



## PRESSEMEDDELELSE NR. 105/22

Luxembourg den 21. juni 2022

Domstolens dom i sag C-817/19 | Ligue des droits humains

### Domstolen finder, at overholdelsen af de grundlæggende rettigheder kræver, at beføjelserne i henhold til PNR-direktivet begrænses til det strengt nødvendige

*Såfremt en medlemsstat ikke står over for en reel og aktuel eller forudsigelig terrortrussel, er EU-retten til hinder for en national lovgivning, der fastsætter videregivelse og behandling af PNR-oplysninger for flyvninger inden for EU og for transporter med andre midler inden for EU*

PNR-direktivet<sup>1</sup> foreskriver systematisk behandling af mange PNR-oplysninger (*Passenger Name Record*) vedrørende flypassagerer på flyvninger uden for EU, ved indrejse til og udrejse fra EU, med henblik på at bekæmpe terrorisme og grov kriminalitet. Desuden fastsætter dette direktivs artikel 2, at medlemsstaterne har mulighed for også at anvende direktivet på flyvninger inden for EU.

Nonprofitorganisationen Ligue des droits humains (herefter »LDH«) anlagde i juli 2017 et søgsmål ved Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol, Belgien) med påstand om annullation af lov af 25. december 2016, som gennemførte både PNR-direktivet, API-direktivet<sup>2</sup> og direktiv 2010/65<sup>3</sup> i belgisk ret. Ifølge LDH indebærer denne lov en krænkelse af **retten til respekt for privatlivet og til beskyttelse af personoplysninger**, der er sikret i belgisk ret og i EU-retten. LDH anfægter dels det meget store omfang af PNR-oplysninger, dels den generelle karakter af indsamlingen, videregivelsen og behandlingen af disse oplysninger. Ifølge LDH udgør denne lov ligeledes et indgreb i den frie bevægelighed for personer, idet den indirekte genindfører grænsekontrol ved at udvide PNR-systemet til at omfatte flyvninger inden for EU og transporter med andre midler inden for EU.

I oktober 2019 forelagde Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol) Domstolen ti præjudicielle spørgsmål om navnlig gyldigheden af PNR-direktivet og foreneligheden af loven af 25. december 2016 med EU-retten.

Domstolen fastslår i sin dom af dags dato **for det første**, at **den fortolkning**, som den anlægger af bestemmelserne i **PNR-direktivet i lyset af de grundlæggende rettigheder**, som er sikret ved artikel 7, 8 og 21 samt artikel 52, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), **sikrer dette direktivs forenelighed** med disse artikler, har behandlingen af de forelagte spørgsmål intet frembragt, der kan rejse tvivl om **direktivets gyldighed**.

Domstolen bemærker indledningsvis, at **en EU-retsakt i videst muligt omfang skal fortolkes således, at dens gyldighed ikke drages i tvivl, og i overensstemmelse** med hele den primære ret og navnlig **med chartrets**

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

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

<sup>3</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/65/EU af 20.10.2010 om meldeformaliteter for skibe, der ankommer til eller afgår fra havne i medlemsstaterne, og om ophævelse af direktiv 2002/6/EF (EUT 2010, L 283, s. 1).

**bestemmelser**, og medlemsstaterne skal således sikre, at de ikke lægger en fortolkning heraf til grund, som kommer i konflikt med de grundlæggende rettigheder, der beskyttes ved Unionens retsorden, eller med andre generelle principper, som er anerkendt i denne retsorden. Hvad angår **PNR-direktivet** præciserer Domstolen, at **mange betragtninger og bestemmelser** heri **kræver en sådan overensstemmende fortolkning**, idet der er lagt vægt på den betydning, som EU-lovgiver, med henvisning til et højt databeskyttelsesniveau, tillægger den fulde respekt for de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved chartret.

Domstolen konstaterer, at **PNR-direktivet indebærer indgreb af en klart alvorlig karakter** i de rettigheder, som er sikret ved chartrets artikel 7 og 8, bl.a. for så vidt som det har til formål at indføre et system til kontinuerlig, ikke-måltrettet og systematisk overvågning, der omfatter automatisk vurdering af personoplysninger vedrørende samtlige personer, der benytter lufttransporttjenester. Den bemærker, at medlemsstaternes **mulighed** for at **begrunde** et sådant indgreb skal vurderes ved at bedømme alvoren af indgrebet og ved at kontrollere, at **betydningen af det mål af almen interesse, der forfølges, står i forhold til denne alvor**.

Domstolen konkluderer, at **videregivelse, behandling og opbevaring af PNR-oplysninger** som fastsat i dette direktiv **kan anses for at være begrænset til det strengt nødvendige** med henblik på bekæmpelse af terrorhandlinger og grov kriminalitet, **forudsat at beføjelserne i henhold til dette direktiv fortolkes snævert**. I denne henseende præciseres navnlig følgende i dommen af dags dato:

- Det system, der er indført ved PNR-direktivet, bør kun **omfatte klart identificerbare og afgrænsede oplysninger inden for de rubrikker, der er angivet i bilag I** til direktivet, som har forbindelse til flyvningen og den pågældende passager, hvilket – for visse af rubrikkerne i dette bilag – indebærer, at alene udtrykkeligt omhandlede oplysninger er omfattet.
- Anvendelsen af det system, der er indført ved PNR-direktivet, skal **begrænses til terrorhandlinger og alene de former for grov kriminalitet, som har en – i det mindste indirekte – objektiv forbindelse med luftbefordring af passagerer**. Hvad angår disse former for kriminalitet kan anvendelsen af dette system ikke udvides til at omfatte overtrædelser, der – selv om de opfylder kriteriet i dette direktiv om alvorstærsklen og bl.a. er omhandlet i bilag II til direktivet – under hensyntagen til det nationale strafferetlige systems særlige kendetegn henhører under almindelig kriminalitet.
- En eventuel udvidelse af PNR-direktivets anvendelse til at omfatte alle eller en del af flyvningerne **inden for EU**, som en medlemsstat kan træffe bestemmelse om ved at udnytte **beføjelsen** i henhold til dette direktiv, skal være **begrænset til det strengt nødvendige**. Med henblik herpå skal den udvidede anvendelse kunne gøres til genstand for en **effektiv prøvelse ved en domstol eller en uafhængig administrativ enhed**, der træffer bindende afgørelser. I denne henseende præciserer Domstolen, at:
  - Kun i en situation, hvor den pågældende medlemsstat konstaterer, at der foreligger tilstrækkeligt konkrete omstændigheder til at antage, at den står over for **en terrortrussel, som må anses for at være reel og aktuel eller forudsigelig**, vil anvendelse af dette direktiv på **alle flyvninger inden for EU** fra eller til medlemsstaten i en periode, der er begrænset til det strengt nødvendige, men som kan forlænges, **ikke overskride grænserne for det strengt nødvendige**.
  - Hvis **en sådan terrortrussel ikke foreligger**, kan anvendelse af dette direktiv ikke udvides til at omfatte samtlige flyvninger inden for EU, men **skal begrænses til flyvninger inden for EU i forbindelse med bl.a. bestemte flyforbindelser, rejseruter eller bestemte lufthavne**, for hvilke den berørte medlemsstat vurderer, at der foreligger oplysninger, der kan begrunde denne anvendelse. Det skal regelmæssigt evalueres, om denne anvendelse på de således udvalgte flyvninger inden for EU er strengt nødvendig, i lyset af udviklingen i de forhold, der har begrundet valget af disse.
- Med henblik på den forudgående vurdering af PNR-oplysninger, der har til formål at identificere personer, for hvilke det er nødvendigt at foretage en nærmere undersøgelse før deres ankomst eller afrejse, og som i første omgang foretages ved automatisk behandling af oplysningerne, må passageroplysningsenheden for det første

kun sammenholde disse oplysninger med oplysninger i databaser vedrørende personer eller genstande, der eftersøges eller er indberettet. Disse databaser skal være ikke-diskriminerende og benyttes af de kompetente myndigheder i forbindelse med bekæmpelse af terrorhandlinger og grov kriminalitet, der har en – i det mindste indirekte – objektiv forbindelse med luftbefordring af passagerer. Hvad for det andet angår den forudgående vurdering efter forud fastsatte kriterier må passageroplysningsenheden ikke anvende teknologier inden for kunstig intelligens i forbindelse med selvleringsystemer (»machine learning«), som uden menneskelig indgriben og kontrol kan ændre vurderingsprocessen og navnlig de vurderingskriterier, som resultatet af anvendelsen af denne proces er baseret på, samt vægtningen af disse kriterier. Disse kriterier skal være fastsat således, at de specifikt er målrettet personer, for hvilke der kan foreligge en rimelig mistanke om, at de deltager i terrorhandlinger eller grov kriminalitet, og således, at de tager hensyn til både »belastende« og »diskulperende« forhold, samtidig med at de ikke giver anledning til direkte eller indirekte forskelsbehandling.

- Henset til den fejlmargen, som nødvendigvis er forbundet med en sådan automatisk behandling af PNR-oplysninger, og det ganske betydelige antal »falsk positive« resultater, der blev opnået efter automatisk behandling i 2018 og 2019, afhænger egnetheden af det system, der er indført ved PNR-direktivet, til at opfylde de forfulgte formål, i bund og grund af, om den kontrol af de positive resultater opnået ved denne behandling, som passageroplysningsenheden i anden omgang foretager manuelt, fungerer korrekt. I denne henseende skal medlemsstaterne fastsætte klare og præcise regler, der bestemmer grundlaget og rammerne for den analyse, som de medarbejdere i passageroplysningsenheden, der er ansvarlige for denne individuelle gennemgang, foretager, med henblik på at sikre den fulde respekt for de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved chartrets artikel 7, 8 og 21, og navnlig sikre en konsekvent administrativ praksis i passageroplysningsenheden under overholdelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling. De skal navnlig sikre, at passageroplysningsenheden fastsætter objektive kriterier for gennemgangen, som gør det muligt for dens medarbejdere at kontrollere dels, om og i hvilket omfang et hit faktisk vedrører en person, som kan være involveret i terrorhandlinger eller grov kriminalitet, dels at den automatiske behandling ikke er af en diskriminerende karakter. I denne sammenhæng fremhæver Domstolen også, at de kompetente myndigheder skal sikre sig, at den berørte kan forstå, hvordan disse forud fastsatte vurderingskriterier og de programmer, som anvender dem, fungerer, således at den pågældende på grundlag af et fuldt kendskab til sagen kan afgøre, om vedkommende vil gøre brug af sin klageadgang. I forbindelse med en sådan klage skal det være muligt for den dommer, der skal foretage legalitetsprøvelsen af den afgørelse, som de kompetente myndigheder har truffet, og – undtagen i tilfælde, hvor der er tale om trusler mod statens sikkerhed – for den berørte selv at få kendskab til såvel den fulde begrundelse som de beviser, på grundlag af hvilke denne afgørelse er truffet, herunder til de forud fastsatte vurderingskriterier og til, hvordan de programmer, som anvender disse kriterier, fungerer.
- Den efterfølgende videregivelse og vurdering af PNR-oplysningerne, dvs. efter den registreredes ankomst eller afrejse, må kun ske på grundlag af nye omstændigheder og objektive forhold, der enten kan begrunde en rimelig mistanke om, at den pågældende er involveret i grov kriminalitet, der har en – i det mindste indirekte – objektiv forbindelse med luftbefordring af passagerer, eller gør det muligt at antage, at disse PNR-oplysninger i en konkret sag kan bidrage effektivt til bekæmpelsen af terrorhandlinger med en sådan forbindelse. Videregivelse af PNR-oplysninger med henblik på en sådan efterfølgende vurdering skal principielt, undtagen i behørigt begrundede hastende tilfælde, være undergivet en forudgående kontrol, der foretages af enten en domstol eller en uafhængig administrativ enhed på grundlag af en begrundet anmodning fra de kompetente myndigheder, uanset om denne anmodning er blevet indgivet før eller efter udløbet af fristen på seks måneder efter videregivelsen af disse PNR-oplysninger til passageroplysningsenheden.

**For det andet** finder Domstolen, at PNR-direktivet, fortolket i lyset af chartret, er **til hinder for en national lovgivning, der tillader behandling af PNR-oplysninger**, som er indsamlet i overensstemmelse med dette direktiv, **til andre formål end dem, der udtrykkeligt er omhandlet i direktivets artikel 1, stk. 2.**

**For det tredje** fastslår Domstolen med hensyn til **opbevaringsperioden for PNR-oplysninger**, at PNR-direktivets

artikel 12, sammenholdt med chartrets artikel 7 og 8 samt artikel 52, stk. 1, **er til hinder for en national lovgivning, der fastsætter en generel opbevaringsperiode for sådanne oplysninger på fem år, der gælder uden forskel for alle flypassagerer.**

Ifølge Domstolen **synes** opbevaring af PNR-oplysninger, **efter udløbet af den indledende opbevaringsperiode på seks måneder, ikke** at være begrænset til det strengt **nødvendige** for så vidt angår de **flypassagerer**, for hvilke hverken den forudgående vurdering, de eventuelle kontroller, der er foretaget i løbet af den indledende opbevaringsperiode på seks måneder, eller **nogen anden omstændighed** har **afsløret**, at der foreligger objektive forhold – såsom at PNR-oplysningerne vedrørende de pågældende passagerer har givet et hit, der er blevet kontrolleret i forbindelse med den forudgående vurdering – som kan godtgøre en **risiko i forbindelse med terrorhandlinger eller grov kriminalitet**, der har en – i det mindste indirekte – objektiv forbindelse med disse passagerers flyrejse. **Derimod** finder Domstolen, at opbevaring af PNR-oplysninger vedrørende **samtlige flypassagerer**, som er omfattet af det system, der er indført ved dette direktiv, **i den indledende periode på seks måneder**, principielt ikke synes at gå ud over grænserne for det strengt nødvendige.

**For det fjerde** fastslår Domstolen, at EU-retten er **til hinder for** en **national lovgivning**, der, **uden** at den pågældende medlemsstat står over for **en reel og aktuel eller forudsigelig terrortrussel**, fastsætter et **system**, i henhold til hvilket luftfartsselskaber og rejseselskaber **videregiver**, og de kompetente myndigheder **behandler PNR-oplysninger vedrørende samtlige flyvninger inden for EU og transporter med andre midler inden for EU** fra eller til denne medlemsstat eller gennem denne, med henblik på bekæmpelse af terrorhandlinger og grov kriminalitet. I en sådan situation skal anvendelsen af det system, der er indført ved PNR-direktivet, nemlig begrænses til videregivelse og behandling af PNR-oplysninger for flyvninger og/eller transporter vedrørende bl.a. bestemte flyforbindelser eller rejseruter eller bestemte lufthavne, banegårde eller havne, for hvilke der foreligger oplysninger, der kan begrunde denne anvendelse. Domstolen præciserer endvidere, at EU-retten er til hinder for en national lovgivning, der fastsætter et sådant system for videregivelse og behandling af de nævnte oplysninger med henblik på at forbedre grænsekontrollen og bekæmpe ulovlig indvandring.

**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 retsvist. 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.

[Dommen](#) et [resumé](#) af dommen offentliggøres på webstedet CURIA på afsigelsesdagen.

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

Billeder fra domsafsigelsen er tilgængelige via »[Europe by Satellite](#)« ☎ (+32) 2 2964106

Forbliv online!

