



ПРЕССЪОБЩЕНИЕ № 105/22

Люксембург, 21 юни 2022 г.

Решение на Съда по дело C-817/19 | Ligue des droits humains

Съдът счита, че зачитането на основните права изисква правомощията, предвидени в Директивата PNR, да бъдат ограничени до строго необходимото

При липсата на действителна и настояща или предвидима терористична заплаха, пред която е изправена държава членка, правото на Съюза не допуска национално законодателство, което предвижда предаването и обработването на PNR данни за полетите в рамките на ЕС, както и за превозите, извършвани с други средства в Съюза

Директивата PNR¹ налага систематичното обработване на голям брой PNR (Passenger Name Record) данни на пътуващи със самолет пътници извън ЕС при влизане и излизане от Съюза, за целите на борбата срещу тероризма и тежките престъпления. Освен това член 2 от тази директива предвижда възможността за държавите членки да приложат последната и към полетите в рамките на ЕС.

Ligue des droits humains (Лига за човешките права — LDH) е сдружение с нестопанска цел, което през юли 2017 г. сезира Cour constitutionnelle (Конституционен съд, Белгия) с искане за отмяна на Закона от 25 декември 2016 г., който транспонира в белгийското право Директивата PNR и Директивата API² и Директива 2010/65³. Според LDH този закон не е съобразен с **правото на зачитане на личния живот и правото на защита на личните данни**, гарантирани в белгийското право и в правото на Съюза. Тя отправя критика, от една страна, срещу много широкия характер на PNR данните, и от друга страна, срещу общия характер на събирането, предаването и обработването на тези данни. Според нея законът накърнява и свободното движение на хора, тъй като непряко възстановява граничния контрол, като разширява обхвата на системата PNR и към полетите в рамките на ЕС, както и към превозите, извършвани с други средства в Съюза.

През октомври 2019 г. Cour constitutionnelle (Конституционен съд) поставя на Съда десет преюдициални въпроса, по-специално относно валидността на Директивата PNR и съвместимостта на Закона от 25 декември 2016 г. с правото на Съюза.

¹ Директива (ЕС) 2016/681 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно използването на резервационни данни на пътниците с цел предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на терористични престъпления и тежки престъпления (ОВ L 119, 2016 г., стр. 132).

² Директива 2004/82/ЕО на Съвета от 29 април 2004 година относно задължението на превозвачите да съобщават данни на пътниците (ОВ L 261, 2004 г., стр. 24; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 40).

³ Директива 2010/65/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 20 октомври 2010 година относно формалностите за даване на сведения за кораби, пристигащи във и/или напускащи пристанищата на държавите членки и за отмяна на Директива 2002/6/ЕО (ОВ L 283, 2010 г., стр. 1).

В постановеното днес решение Съдът приема, **на първо място**, че тъй като направеното от Съда **тълкуване** на разпоредбите **на Директивата PNR с оглед на основните права**, гарантирани в членове 7, 8 и 21, както и в член 52, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), **осигурява съгласуваността на тази директива** с посочените членове, при разглеждането на поставените въпроси не се установяват обстоятелства, които могат да засегнат **валидността на същата директива**.

Най-напред, Съдът припомня, че **актовете на Съюза трябва, доколкото е възможно, да се тълкуват по начин, който не поставя под съмнение тяхната валидност, и в съответствие** с цялото първично право, и в частност **с разпоредбите на Хартата**, като по този начин държавите членки трябва да следят да не се основават на негово тълкуване, което би влязло в противоречие със защитени от правния ред на Съюза основни права или с другите общи принципи, признати в този правен ред. Относно **Директивата PNR** Съдът уточнява, че **голям брой съображения и разпоредби** от нея **изискват такова съответстващо тълкуване**, като набляга на значението, което законодателят на Съюза, позовавайки се на високо равнище на защита на тази данни, отдава на пълното спазване на основните права, закрепени в Хартата.

Съдът констатира, че **в Директивата PNR се съдържа намеса с определена тежест** в правата, гарантирани в членове 7 и 8 от Хартата, по-специално доколкото е насочена към въвеждането на режим на проследяване, който е постоянен, неизбирателен и систематичен, и включва автоматизираното оценяване на лични данни на всички лица, които ползват услуги на въздушен транспорт. Съдът припомня, че **възможността** за държавите членки **да обосноват** подобна намеса трябва да се преценява, като се претегли нейната тежест и се провери дали **значението на преследваната цел от общ интерес е във връзка с тази тежест**.

Съдът заключава, че **предаването, обработването и съхраняването на PNR данни**, предвидени в тази директива **могат да се считат за ограничени до строго необходимото** за целите на борбата срещу терористичните престъпления и тежките престъпления, **при условие че предвидените в тази директива правомощия са обект на ограничително тълкуване**. В това отношение в постановеното днес съдебно решение се уточнява по-специално че:

- Установената с Директивата PNR система трябва да **обхваща само информацията, която е ясно установима и включена в рубриките, съдържащи се в приложение I** към нея, които са свързани с извършения полет и със съответния пътник, което при някои от съдържащите се в това приложение рубрики означава, че са обхванати само изрично посочените сведения.
- Прилагането на установената с Директивата PNR система трябва да бъде ограничено до терористичните престъпления и само до тежките престъпления, които имат обективна връзка, най-малкото непряка, с въздушния превоз на пътници. Що се отнася до последните престъпления, прилагането на тази система не може да бъде разширено до престъпления, които, макар да отговарят на предвидения в тази директива критерий относно равнището на тежест и да са посочени в приложение II към нея, спадат към обикновената престъпност предвид спецификите на националното наказателно право.
- Евентуалното разширяване на прилагането на Директивата PNR до всички или до част от полетите в рамките на ЕС, което държава членка може да реши, като използва предвидената в тази директива възможност, трябва да бъде ограничено до строго необходимото. За тази цел то трябва да може да бъде обект на ефективен контрол от юрисдикция или от независим административен орган, чието решение да поражда обвързващо действие. В това отношение Съдът уточнява, че:
 - само при положение че посочената държава членка констатира наличието на достатъчно конкретни обстоятелства, за да счита, че е изправена пред **терористична заплаха, която се оказва действителна и настояща или предвидима**, прилагането на тази директива към

всички полети в рамките на ЕС от или към посочената държава членка за срок, ограничен до строго необходимото, който обаче може да бъде подновяван, **не надхвърля границите на строго необходимото**;

- при липсата на **такава терористична заплаха**, прилагането на посочената директива не може да бъде разширено до всички полети в рамките на ЕС, а **трябва да бъде ограничено до полетите в рамките на ЕС, които се отнасят по-специално до някои въздушни маршрути или до схеми за пътуване или още до някои летища** и за които според преценката на съответната държава членка са налице индиции, които могат да обосноват това прилагане. Строго необходимият характер на посоченото прилагане към така подобрите полети в рамките на ЕС трябва да се преразглежда периодично в зависимост от развитието на обстоятелствата, обосновавали подбора им.
- За целите на предварителната оценка на PNR данните, която има за цел да се установят лицата, за които се изисква по-задълбочена проверка преди тяхното пристигане или заминаване и която първоначално се извършва чрез автоматизирано обработване, звеното за данни за пътниците (ЗДП) може, от една страна, да съпостави тези данни само с базите данни, които се отнасят до издирвани лица или предмети или за които е подаден сигнал. Тези бази данни трябва да бъдат недискриминационни и да се използват от компетентните органи във връзка с борбата срещу терористичните престъпления и тежките престъпления, които имат обективна връзка, най-малкото непряка, с въздушния превоз на пътници. От друга страна, по отношение на предварителната оценка с оглед на предварително определени критерии, ЗДП не може да използва технологии за изкуствен интелект в рамките на системи за машинно обучение („machine learning“), които могат да изменят без намеса и контрол от страна на човека процеса на оценяване, и по-специално критериите, на които се основават резултатът от прилагането на този процес и претеглянето на тези критерии. Посочените критерии трябва да се определят по такъв начин, че прилагането им да е насочено конкретно към лицата, спрямо които може да е налице разумно съмнение за участие в терористични престъпления и тежки престъпления, и да се вземат предвид както „уличаващите“, така и „оневинаващите“ обстоятелства, и същевременно да не водят до пряка или непряка дискриминация.
- Предвид честотата на грешките, присъща на такова автоматизирано обработване на PNR данни и доста големия брой „фалшиви положителни“ резултати, получени вследствие на прилагането му през 2018 г. и 2019 г., годността на системата, установена с Директивата PNR, да осигури постигането на преследваните цели зависи основно от доброто функциониране на проверката на положителните резултати, получени при това обработване, която ЗДП извършва впоследствие чрез неавтоматизирани средства. В това отношение държавите членки трябва да предвидят ясни и точни правила, които да могат да направляват и съпътстват анализа, извършван от служителите на ЗДП, отговарящи за това индивидуално преразглеждане, с цел да се осигури пълното зачитане на основните права, закрепени в членове 7, 8 и 21 от Хартата, и по-специално да се гарантира съгласувана административна практика в рамките на ЗДП, съобразена с принципа на недопускане на дискриминация. По-конкретно те трябва да гарантират, че ЗДП установява обективни критерии за преразглеждане, даващи възможност на неговите служители да проверят, от една страна, дали и в каква степен едно положително съвпадение (hit) действително се отнася до лице, което може да е замесено в терористични престъпления и тежки престъпления, както и, от друга страна, недискриминационния характер на автоматизираното обработване. В този контекст Съдът подчертава още, че компетентните органи трябва да гарантират, че заинтересованото лице може да разбере функционирането на предварително определените критерии за оценка и на програмите, които прилагат тези критерии, така че да може да реши, разполагайки с цялата необходима информация, дали да упражни правото си на обжалване по съдебен ред. Освен това в рамките на такова обжалване съдът, който упражнява контрол за законосъобразност на приетото от

националните компетентни органи решение, както и, извън случаите на заплахи за сигурността на държавата, самото заинтересовано лице, трябва да могат да се запознаят с всички мотиви, както и с всички доказателства, въз основа на които е прието това решение, включително с предварително определените критерии за оценка и с функционирането на програмите, които прилагат тези критерии.

- Последващото съобщаване и оценяване на PNR данни, а именно след пристигането или заминаването на съответното лице, могат да се извършват само въз основа на нови обстоятелства и обективни данни, които да могат да обосноват обективно съмнение за участие на това лице в тежки престъпления, които имат обективна връзка, най-малкото непряка, с въздушния превоз на пътници, или да дават възможност да се смята, че тези данни биха могли в конкретен случай да допринесат ефективно за борбата срещу терористични престъпления, които имат такава връзка. Съобщаването на PNR данни за целите на такава последваща оценка трябва по принцип, освен в надлежно обоснован случай на спешност, да е обусловена от предварителен контрол, извършван от юрисдикция или от независим административен орган по мотивирано искане на компетентните органи, като при това положение е без значение дали искането е направено преди или след изтичането на срок от шест месеца след предаването на тези данни на ЗДП.

На второ място, Съдът приема, че Директивата PNR, тълкувана с оглед на Хартата, **не допуска национално законодателство, което разрешава обработването на PNR данни,** събрани в съответствие с тази директива, **за цели, различни от изрично посочените в член 1, параграф 2 от същата директива.**

На трето място, относно **срока за съхраняване на PNR данни** Съдът приема, че член 12 от Директивата PNR, тълкуван с оглед на членове 7 и 8 и на член 52, параграф 1 от Хартата, **не допуска национално законодателство, което предвижда общ срок от пет години за съхраняване на тези данни, приложим без разграничение към всички пътуващи със самолет пътници.**

Всъщност според Съда **след изтичане на първоначалния срок за съхраняване от шест месеца** съхраняването на PNR данни **не изглежда** ограничено до стриктно **необходимото**, що се отнася до **пътуващите със самолет пътници**, за които нито предварителната оценка, нито евентуалните проверки, извършени в рамките на първоначалния срок на съхраняване от шест месеца, **никога** друго **обстоятелство** е **разкрило** наличието на обективни сведения — като например факта, че PNR данните за съответни пътници са показали положително съвпадение, проверено в рамките на предварителната оценка — от които да може да се установи **опасност в областта на терористичните престъпления и тежките престъпления**, които имат обективна връзка, най-малкото непряка, с въздушния превоз на тези пътници. **За разлика от това,** Съдът счита, че **в рамките на първоначалния срок от шест месеца** съхраняването на PNR данните на **всички пътуващи със самолет пътници**, за които се прилага въведената с тази директива система, не изглежда по принцип да надхвърля границите на стриктно необходимото.

На четвърто място, Съдът приема, че правото на Съюза **не допуска национално законодателство**, което предвижда **при липсата на действителна и настояща или предвидима терористична заплаха**, пред която е изправена съответната държава членка, **система за предаване** от въздушните превозвачи и туроператорите, както и за **обработване** от компетентните органи, **на PNR данни за всички полети в рамките на ЕС и за превозите, извършвани с други средства в Съюза**, от или към тази държава членка или при преминаване през нея, за целите на борбата срещу терористичните престъпления и тежките престъпления. Всъщност при това положение прилагането на установената с Директивата PNR система трябва да бъде ограничено до прехвърлянето и обработването на PNR данни за полетите и/или превозите, които се отнасят по-специално до някои маршрути или схеми за пътуване или още до някои летища, гари или морски пристанища, за които са налице индикации, които могат да обосноват това прилагане. Освен това Съдът уточнява, че правото на Съюза не допуска национално законодателство, предвиждащо такава

система за предаване и обработване на посочените данни за целите на подобряването на граничния контрол и борбата срещу незаконната имиграция.

ЗАБЕЛЕЖКА: Преюдициалното запитване позволява на юрисдикциите на държавите членки, в рамките на спор, с който са сезирани, да се обърнат към Съда с въпрос относно тълкуването на правото на Съюза или валидността на акт на Съюза. Съдът не решава националния спор. Националната юрисдикция трябва да се произнесе по делото в съответствие с решението на Съда. Това решение обвързва по същия начин останалите национални юрисдикции, когато са сезирани с подобен въпрос.

Неофициален документ, предназначен за медиите, който не обвързва Съда

[Пълният текст](#) и [резюмето](#) на съдебното решение са публикувани на уебсайта CURIA в деня на обявяването

За допълнителна информация се свържете с Илияна Палъова ☎ (+352) 4303 4293

Кадри от обявяването на решението са достъпни на „[Europe by Satellite](#)“ ☎ (+32) 2 2964106

Поддържайте връзка!

