

Anonymiseret version

Oversættelse

C-148/20 - 1

Sag C-148/20

Anmodning om præjudiciel afgørelse

Dato for indlevering:

16. marts 2020

Forelæggende ret:

Amtsgericht Köln (Tyskland)

Afgørelse af:

20. januar 2020

Sagsøger:

AC

Sagsøgt:

Deutsche Lufthansa AG

[Udelades]

Forkyndt den 20. januar 2020

[Udelades]

Amtsgericht Köln**Kendelse**

I sagen

AC mod Deutsche Lufthansa AG

har Amtsgericht Köln

den 28. oktober 2019

[udelades]

DA

afsagt følgende kendelse:

I. Sagen udsættes.

II. Den Europæiske Unions Domstol forelægges følgende præjudicielle spørgsmål:

Er direktivet om passagerlisteoplysninger (direktiv [EU] 2016/681 af 27.4.2016) foreneligt med artikel 7 og 8 i [Den Europæiske Unions] charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) for så vidt angår følgende punkter:

1) Er de passagerlisteoplysninger (herefter »PNR-oplysninger«), der skal videregives i henhold til direktivet om passagerlister, henset til chartrets artikel 7 og 8, tilstrækkeligt præcise?

2) Sondres der i direktivet for så vidt angår dets anvendelsesområde, henset til chartrets artikel 7 og 8, ved indsamling og videregivelse af PNR-oplysningerne på tilstrækkeligt saglig måde alt efter flyvningernes art [org. s. 2] og trusselsbilledet i et bestemt land samt hvad angår sammenholdelse af oplysningerne med forskellige databaser og mønstre?

3) Er det forhold, at der altid foretages opbevaring af samtlige PNR-oplysninger, og opbevaringsperioden altid er lige lang, foreneligt med chartrets artikel 7 og 8?

4) Sikrer direktivet, henset til chartrets artikel 7 og 8, passagererne en tilstrækkelig proceduremæssig beskyttelse for så vidt angår anvendelse af de lagrede PNR-oplysninger?

5) Sikres beskyttelsesniveauet for de EU-retlige grundlæggende rettigheder, henset til chartrets artikel 7 og 8, tilstrækkeligt gennem direktivet, når PNR-oplysningerne videregives af tredjelande til disses myndigheder?

Præmisser

I.

I den foreliggende retstvist har sagsøgeren nedlagt påstand om, at det sagsøgte luftfartsselskab tilpligtes at undlade at videregive hendes PNR-oplysninger til Forbundsrepublikken Tyskland i henhold til Fluggastdatengesetz (den tyske lov om passageroplysninger, herefter »FlugDaG«) i forbindelse med en flyvning fra München til Ankara, der oprindeligt var reserveret til den 5. marts 2020, og returflyvning til München den 10. marts 2020.

2

Gesetz über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Umsetzung der Richtlinie EU 2016/681 (den tyske lov om behandling af passageroplysninger, som gennemfører direktiv [EU] 2016/681, herefter »FlugDaG«) trådte i kraft den 10. juni 2017. Direktiv (EU) 2016/681 (herefter »direktivet om passagerlisteoplysninger«) af 4. maj 2016 vedrører anvendelse af passagerlisteoplysninger (såkaldte »PNR-oplysninger«: Passenger Name Record) til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet. Direktivet regulerer videregivelse af PNR-oplysninger om passagerer ved flyvninger fra EU-medlemsstater til tredjelande og fra tredjelande til EU-medlemsstater og behandling af disse [org. s. 3] oplysninger. Artikel 2 indeholder en »åbningsbestemmelse«, hvorefter de nationale lovgivere kan vedtage også at anvende direktivet på flyvninger inden for EU. Direktivets artikel 4 forpligter medlemsstaterne til at oprette »passageroplysningsenheder«, der er ansvarlige for at indsamle PNR-oplysninger fra luftfartsselskaber, lagre og behandle disse oplysninger og videregive dem til de kompetente myndigheder samt udveksle både PNR-oplysninger og resultatet af behandlingen af disse oplysninger. I henhold til direktivets artikel 8 pålægger medlemsstaterne alle luftfartsselskaber en pligt til ved hjælp af »push«-metoden at videregive de PNR-oplysninger, der er fastsat i direktivets bilag I, til passageroplysningsenhederne i det land, på hvis område flyene lander, eller fra hvis område de afgår. I henhold til direktivets artikel 9 og 11 kan passageroplysningsenhederne desuden gensidigt anmode om og videregive PNR-oplysningerne, og under visse forudsætninger kan oplysningerne også videregives til tredjelande. I henhold til direktivets artikel 12 opbevares oplysningerne i en periode på fem år og anonymiseres ved hjælp af maskering af bestemte dataelementer, der kan tjene til direkte at identificere passageren, efter seks måneder. Endelig regulerer direktivets artikel 6 passageroplysningsenhedernes behandling af PNR-oplysningerne og tillader automatisk sammenholdelse af oplysningerne med oplysninger i databaser og såkaldte mønstre. FlugDaG gennemfører bestemmelserne i national ret. Bundeskriminalamt (det tyske forbundskriminalpoliti) er udpeget som passageroplysningsenhed i Tyskland, dog således at Bundesverwaltungsamt (der er en central tjenesteydende instans for forbundsrepublikken) fungerer som databehandlende myndighed for passageroplysningsenheden. I henhold til loven er sagsøgte forpligtet til at videregive alle PNR-oplysninger om passagerer på civile flyvninger, der afgår fra Tyskland og lander i en anden stat eller afgår fra en anden stat og lander i Tyskland.

Sagsøgeren opfordrede sagsøgte til at undlade at videregive oplysningerne om hende vedrørende de reservede flyvninger München-Ankara tur/retur til Bundeskriminalamt. Sagsøgte har hidtil ikke efterkommet denne opfordring.

Sagsøgeren har gjort gældende, at bestemmelserne i FlugDaG er i strid med EU-retten, og at videregivelsen af oplysningerne desuden tilsidesætter hendes almindelige personlige rettigheder i form af retten til selv at bestemme over egne personoplysninger. I den foreliggende sag har sagsøgeren nedlagt påstand om, at sagsøgte pålægges en undladelsesforpligtelse. [Org. s. 4]

Sagsøgte har gjort gældende, at søgsmålet om nedlæggelse af forbud er ubegrundet, og at sagsøgeren ikke har nogen retlig interesse. Ifølge sagsøgte er det desuden udelukkende luftfartsselskabets videregivelse af oplysningerne, der er prøvelseskriteriet.

Forbundsrepublikken Tyskland, repræsenteret ved Bundeskriminalamt, er indtrådt i sagen til støtte for sagsøgte.

II.

Afgørelsen af sagen afhænger af, om sagsøgtes forpligtelse til i henhold til FlugDaG at videregive sagsøgerens PNR-oplysninger til intervenienten, der er indtrådt til støtte for sagsøgte – nemlig Forbundsrepublikken Deutschland – er lovlig; efter den forelæggende rets opfattelse er sagsøgte på grundlag af den lufttransportkontrakt, som parterne har indgået, og i hvert fald i analogi med BGB's § 1004, stk. 1, andet punktum, sammenholdt med BGB's § 823 BGB, forpligtet til at undlade at videregive personlige oplysninger såfremt der ikke er tilstrækkelig hjemmel, idet en sådan videregivelse ville tilsidesætte sagsøgerens almindelige personlige rettigheder i form af retten til selv at bestemme over egne personoplysninger. Sagsøgeren er derimod forpligtet til at acceptere denne videregivelse, såfremt FlugDaG udgør en tilstrækkelig hjemmel. Dette forudsætter imidlertid, at grundlaget for FlugDaG, direktiv (EU) 2016/681, er i overensstemmelse med EU-retten, navnlig chartret, herunder især chartrets artikel 7 og 8. Såfremt direktivet er i strid med EU-retten, er gennemførelsen i national ret ved FlugDaG ligeledes ulovlig, og FlugDaG kan i så fald i forholdet mellem parterne ikke begrunde sagsøgtes videregivelse af sagsøgerens PNR-oplysninger til Forbundsrepublikken Tyskland.

III. [Org. s. 5]

Der er tvivl om, hvorvidt direktivet om passagerlisteoplysninger er foreneligt med chartrets artikel 7 og 8:

Chartrets artikel 7 beskytter privatlivet. Chartrets artikel 8 beskytter personoplysninger. Det, der beskyttes, er personoplysninger relateret til privatlivet. Direktivet om passagerlisteoplysninger omfatter sådanne data. Direktivet bestemmer, at personlige oplysninger indsamles, opbevares og behandles i en passagerliste. Chartrets artikel 7 og 8 berøres således af direktivet.

I henhold til chartrets artikel 8, stk. 2, er det tilladt at behandle personoplysninger til udtrykkeligt angivne formål og på grundlag af de berørte personers samtykke eller på et andet legitimt ved lov fastsat grundlag. Sikring af den offentlige sikkerhed er et formål af almen interesse. Dette formål begrundes dybe indgreb i beskyttelsesområdet for chartrets artikel 7 og 8. Sådanne formål forfølges med PNR-direktivet. De skal medvirke til at forebygge, opdage, efterforske og

retsfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet. Indgreb, der tjener disse formål, skal imidlertid være forholdsmæssige. Indskrænkninger i beskyttelsen af personoplysninger skal begrænses til det strengt nødvendige. Hertil kræves, at direktivet indeholder klare og præcise regler om rækkevidden og anvendelsen af de foranstaltninger, som direktivet regulerer.

Dette fører til fem problemstillinger:

1.

På grundlag af omtalte krav til direktivet om passagerlisteoplysninger skal de PNR-oplysninger, der indsamles og videregives, være defineret klart og præcist; i modsat fald er de ikke »tilstrækkeligt præcise«. I henhold til punkt 8 og 12 i bilag I til direktivet om passagerlisteoplysninger er de relevante oplysninger bl.a. »[o]plysninger om bonusprogrammer« og »[g]enerelle bemærkninger«. Det forekommer uklart, hvad der skal forstås ved »oplysninger om bonusprogrammer«. Udtrykket dækker muligvis blot over meddelelse om deltagelse i [org. s. 6] bonusprogrammer, men det kan også tænkes, at det omfatter konkrete oplysninger om flyvninger og reservationer for så vidt angår personer, der deltager i et sådant program. Under »[g]enerelle bemærkninger« skal der udfyldes et fritekstfelt. Det fremgår ikke af direktivet, hvad det nøjagtigt er, der kan eller skal angives i dette felt. Det er ikke endeligt defineret, hvilken form og omfang de oplysninger, der kan angives dér, skal have, og der er ikke foretaget nogen afgrænsning. Dette leder frem til det første præjudicielle spørgsmål om, hvorvidt direktivet for så vidt angår de PNR-oplysninger, der skal videregives, henset til chartrets artikel 7 og 8, er tilstrækkeligt præcist.

2.

Herudover skal anvendelsesområdet for direktivet, som beskrevet, være forholdsmæssigt. For så vidt angår forpligtelsen til at videregive PNR-oplysninger skelner direktivet ikke mellem forskellige former for flyvninger. Forpligtelsen omfatter alle internationale flyvninger, uafhængigt af oprindelses- eller bestemmelsesland og uanset, om der består en konkret trussel eller et forøget trusselsniveau i et bestemt land eller ej. Via »åbningsbestemmelsen« kan direktivets anvendelsesområde også udvides til at omfatte flyvninger inden for EU. Hvad angår oplysningerne foretages der heller ikke nogen sondring for så vidt angår direktivets formål – bekæmpelse af terrorisme og alvorlige strafbare handlinger – f.eks. på grundlag af spørgsmålet om, hvorvidt de registrerede personer anses som farlige, eller der er rettet en mistanke mod dem. Der er tvivl

om, hvorvidt direktivet lever op til kravet om, at lagringen af oplysninger skal opfylde objektive kriterier, hvoraf det klart fremgår hvilken sammenhæng, der består mellem de opbevarede personlige oplysninger og de formål, der forfølges.

Dette spørgsmål om forholdsmæssighed danner grundlag for det andet præjudicielle spørgsmål om, hvorvidt der er opstillet tilstrækkelige proces- og materielretlige regler om den yderligere anvendelse af PNR-oplysningerne. I henhold til direktivets artikel 6, stk. 3, kan de indsamlede PNR-oplysninger sammenholdes med bestående databaser og mønstre, uden at der er en konkret grund hertil. Det reguleres ikke nærmere hvilke retlige betingelser, der skal opfyldes ved denne sammenholdelse. I forbindelse med spørgsmålet om forholdsmæssighed skal der også tages hensyn til forholdet mellem mål og midler. Formålet er præciseret i direktivets bilag II. Oplysningerne kan imidlertid anvendes ens uanset hvilke af de i direktivet nævnte formål, der er tale om; der differentieres ikke ud fra [org. s. 7], hvorvidt sammenholdelse af de pågældende oplysninger faktisk medvirker til at opdage eller forebygge de enkelte overtrædelser, der er opført på listen.

Dette leder frem til det andet præjudicielle spørgsmål om, hvorvidt der i direktivet for så vidt angår dets anvendelsesområde, henset til chartrets artikel 7 og 8, ved indsamling og videregivelse af PNR-oplysningerne sondres på tilstrækkeligt saglig måde alt efter flyvningernes art og trusselsbilledet i et bestemt land samt hvad angår sammenholdelse af oplysningerne med forskellige databaser og mønstre.

3.

Det fremgår af det ovenstående, at indgrebet skal begrænses til det strengt nødvendige. I henhold til artikel 12 i direktivet om passagerlisteoplysninger opbevares PNR-oplysningerne i en periode på fem år efter videregivelsen, dog således, at der efter seks måneder foretages en anonymisering, der kan ophæves igen, såfremt yderligere betingelser er opfyldt. Der sondres ikke mellem, om der er konkrete holdepunkter for at antage, at en bestemt person udgør en fare, eller ej. Der opbevares navnlig også PNR-oplysninger om allerede udrejste, ikke-mistænkelige personer, selv om det ikke kan ses, at der i sådanne tilfælde skulle bestå en sammenhæng med de formål, direktivet forfølger. Spørgsmålet er derfor, om opbevaringsperioden er begrænset til det strengt nødvendige. Dette leder frem til det tredje præjudicielle spørgsmål om, hvorvidt det forhold, at der altid foretages opbevaring af samtlige PNR-oplysninger, og opbevaringsperioden altid er lige lang, er foreneligt med chartrets artikel 7 og 8.

4.

6

Indgrebet i beskyttelsen af personlige oplysninger skal ikke blot være begrundet; retsgrundlaget skal også kunne efterprøves. Spørgsmålet er om, og i bekræftende fald i hvilken udstrækning, direktivet selv bestemmer, at der ydes en sådan procesretlig beskyttelse gennem uafhængige tilsynsmyndigheder. I henhold til direktivets artikel 12, stk. 3, kan anonymiseringen kun ophæves efter godkendelse fra den judicielle myndighed eller en anden national myndighed. Det kan imidlertid tænkes, at en procesretlig sikring af indgrebet henset til chartrets artikel 7 og 8 forudsætter videregående kontrol via myndigheder eller domstole, også inden oplysningerne indsamles, [org. s. 8] opbevares og anvendes. Dette leder frem til det fjerde præjudicielle spørgsmål om, hvorvidt direktivet, henset til chartrets artikel 7 og 8, sikrer passagererne en tilstrækkelig proceduremæssig beskyttelse for så vidt angår anvendelse af de lagrede PNR-oplysninger.

5.

Endelig vedrører påbuddet om at begrænse indskrænkninger af beskyttelsen af personlige oplysninger til det strengt nødvendige forholdet til tredjelande, som PNR-oplysningerne videregives til. For at kunne overholde det beskyttelsesniveau, der gælder inden for EU, er det muligvis nødvendigt at iværksætte foranstaltninger til sikring heraf. Sådanne foranstaltninger omhandles ikke i den relevante bestemmelse i direktivet, nemlig artikel 11. Dette leder frem til det femte og sidste præjudicielle spørgsmål om, hvorvidt beskyttelsesniveauet for de grundlæggende EU-retlige rettigheder, henset til chartrets artikel 7 og 8, sikres tilstrækkeligt gennem direktivet, når PNR-oplysningerne videregives af tredjelande til disses myndigheder.

[Udelades]