



Ifølge generaladvokat Pitruzzella er generaliseret og udifferentieret overførsel og behandling af PNR-oplysninger, der sker automatisk, forenelig med den grundlæggende ret til respekt for privatliv og til beskyttelse af personoplysninger

Generaliseret og udifferentieret lagring af PNR-oplysninger i ikke-anonymiseret form er derimod kun begrundet, når der foreligger en alvorlig trussel mod medlemsstaternes sikkerhed, som er reel og aktuel eller forudsigelig, og under forudsætning af, at varigheden af denne lagring er begrænset til det strengt nødvendige

Endvidere opfylder overførsel af de oplysninger, der fremgår under overskriften »Generelle bemærkninger« i direktivet om PNR-oplysninger, ikke chartrets krav om klarhed og præcision

Brugen af PNR-oplysninger udgør et væsentligt element i bekæmpelsen af terrorisme og grov kriminalitet. Med henblik herpå fastsætter direktivet om PNR-oplysninger¹ bestemmelser om systematisk behandling af en stor mængde oplysninger om flypassagerer i forbindelse med indrejse til og udrejse fra Unionen. Endvidere giver dette direktivs artikel 2 medlemsstaterne mulighed for ligeledes at anvende forordningen på flyvninger inden for EU.

Nonprofitorganisationen Ligue des droits humains (herefter »LDH«) anlagde i juli 2017 ved Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol, Belgien) et søgsmål med påstand om annullation af lov af 25. december 2016, som i belgisk ret gennemførte direktivet om PNR-oplysninger og API-direktivet². Ifølge LDH indebar denne lov en krænkelse af retten til respekt for privatliv og til beskyttelse af personoplysninger, der er sikret i belgisk ret og i EU-retten. LDH anfægtede dels det meget store omfang af PNR-oplysninger, dels at indsamlingen, overførslen og behandlingen af disse oplysninger havde generel karakter. LDH var af den opfattelse, at denne lov desuden udgjorde et indgreb i den frie bevægelighed for personer, idet den indirekte genindførte grænsekontrol ved at udvide PNR-systemet til flyvninger inden for EU.

I oktober 2019 forelagde Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol) Domstolen ti præjudicielle spørgsmål om gyldigheden og fortolkningen af direktivet om PNR-oplysninger og API-direktivet, men også om fortolkningen af databeskyttelsesforordningen³.

I det af generaladvokat Giovanni Pitruzzella fremsatte forslag til afgørelse anførte generaladvokaten indledningsvis, at når foranstaltninger, der indebærer indgreb i de grundlæggende rettigheder, som er fastsat i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), hidrører fra en EU-retsakt, **påhviler det EU-lovgiver** at fastlægge de **væsentlige elementer**, der definerer rækkevidden af disse indgreb. Generaladvokaten nævnte

¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/681 af 27.4.2016 om anvendelse af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet (EUT 2016, L 119, s. 132).

² Rådets direktiv 2004/82/EF af 29.4.2004 om transportvirksomheders forpligtelse til at fremsende oplysninger om passagerer (EUT 2004, L 261, s. 24).

³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27.4.2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (EUT 2016, L 119, s. 1).

endvidere, at bestemmelser, der kræver eller tillader videregivelse af personoplysninger om fysiske personer til en tredjepart såsom en offentlig myndighed, i mangel af disse fysiske personers samtykke og uanset den efterfølgende anvendelse af de omhandlede oplysninger skal kvalificeres som et indgreb i deres privatliv og dermed som et indgreb i den grundlæggende ret til beskyttelse af personoplysninger⁴. Disse indgreb er kun begrundede, når de er fastsat ved lov, respekterer de nævnte rettigheders væsentligste indhold og – under iagttagelse af proportionalitetsprincippet – er nødvendige og faktisk opfylder mål af almen interesse, som er anerkendt af Unionen, eller behovet for at beskytte andres rettigheder og friheder.

Hvad for det første angår de personoplysninger, som luftfartsselskaberne har pligt til at overføre til passageroplysningsenhederne i overensstemmelse med direktivet om PNR-oplysninger, anførte generaladvokaten, at rækkevidden og alvoren af det indgreb i de grundlæggende rettigheder til respekt for privatliv og beskyttelse af personoplysninger, som en foranstaltning, der medfører begrænsninger af udøvelsen af disse rettigheder, indebærer, først og fremmest afhænger af omfanget og arten af de oplysninger, der er genstand for behandling. Identificeringen af disse oplysninger udgør derfor en væsentlig handling, som nødvendigvis skal foretages på en så klar og præcis måde som muligt i forbindelse med ethvert retsgrundlag, der indfører en sådan foranstaltning. Efter at have nævnt, at brugen af generelle kategorier af oplysninger, der ikke giver en tilstrækkelig beskrivelse af arten og omfanget af de oplysninger, som overføres, **ikke opfylder de betingelser om klarhed og præcision**, der er fastsat i chartret, konkluderede generaladvokaten, at **punkt 12 i bilag I til dette direktiv** er ugyldigt, for så vidt som dette punkt blandt kategorien af de oplysninger, der skal overføres, har overskriften »Generelle bemærkninger«, der ud over de oplysninger, som udtrykkeligt er nævnt i de andre punkter i dette bilag I, tilsigter at omfatte alle de oplysninger, som luftfartsselskaberne indsamler i forbindelse med deres tjenesteydelsesaktiviteter.

I øvrigt fremhævede generaladvokaten, at de oplysninger, som luftfartsselskaberne har pligt til at overføre til passageroplysningsenhederne i overensstemmelse med direktivet om PNR-oplysninger, er **tilstrækkelige og relevante og ikke omfatter mere end, hvad der kræves til opfyldelse af de formål**, der følges med dette direktiv, samt at deres omfang **ikke går ud over, hvad der er strengt nødvendigt for at opfylde disse formål**. Generaladvokaten var desuden af den opfattelse, at denne overførsel er omfattet af **tilstrækkelige garantier** med henblik på dels at sikre, at det kun er de **udtrykkeligt omfattede** oplysninger, der overføres, dels at garantere **sikkerheden og fortroligheden** af de overførte oplysninger. Generaladvokaten nævnte endvidere, at direktivet om PNR-oplysninger fastsætter et **generelt forbud mod behandling af følsomme oplysninger**, herunder også indsamling af sådanne oplysninger, hvilket indebærer, at PNR-systemet frembyder **tilstrækkelige garantier**, som gør det muligt på hvert enkelt trin i behandlingen af de indsamlede oplysninger at udelukke, at der i forbindelse med denne behandling direkte eller indirekte tages hensyn til de beskyttede karakteristika.

For det andet var generaladvokaten af den opfattelse, at den omstændighed, at overførslen af PNR-oplysninger har en generel og udifferentieret karakter, og at der foretages en forudgående vurdering af flypassagerne ved hjælp af en automatisk behandling af disse oplysninger, er forenelig med chartrets artikel 7 og 8, der fastsætter den grundlæggende ret til respekt for privatliv og til beskyttelse af personoplysninger. I denne henseende fandt generaladvokaten navnlig, at Domstolens praksis om lagring og adgang til oplysninger i den elektroniske kommunikationssektor⁵ ikke kan overføres på det system, der er fastsat ved direktivet om PNR-oplysninger. Generaladvokaten anførte i øvrigt, at indførelsen af et system til behandling af PNR-oplysninger, som er harmoniseret på EU-plan, med hensyn til såvel flyvninger uden for EU som flyvninger inden for EU for så vidt angår de stater, der har gjort brug af muligheden i artikel 2 i direktivet om PNR-oplysninger, gør det muligt at sikre, at behandlingen af disse oplysninger sker under overholdelse af det i dette direktiv fastsatte høje niveau for beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, som er nævnt i chartrets artikel 7 og 8.

⁴ Jf. bl.a. dom af 18.6.2020, Kommissionen mod Ungarn, [C-78/18](#) (præmis 124 og den deri nævnte retspraksis) og [pressemeldelse nr. 73/20](#).

⁵ Jf. bl.a. dom af 21.12.2016, Tele2 Sverige, [C-203/15](#) og C-698/15 (jf. ligeledes [pressemeldelse nr. 145/16](#)), og af 6.10.2020, La Quadrature du Net m.fl., [C-511/18](#), C-512/18 og C-520/18 (jf. ligeledes [pressemeldelse nr. 123/20](#)).

Mere generelt fremhævede generaladvokaten den grundlæggende betydning af det tilsyn, som inden for rammerne af det ved direktivet om PNR-oplysninger indførte garantisystem skal føres af en **uafhængig tilsynsmyndighed**, der har **kompetence til at kontrollere lovligheden af denne behandling**, at **gennemføre undersøgelser, inspektioner og revisioner** og at **behandle de klager, som indgives af enhver berørt person**. Generaladvokaten præciserede i denne henseende, at det er afgørende, at medlemsstaterne i forbindelse med gennemførelsen af dette direktiv i national ret sikrer, at deres nationale tilsynsmyndighed **fuldt ud kan udøve denne kompetence** ved at give denne myndighed de fysiske og personalemæssige ressourcer, der er nødvendige for at varetage denne opgave.

Hvad navnlig angår den forudgående vurdering af flypassagerer anførte generaladvokaten først med hensyn til muligheden for at sammenholde PNR-oplysninger med oplysninger i databaser, der er relevante med henblik på at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet, som udgør det første led i denne vurdering, at begrebet »**databaser, der er relevante**«, skal fortolkes i overensstemmelse med de krav om klarhed og præcision, der fremgår af chartret, og i lyset af de formål, som forfølges med direktivet om PNR-oplysninger. Ifølge generaladvokaten skal dette begreb fortolkes således, at det kun omfatter de nationale databaser, som forvaltes af de kompetente myndigheder, og de EU-databaser og internationale databaser, der direkte anvendes af disse myndigheder som led i deres opgavevaretagelse, og de skal derudover have **en direkte og tæt forbindelse med de formål om bekæmpelse af terrorisme og grov kriminalitet**, der forfølges med direktivet om PNR-oplysninger, hvilket indebærer, at de er blevet udviklet med henblik på disse formål. Hvad angår den automatiske behandling af PNR-oplysninger på grundlag af de på forhånd fastsatte kriterier, som udgør det andet led i den nævnte forudgående vurdering, var generaladvokaten desuden af den opfattelse, at en sådan behandling ikke kan foretages ved hjælp af systemer med kunstig intelligens, der benytter maskinindlæring, og som ikke gør det muligt at få kendskab til de grunde, der har ført algoritmen til at konstatere, at der foreligger et hit.

Hvad for det tredje angår spørgsmålet om, hvorvidt EU-retten er til hinder for en national lovgivning, hvori der er fastsat en generel lagringsperiode for PNR-oplysninger på fem år, uden at der sondres mellem, hvorvidt den forudgående vurdering har vist, at de pågældende passagerer kan udgøre en risiko for den offentlige sikkerhed eller ej, foreslog generaladvokaten at fortolke direktivet om PNR-oplysninger i overensstemmelse med chartret således, at lagring af de PNR-oplysninger, som luftfartsselskaberne videregiver til passageroplysningsenheden, i en periode på fem år **kun er tilladt, efter at den forudgående vurdering er foretaget, når det på grundlag af objektive kriterier er godtgjort, at der består en forbindelse mellem disse oplysninger og bekæmpelsen af terrorisme eller grov kriminalitet**. En generaliseret og udifferentieret lagring af PNR-oplysninger i ikke-anonymiseret form er kun begrundet, **når der foreligger en alvorlig trussel mod medlemsstaternes sikkerhed, som er reel og aktuel eller forudsigelig**, og som f.eks. har en forbindelse til terrorisme, samt **under forudsætning af, at varigheden af denne opbevaring er begrænset til det strengt nødvendige**.

BEMÆRKNING: Generaladvokatens forslag til afgørelse er ikke bindende for Domstolen. Generaladvokaten har til opgave fuldstændig uafhængigt at foreslå Domstolen, hvorledes den pågældende sag skal afgøres. Domstolen indleder herefter sin rådslagning og afstemning, og dommen i sagen vil blive afsagt på et senere tidspunkt.

BEMÆRKNING: Gennem en præjudiciel forelæggelse kan retterne i medlemsstaterne i forbindelse med retssager, der verserer for dem, forelægge Domstolen spørgsmål vedrørende fortolkningen af EU-retten eller gyldigheden af en EU-retsakt. Domstolen træffer ikke afgørelse i den nationale retstvist. Det tilkommer den nationale ret at afgøre sagen i overensstemmelse med Domstolens afgørelse, der på tilsvarende måde er bindende for andre nationale retter i sager vedrørende en tilsvarende problemstilling.

Dette er et ikke-officielt dokument til mediernes brug og forpligter ikke Domstolen.

[Forslaget til afgørelse](#) offentliggøres på webstedet CURIA på fremsættelsesdagen.

Kontakt i Kontoret for Presse og Information: Gitte Stadler ☎ (+352) 4303 3127

Billeder fra fremsættelsen af forslaget til afgørelse er tilgængelige via »[Europe by Satellite](#)«  (+32) 2 2964106