.

Prednost njihove uporabe je ta, da lahko razkrijejo tvegane profile potnikov, ki niso nujno znani ali navedeni v zbirkah podatkov služb.

Ta merila se lahko na primer nanašajo na namembno državo ali državo odhoda v povezavi z določenimi informacijami o potovanju, kot sta način plačila in datum rezervacije“ (Doc. Parl, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3652/001, str. 29–30).

„Za predhodno ocenjevanje, ki se izvaja v okviru namena v zvezi s spremljanjem pojavov, ki ga opravlja del policije, zadolžen za vzdrževanje javnega reda, in skupinami, povezanimi z nasilno radikalizacijo, se uporabljajo pogoji, ki so veliko strožji kot pri drugih namenih [...]

Pri predhodnem ocenjevanju, ki se izvaja v okviru drugih namenov, je dovoljen dostop do vseh podatkov o potnikih, naštetih v členu 9“ (prav tam, str. 31).

„Zadetek mora v vsakem primeru potrditi enota za informacije o potnikih. Za zagotovitev popolnega spoštovanja pravice do varstva osebnih podatkov [...] namreč ni mogoče sprejeti nobene odločbe, ki ima pravne posledice za osebo ali

ki bi ji lahko hudo škodovala, zgolj na podlagi avtomatske obdelave podatkov iz zbirke, ki vsebuje informacije o njenem potovanju. Zato se pred vsako odločbo, ki je zavezujoča za zadevno osebo, predhodno vedno opravi ocena, ki jo izvede človek.

Ta potrditev mora biti izvedena v roku 24 ur, da se podeli pravica do dostopa do zbirke podatkov o potnikih.

Po potrditvi zadetka službe, ki so ta zadetek našle, zagotovijo ustrezno nadaljnje ukrepanje v ustreznem roku. Ustrezno nadaljnje ukrepanje lahko pomeni dejavno posredovanje (kontrola, prijetje itd.), lahko pa tudi pomeni, da se začasno dejavno ne posreduje. Za to operativno presojo so v celoti odgovorne pristojne službe“ (prav tam, str. 30–31).

- 71 Merila za ocenjevanje, ki jih vnaprej določi enota za informacije o potnikih, pa ne smejo temeljiti na podatkih, ki razkrivajo rasno ali etnično poreklo osebe, njena verska ali filozofska prepričanja, njena politična prepričanja, članstvo v sindikalni organizaciji, zdravstveno stanje, spolno življenje ali spolno usmerjenost. Ocenjevanje potnikov pred njihovim prihodom, tranzitom ali odhodom glede na vnaprej določena merila se izvaja na nediskriminatoren način. Namen teh meril ne sme biti identifikacija posameznika ter morajo biti ciljna, sorazmerna in specifična.
- 72 Posvetovalni odbor za Konvencijo št. 108 je v svojem mnenju z dne 19. avgusta 2016 ugotovil:

„Obdelava osebnih podatkov se lahko nanaša na vse potnike in ne le na ciljne posameznike, osumljene, da so vpleteni v kaznivo dejanje ali da pomenijo neposredno grožnjo za nacionalno varnost ali javni red.

[...]

Pri ocenjevanju potnikov s povezovanjem podatkov lahko nastane vprašanje predvidljivosti, zlasti kadar se izvaja na podlagi napovednih algoritmov, ki uporabljajo dinamična merila, ki se lahko stalno spreminjajo glede na sposobnosti samoučenja.

Razvoj algoritmov za preučevanje podatkov bi moral temeljiti na rezultatih rednega ocenjevanja verjetnega učinka obdelave podatkov na pravice in temeljne svoboščine zadevnih oseb.

Osnovna struktura analiz bi morala temeljiti na vnaprej opredeljenih kazalnikih tveganja, ki se predhodno jasno določijo.

Upoštevnost posameznih rezultatov teh avtomatskih ocenjevanj bi bilo treba skrbno preučiti za vsak primer posebej, pri čemer bi to preučitev morali izvajati ljudje in se ne bi smela izvajati avtomatsko“ (mnenje z dne 19. avgusta 2016, T-PD(2016)18rev, str. 8).

- 73 V obravnavanem primeru so zbirke podatkov iz člena 24 opredeljene natančno in neposredno povezane z nameni iz člena 8 zakona o PNR. Gre namreč za zbirke podatkov „pristojnih služb“, in sicer policijskih služb, službe državne varnosti, splošne obveščevalno-varnostne službe ter carinske službe.

Poleg tega člen 24(4) in (5) zakona o PNR zagotavlja, da se v primeru zadetka sistematična avtomatska obdelava posamično neavtomatsko preveri, da se presodi, ali mora pristojni organ sprejeti ukrepe v skladu z nacionalnim pravom, kot določa člen 6(5) direktive o PNR.

- 74 Sodišče je v mnenju 1/15 (sporazum PNR med EU in Kanado) z dne 26. julija 2017 (EU:C:2017:592) prav tako zatrdilo, da je treba pred sprejetjem posamičnega ukrepa opraviti posamično neavtomatsko preučitev (točka 173).

Zahteva po človekovem posredovanju po zadetku je zaščitni ukrep, s katerim je mogoče zagotoviti, da predhodna ocena ne temelji le na avtomatiziranih sredstvih, in s tem prispeva k učinkovitosti sistema.

Sistematično predhodno ocenjevanje potnikov torej načeloma pomeni pomemben ukrep glede na cilj, ki je odkrivati in preprečevati grožnje za javno varnost.

Vendar kot je Sodišče ugotovilo v svojem zgoraj navedenem mnenju 1/15 z dne 26. julija 2017, lahko obdelave, ki izhajajo iz predhodnega ocenjevanja, „zagotovijo dodatne informacije o zasebnem življenju letalskih potnikov“ (točka 131); poleg tega „se navedene analize opravijo, ne da bi obstajali razlogi, ki bi temeljili na posamičnih okoliščinah, na podlagi katerih bi bilo mogoče ugotoviti, da bi lahko zadevne osebe pomenile tveganje za javno varnost“ (prav tam, točka 132).

Sodišče je sicer ugotovilo, da avtomatska obdelava podatkov iz PNR, ki temelji na vnaprej določenih modelih in merilih, pomeni določeno stopnjo napak, ki ni zanemarljiva (prav tam, točki 169-170), vendar je kljub temu menilo, da „morajo biti tako predhodno določeni modeli in merila po eni strani specifični in zanesljivi, da lahko [...] privedejo do rezultatov, ki kažejo na posameznike, glede katerih bi lahko obstajal utemeljen sum vpletenosti v teroristična ali huda mednarodna kazniva dejanja, in po drugi strani nediskriminatorni“ ter da „morajo biti podatkovne baze, s katerimi se podatki iz PNR primerjajo, zanesljive, aktualne in omejene na podatke, ki jih Kanada uporablja v povezavi z bojem proti terorizmu in hudim mednarodnim kaznivim dejanjem“ (prav tam, točka 172). Nazadnje, za zagotovitev, da to ocenjevanje ni diskriminatorno in da je omejeno na nujno potrebno, je Sodišče menilo, da „bi morali biti zanesljivost in aktualnost teh predhodno določenih modelov in meril ter uporabljenih podatkovnih baz ob upoštevanju statističnih podatkov in rezultatov mednarodne preiskave predmet skupnega pregleda izvajanja predvidenega sporazuma“ eno leto po začetku njegove veljavnosti in nato v rednih časovnih presledkih (prav tam, točka 174).

- 75 Poleg tega se zdi tehnično nemogoče še natančneje opredeliti vnaprej določena merila za ugotavljanje tveganih profilov. Kot je navedeno zgoraj, morajo biti ta merila specifična, zanesljiva in nediskriminatorna.
- 76 Čeprav v direktivi o PNR in zakonu o PNR ni naveden način, kako enota za informacije o potnikih vnaprej določi merila, ki so podlaga za predhodno ocenjevanje, se zdijo zaščitni ukrepi v zvezi z oblikovanjem teh meril zadostni, da se izpodbijani ukrep ne šteje za nesorazmeren. Kljub temu je treba, da se ugotovi, ali je to sistematično predhodno ocenjevanje dovolj jasno, natančno in omejeno na nujno potrebno, Sodišču postaviti šesto vprašanje za predhodno odločanje.

– *Posamezne poizvedbe (členi 27, 50 in 51)*

- 77 Člen 27 zakona o PNR dovoljuje obdelavo podatkov o potnikih za posamezne poizvedbe za namene iz člena 8(1), točke 1, 2, 4 in 5, ter pod pogoji iz člena 46f zakonika o kazenskem postopku ali člena 16/3 zakona z dne 30. novembra 1998, ki sta bila uvedena s členoma 50 oziroma 51 zakona o PNR. V skladu s členom 20 zakona o PNR pogoji za uporabo člena 27 veljajo tudi za prošnje za dostop ob izteku šestmesečnega roka iz člena 19.
- 78 Člen 46f zakonika o kazenskem postopku se nanaša na posamezne poizvedbe za namene iz člena 8(1), točke 1, 2 in 5, zakona o PNR. V zvezi s tem ukrepom obstaja več zaščitnih ukrepov, med katerimi je predhodna odobritev kraljevega tožilca).
- 79 Člen 16/3 zakona z dne 30. novembra 1998 pa se nanaša na posamezne poizvedbe za namene iz člena 8(1), točka 4, zakona o PNR. V zvezi s tem ukrepom obstaja več zaščitnih ukrepov, med katerimi sta obveščanje in nadzor Comité permanent R (stalni odbor za nadzor obveščevalno-varnostnih služb).
- 80 Tožeča stranka meni, da člani, ki jih napotijo policijske službe in pripadajo enoti za informacije o potnikih, niso dovolj neodvisni za odgovarjanje na prošnje za dostop v okviru teh posameznih poizvedb.
- 81 Člen 14(1) zakona o PNR določa sestavo enote za informacije o potnikih. V pripravljalnem gradivu je v zvezi s tem navedeno: „Belgijski model temelji na konceptu večdisciplinarne enote, sestavljene iz uradnika, odgovornega za vodenje, upravnih članov in članov, ki jih napotijo pristojne službe.

Enoto za informacije o potnikih bodo sestavljali:

- *uradnik vodja, ki mu pomaga podporna služba in ki bo v okviru ministrstva za notranje zadeve odgovoren zlasti za upravljanje zbirke podatkov, spoštovanje obveznosti prevoznikov in potovalnih agencij, poročanje, sklepanje protokolov s pristojnimi službami in spoštovanje pogojev obdelave. Podporna služba bo vključevala zlasti analitike, pravnike, strokovnjake za IKT in pooblaščen osebo za varstvo podatkov, ki bodo imeli potrebna varnostna pooblastila;*

– člani, ki jih napotijo pristojne službe, ki so izčrpno naštete v točki 2 odstavka 1, in sicer: policijske, obveščevalne in carinske službe. Natančni nameni sami po sebi pomenijo prvo omejitev. Na primer na ravni služb integrirane policije okoliški policist lokalne policijske postaje ne bi smel nikakor biti seznanjen s podatki o potnikih, ker zadevni nameni ne spadajo v okvir njegovih delovnih nalog.

Namen napotitve iz pristojnih služb je zagotoviti določeno stopnjo strokovnosti, vendar nikakor ne izključuje dogovorov med njimi za združevanje napotitev“ (Doc. Parl, Chambre, 2015-2016, DOC 54-2069/001, str. 22).

Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur (minister za varnostne in notranje zadeve) je dodal, da „bo imenovana tudi pooblaščen oseba za varstvo podatkov, odgovorna za poročanje *Commission de la protection de la vie privée* (komisija za varstvo zasebnosti)“ (Doc. parl, Chambre, 2015-2016, DOC 54-2069/003, str. 24).

Arrêté royal du 21 décembre 2017 relatif à l'exécution de la loi PNR (kraljevi odlok z dne 21. decembra 2017 o izvajanju zakona o PNR) določa podrobna pravila o sestavi in organizaciji enote za informacije o potnikih. V poročilu kralju pred tem kraljevim odlokom je navedeno, da „je vpogled v zbirko podatkov mogoč le v okviru enote za informacije o potnikih ter da imajo vpogled vanjo le člani enote za informacije o potnikih v okviru svojih nalog in pooblaščen oseba za varstvo podatkov“³.

Postopek napotitve je urejen s členi od 12 do 21 istega kraljevega odloka. Namen udeležbe članov, ki jih napotijo pristojne službe, pri delovanju enote za informacije o potnikih je zagotoviti, da je enota za informacije o potnikih sestavljena iz oseb z določenim strokovnim znanjem za povečanje njene učinkovitosti. Ta možnost napotitve je poleg tega izrecno določena v členu 4(3) direktive o PNR.

Iz ničesar ni mogoče ni mogoče ugotoviti, da te osebe, tudi če ohranijo svoj status v izvorni službi, svojih nalog v okviru enote za informacije o potnikih ne opravljajo neodvisno. Poleg tega se članom enote za informacije o potnikih lahko naložijo kazenske sankcije, če ne spoštujejo poklicne skrivnosti ali če zavestno in namerno zadržijo informacije in podatke, s čimer ovirajo doseganje namenov iz člena 8 (členi 48 in 49).

- 82 Sodišče je v zvezi z dostopom do podatkov iz PNR v okviru posameznih poizvedb po izteku roka šestih mesecev v mnenju 1/15 (Sporazum PNR med EU in Kanado) z dne 26. julija 2017 (EU:C:2017:592) menilo, da bi morala uporaba tako shranjenih podatkov iz PNR „temeljiti na objektivnih merilih za opredelitev okoliščin in pogojev, pod katerimi lahko imajo kanadski organi, na katere se predvideni sporazum nanaša, dostop do teh podatkov za namene njihove uporabe“, ter da „bi morala biti [ta uporaba], razen v ustrezno utemeljenih

³ *Moniteur belge* z dne 29. decembra 2017, druga izdaja, str. 116833.

nujnih primerih, odvisna od predhodnega nadzora, ki ga opravi sodišče ali neodvisen upravni subjekt, katerega odločitev, s katero se uporaba dovoli, se sprejme na podlagi obrazloženega predloga teh organov, ki je vložen zlasti v okviru postopkov preprečevanja, odkrivanja ali pregona kaznivih dejanj“ (točka 208).

- 83 Da se preveri, ali se enota za informacije o potnikih lahko šteje za tak „drug pristojen nacionalni organ“ v smislu člena 12(3) direktive o PNR, je treba pred razsodbo Sodišču postaviti sedmo vprašanje za predhodno odločanje.

Trajanje hrambe podatkov iz PNR (člen 18 zakona o PNR)

- 84 Tožeča stranka meni, da je petletno obdobje, v katerem se hranijo podatki iz PNR, nesorazmerno.

- 85 V uvodni izjavi 25 direktive o PNR je navedeno:

„Obdobje hrambe podatkov PNR bi moralo biti tako dolgo, kot je to potrebno za namene preprečevanja, odkrivanja, preiskovanja in pregona terorističnih in hudih kaznivih dejanj ter sorazmerno s temi nameni. Zaradi narave zadevnih podatkov in njihove uporabe je treba podatke PNR hraniti dovolj dolgo za izvedbo analiz in uporabo v preiskavah. Da bi se izognili nesorazmerni uporabi, bi bilo treba podatke PNR po začetnem obdobju hrambe depersonalizirati z zakrivanjem podatkovnih elementov. Za zagotovitev najvišje ravni varstva podatkov bi moral biti dostop do popolnih podatkov PNR, ki omogočajo neposredno identifikacijo posameznika, na katerega se podatki nanašajo, odobren le pod zelo strogimi in omejenimi pogoji po tem začetnem obdobju.“

- 86 V skladu s sodno prakso Sodišča mora trajanje hrambe podatkov „vedno ustrezati objektivnim merilom, ki vzpostavljajo povezavo med osebnimi podatki, ki se morajo hraniti, in ciljem, ki se uresničuje“ (sodba z dne 6. oktobra 2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, točka 93; sklep z dne 16. marca 2017, Tele2 Sverige ter Watson in drugi, C-203/15 REC in C-698/15 REC, EU:C:2017:222, točka 110; mnenje 1/15 (Sporazum med EU in Kanado) z dne 26. julija 2017, EU:C:2017:592, točka 191).

- 87 Sodišče je natančneje v zvezi s podatki iz PNR v svojem zgoraj navedenem mnenju 1/15 z dne 26. julija 2017 menilo, da petletno trajanje „*očitno ne presega meja tistega, kar je nujno potrebno za namene boja proti terorizmu in hudim mednarodnim kaznivim dejanjem*“ (točka 209), s pridržkom, da „*[g]lede letalskih potnikov, za katere tako tveganje ni bilo ugotovljeno ob njihovem prihodu v Kanado in do njihovega odhoda iz te tretje države, ni razvidno, da bi po njihovem odhodu obstajala povezava, tudi če le posredna, med njihovimi podatki iz PNR in ciljem predvidenega sporazuma, ki bi upravičevala [...] nadaljnjo hrambo podatkov iz PNR za vse letalske potnike po njihovem odhodu iz Kanade z namenom morebitnega dostopa do navedenih podatkov, ne glede na kakršno koli povezavo z bojem proti terorizmu in hudim mednarodnim kaznivim dejanjem (glej*

po analogiji sodbo z dne 21. decembra 2016, *Tele2 Sverige ter Watson in drugi*, C-203/15 in C-698/15, EU:C:2016:970, točka 119)“ (točka 205).

- 88 Člen 18 zakona o PNR določa, da se podatki o potnikih hranijo v zbirki podatkov o potnikih največ pet let od njihovega vnosa in da se po tem obdobju uničijo. V skladu s členom 21(1) istega zakona enota za informacije o potnikih zagotovi, da se podatki o potnikih trajno izbrišejo iz njene zbirke podatkov po izteku obdobja iz člena 18.

Vendar je treba petletno obdobje razlagati v povezavi s členom 19 in naslednjimi istega zakona, ki prav tako urejajo podrobna pravila o hrambi podatkov. Člen 19 tega zakona pa je treba razlagati v povezavi s členom 4, točka 14, v katerem je opredeljeno, da „depersonalizacija z zakrivanjem podatkovnih elementov“ pomeni, da „se ti podatkovni elementi, na podlagi katerih bi bilo mogoče neposredno identificirati posameznika iz člena 19, na katerega se podatki nanašajo, zakrijejo tako, da za uporabnika postanejo nevidni“.

Člen 20 zakona o PNR določa, da je po izteku šestmesečnega obdobja iz člena 19 posredovanje celotnih podatkov o potnikih dovoljeno le za obdelavo podatkov, določeno v členu 27, in le pod pogoji iz navedene določbe.

Poleg tega enota za informacije o potnikih rezultate obdelave iz člena 24 hrani le toliko časa, kolikor je potrebno, da o zadetku obvesti pristojne organe in enote za informacije o potnikih drugih držav članic (člen 21(3), prvi pododstavek).

Člen 22 zakona o PNR zagotavlja, da imata uradnik vodja in pooblaščen oseba za varstvo podatkov dostop do vseh upoštevnihih podatkov le v okviru izvajanja svojih nalog.

Nazadnje, o obdelavi podatkov se vodi evidenca in je v neposredni povezavi z nameni iz člena 8 (člen 23(1)). Enota za informacije o potnikih skrbi za vodenje evidence s petletno hrambo dokumentacije o vseh sistemih in postopkih obdelave v okviru njene odgovornosti (člen 23(2), prvi pododstavek).

- 89 Trajanje hrambe podatkov o potnikih je treba določiti ob upoštevanju namenov obdelave teh podatkov v neposredni povezavi s cilji preprečevanja, preiskovanja in pregona terorističnih in hudih kaznivih dejanj.
- 90 Vendar je komisija za varstvo zasebnosti ugotovila, da se, kadar je obdobje hrambe podatkov dolgo in se podatki shranjujejo množično, „tveganje oblikovanja profilov zadevnih oseb poveča, prav tako pa tveganje zlorabe namena (*fonction creep*) oziroma morebitne zlorabe uporabe podatkov za druga kazniva dejanja, za katera prvotno ni bilo (političnega) dogovora o izmenjavi podatkov“ (komisija za varstvo zasebnosti, 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, mnenje po lastni pobudi št. 01/2010 z dne 13. januarja 2010 o osnutku zakona o potrditvi Sporazuma med Evropsko unijo in Združenimi državami Amerike o obdelavi in prenosu podatkov iz evidence podatkov o potnikih (PNR) s strani letalskih prevoznikov Ministrstvu Združenih držav za domovinsko varnost (MDV) (Sporazum PNR iz leta 2007), podpisanem v Bruslju 23. julija 2007 in v Washingtonu 26. julija 2007, točka 3.3, str. 17–18).

Komisija za varstvo zasebnosti je v mnenju št. 55/2015 z dne 16. decembra 2015 o osnutku predloga zakona, ki je postal zakon o PNR, menila tudi, da je treba potrebo po petletni hrambi podatkov utemeljiti natančneje in bolj podprto.

Posvetovalni odbor za Konvencijo št. 108 je v svojem mnenju z dne 19. avgusta 2016 prav tako ugotovil, da „zakriti podatki še vedno omogočajo identifikacijo oseb in s tega vidika ostajajo osebni podatki ter da je treba tudi njihovo hrambo časovno omejiti za preprečitev stalnega splošnega nadzora“ (mnenje z dne 19. avgusta 2016, T-PD(2016)18rev, str. 9).

- 91 Cour constitutionnelle (ustavno sodišče) meni, da je treba za preveritev, ali je to petletno obdobje hrambe, ki ga dovoljuje direktiva PNR, ob upoštevanju zgoraj navedenega in različnih zaščitnih ukrepov, naštetih v točki 88 zgoraj, združljivo z ugotovitvami Sodišča iz točke 87 zgoraj, ker ni nobenega razlikovanja glede na to, ali se v okviru predhodnega ocenjevanja za zadevne potnike izkaže, da lahko pomenijo tveganje za javno varnost ali ne, Sodišču predložiti osmo vprašanje za predhodno odločanje.

3. Drugi tožbeni razlog

- 92 Tožeča stranka meni, da se z izpodbijanimi določbami, s tem ko sistem PNR razširijo na lete znotraj EU, posredno ponovno vzpostavlja nadzor na mejah, ki je v nasprotju s prostim gibanjem oseb.
- 93 V zvezi s področjem uporabe zakona o PNR, je v pripravljalnem gradivu navedeno:

„Vključitev prometa znotraj EU v zbiranje podatkov bo omogočilo popolnejši pregled nad gibanjem potnikov, ki pomenijo morebitno grožnjo za varnost v Uniji in nacionalno varnost. Praksa je že pokazala, da se nekateri ‚returnees‘ (imenovani tudi ‚foreign fighters‘, ki se vrnejo v Evropo) vkrcajo na različne lete, preden se zberejo v končnem namembnem kraju.

Direktiva EU o PNR izrecno določa možnost, da države članice obdelujejo podatke o potnikih iz EU za mednarodni promet znotraj Evropske unije. Poleg tega so vse države članice 21. aprila 2016 v okviru Sveta ministrov za notranje zadeve in pravosodje odobrile izjavo o tem, da se direktiva EU o PNR v nacionalne zakonodaje prenese tudi za promet znotraj Evropske unije“ (Doc. Parl., Chambre, 2015-2016, DOC 54-2069/001, str. 7).

- 94 Cour constitutionnelle (ustavno sodišče) poudarja, da so potniki iz poglavja 11 zakona o PNR – tako kot zadevni podatki in obdobje hrambe – omejeni.

V pripravljalnem gradivu je namreč navedeno, da „[...] gre samo za potnike, ki želijo prečkati ali so prečkali zunanje meje Belgije, da bi vstopili vanjo ali odšli iz nje, in to ne glede na vrsto uporabljenega prevoza (pomorski, železniški, kopenski, zračni). Le te podatke o potnikih bodo torej obdelovale policijske službe, odgovorne za nadzor meja, in urad za tujce.

Zajeti so tudi potniki, ki nameravajo potovati prek mednarodnega tranzitnega območja, na primer na letališču v Belgiji, kolikor se pravila o vstopu na ozemlje, bivanju, nastanitvi in odstranitvi tujcev uporabljajo tudi zanje. Te osebe morajo torej imeti zahtevane potovalne dokumente. Nekateri osebe morajo imeti tranzitni letalski vizum; nadzor na teh območjih je dovoljen in lahko v določenih primerih vodi do ukrepa zavrnitve vstopa in vrnitve.

[...] policijskim službam in uradu za tujce se v skladu s tem poglavjem pošljejo le podatki o potnikih API. Ti podatki so naštetih v členu 9(2) osnutka predloga zakona.

V bistvu ustrezajo tistim, ki jih morajo letalski prevozniki pošiljati že v skladu s kraljevim odlokom z dne 11. decembra 2006.

[...]

Uporaba podatkov je prav tako omejena na 24 ur. Poleg tega, če je dostop do podatkov o potnikih potreben v okviru izvajanja zakonskih nalog urada za tujce, ta na enoto za informacije o potnikih naslovi obrazloženo zahtevo“ (prav tam, str. 34–35).

- 95 Kot je navedeno zgoraj, uvodna izjava 10 direktive o PNR dovoljuje razširitev sistema PNR na lete znotraj EU. Člen 2 direktive o PNR ureja postopek za razširitev področja uporabe.

Namen boja proti nezakonitemu priseljevanju in izboljšanja nadzora na mejah se nanaša le na kategorije potnikov, naštetih v členu 29(2) zakona o PNR, in je omejen na podatke API iz člena 9(1), točka 18, istega zakona. Tudi obdelave, ki se opravijo v okviru tega namena, so omejene. Izpodbijane določbe spadajo v okvir prenosa direktive o API, katere cilja sta prav tako boj proti nezakonitemu priseljevanju in izboljšanje nadzora na mejah.

- 96 Komisija za varstvo zasebnosti se v mnenju št. 55/2015 z dne 16. decembra 2015 o osnutku predloga zakona, ki je postal zakon z dne 25. decembra 2016, kljub temu sprašuje, ali je vzpostavljeni sistem PNR združljiv z načelom prostega gibanja oseb, saj se nanaša „tako na prevoz proti schengenskem območju in z njega (zunaj schengenskega območja) kot na prevoz, pri katerem se vstopa na schengensko območje in izstopa z njega (znotraj schengenskega območja)“, zaradi

česar bi lahko „posredno prišlo do ponovne vzpostavitve nadzora na notranjih mejah“ (točke 21–25).

- 97 Ker ima Cour constitutionnelle (ustavno sodišče) pomisleke glede razlage in veljavnosti Direktive 2004/82 o API glede na Listino in PEU, se je odločilo Sodišču postaviti deveto vprašanje za predhodno odločanje.
- 98 Cour constitutionnelle (ustavno sodišče) postavlja zadnje vprašanje v zvezi z morebitnim časovnim urejanjem učinkov njegove sodbe.

IV. Vprašanja za predhodno odločanje

Cour constitutionnelle (ustavno sodišče) zato postavlja ta vprašanja za predhodno odločanje:

1. Ali je treba člen 23 Uredbe (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov – SUVP) v povezavi s členom 2(2)(d) navedene uredbe razlagati tako, da se uporablja za nacionalno zakonodajo, kot je zakon z dne 25. decembra 2016 o obdelavi podatkov o potnikih, s katerim so prenesene Direktiva (EU) 2016/681 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o uporabi podatkov iz evidence podatkov o potnikih (PNR) za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon terorističnih in hudih kaznivih dejanj, Direktiva Sveta 2004/82/ES z dne 29. aprila 2004 o obveznosti prevoznikov, da sporočajo podatke o potnikih, ter Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2010/65/EU z dne 20. oktobra 2010 o formalnostih poročanja za ladje, ki priplujejo v pristanišča držav članic in/ali izplujejo iz njih, in o razveljavitvi Direktive 2002/6/ES?
2. Ali je Priloga I k Direktivi (EU) 2016/681 združljiva s členi 7, 8 in 52(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah glede na to, da so podatki, naštetih v njej, zelo obširni – zlasti podatki iz točke 18 Priloge I k Direktivi 2016/681, ki presegajo podatke iz člena 3(2) Direktive 2004/82/ES – in glede na to, da bi lahko ti podatki, upoštevani skupaj, razkrili občutljive podatke in s tem kršili meje „nujno potrebnega“?
3. Ali sta točki 12 in 18 Priloge I k Direktivi (EU) 2016/681 združljivi s členi 7, 8 in 52(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah glede na to, da so ob upoštevanju izraza „vključno z“ podatki, na katere se nanašata, navedeni primeroma in ne izčrpno, tako da se ne spoštuje zahteva po natančnosti in jasnosti pravil, s katerimi se posega v pravico do zasebnosti in pravico do varstva osebnih podatkov?
4. Ali sta člen 3(4) Direktive (EU) 2016/681 in Priloga I k isti direktivi združljiva s členi 7, 8 in 52(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah glede na to, da se sistem splošnega zbiranja, pošiljanja in obdelave podatkov o potnikih,

ki ga ti določbi uvajata, nanaša na vsako osebo, ki uporabi zadevni način prevoza, ne glede na kakršen koli objektivni element, zaradi katerega bi se lahko štelo, da ta oseba lahko pomeni tveganje za javno varnost?

5. Ali je treba člen 6 Direktive (EU) 2016/681 v povezavi s členi 7, 8 in 52(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, kot je izpodbijani zakon, ki kot namen obdelave podatkov iz PNR priznava spremljanje zadevnih dejavnosti obveščevalno-varnostnih služb ter s tem ta namen vključuje v preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon terorističnih in hudih kaznivih dejanj?

6. Ali je člen 6 Direktive (EU) 2016/681 združljiv s členi 7, 8 in 52(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah glede na to, da se predhodno ocenjevanje, ki ga ureja, s povezovanjem z zbirkami podatkov in na podlagi vnaprej določenih meril sistematično in splošno uporablja za podatke o potnikih, ne glede na kakršen koli objektivni element, zaradi katerega bi se lahko štelo, da ti potniki lahko pomenijo tveganje za javno varnost?

7. Ali je mogoče pojem „drug pristojen nacionalni organ“ iz člena 12(3) Direktive (EU) 2016/681 razlagati tako, da se nanaša na enoto za informacije o potnikih, ustanovljeno z zakonom z dne 25. decembra 2016, ki lahko zato dovoli dostop do podatkov iz PNR po izteku šestmesečnega obdobja v okviru posameznih poizvedb?

8. Ali je treba člen 12 Direktive (EU) 2016/681 v povezavi s členi 7, 8 in 52(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, kot je izpodbijani zakon, ki določa splošno petletno obdobje hrambe podatkov ne glede na to, ali se za zadevne potnike v okviru predhodnega ocenjevanja izkaže, da lahko pomenijo tveganje za javno varnost?

9. (a) Ali je Direktiva 2004/82/ES združljiva s členom 3(2) Pogodbe o Evropski uniji in členom 45 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah glede na to, da se obveznosti, ki jih uvaja, uporabljajo za lete znotraj Evropske unije?

(b) Ali je treba Direktivo 2004/82/ES v povezavi s členom 3(2) Pogodbe o Evropski uniji in členom 45 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, kot je izpodbijani zakon, ki za boj proti nezakonitemu priseljivanju in izboljšanje nadzora na mejah dovoljuje sistem zbiranja in obdelave podatkov o potnikih, „ki so namenjeni na nacionalno ozemlje, ki prihajajo z njega in ki so v tranzitu prek njega“, kar bi lahko posredno pomenilo ponovno vzpostavitev nadzora na notranjih mejah?

10. Ali lahko Cour constitutionnelle (ustavno sodišče), če bi na podlagi odgovorov na navedena vprašanja za predhodno odločanje ugotovilo, da se z izpodbijanim zakonom, s katerim je med drugim prenesena Direktiva (EU) 2016/681, kršijo ena ali več obveznosti, ki izhajajo iz določb, omenjenih v teh vprašanjih, odloči, da se učinki zakona z dne 25. decembra 2016 o obdelavi podatkov o potnikih začasno ohranijo, da se prepreči pravna negotovost in da se

omogoči, da se lahko prej zbrani in ohranjeni podatki še uporabljajo za cilje iz zakona?

DELOVNI DOKUMENT