



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

G. PITRUZZELLA

представено на 27 януари 2022 година¹

Дело C-817/19

Ligue des droits humains

срещу

Conseil des ministres

(Преюдициално запитване, отправено от Cour constitutionnelle (Конституционен съд, Белгия)

„Преюдициално запитване — Защита на личните данни — Обработване на резервационните данни на пътниците (PNR) — Регламент (ЕС) 2016/679 — Приложно поле — Директива (ЕС) 2016/681 — Валидност — Харта на основните права на Европейския съюз — Членове 7 и 8 и член 52, параграф 1“

Съдържание

I.	Въведение	3
II.	Правна уредба	4
	А. Правото на Съюза	4
	1. Хартата	4
	2. ОРЗД	5
	3. Директивата за PNR	5
	4. Други релевантни правни актове на Съюза	8
	Б. Белгийското право	8
	В. Спорът в главното производство, преюдициалните въпроси и производството пред Съда	10

¹ Език на оригиналния текст: френски.

III. Анализ.....	14
A. По първия преюдициален въпрос	14
B. По втория, третия, четвъртия, шестия и осмия преюдициален въпрос	21
1. По основните права, закрепени в членове 7 и 8 от Хартата.....	21
2. По намесата в основните права, закрепени в членове 7 и 8 от Хартата	22
3. Относно обосноваването на намесата, произтичаща от Директивата за PNR	27
a) Относно спазването на изискването всяко ограничение на признато в Хартата основно право да бъде предвидено в закон	27
б) Относно зачитането на основното съдържание на правата, предвидени в членове 7 и 8 от Хартата	28
в) По спазването на изискването намесата да отговоря на цел от общ интерес ..	31
г) По спазването на принципа на пропорционалност	33
1) По годността на предвидените в Директивата за PNR видове обработване на PNR данни с оглед на преследваната цел	34
2) По строго необходимия характер на намесата	34
i) Относно определянето на целите на обработването на PNR данните ..	35
ii) Относно категориите PNR данни, посочени в Директивата за PNR (втори и трети преюдициален въпрос)	40
– Относно достатъчния ясен и точен характер на точки 12 и 18 от приложение I (трети преюдициален въпрос)	41
– По обхвата на данните, изброени в приложение I (втори преюдициален въпрос)	49
– Относно чувствителните данни	52
iii) По понятието „пътник“ (четвърти преюдициален въпрос)	54
iv) По достатъчно яския, точен и ограничен до строго необходимото характер на предварителната оценка на пътниците (шести преюдициален въпрос)	61
– По съпоставянето с базите данни по смисъла на член 6, параграф 3, буква а) от Директивата за PNR	62
– Относно обработването на PNR данните по отношение на предварително установени критерии	64
– Относно гаранциите във връзка с автоматизираното обработване на PNR данни	67

– Заключение по шестия преюдициален въпрос	68
v) По съхраняването на PNR данни (осми преюдициален въпрос)	68
4. Заключение по втория, третия, четвъртия, шестия и осмия преюдициален въпрос	74
В. По петия преюдициален въпрос	74
Г. По седмия преюдициален въпрос	76
Д. По деветия преюдициален въпрос	79
Е. По десетия преюдициален въпрос	83
IV. Заключение	84

I. Въведение

1. С преюдициалното запитване по настоящото дело Cour constitutionnelle (Конституционен съд, Белгия) отправя до Съда десет преюдициални въпроса във връзка с тълкуването на Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) (наричан по-нататък „ОРЗД“)², както и относно валидността и тълкуването на 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 (наричана по-нататък „Директивата за PNR“)³ и Директива 2004/82/ЕО на Съвета от 29 април 2004 година относно задължението на превозвачите да съобщават данни на пътниците (наричана по-нататък „Директивата за API“)⁴. Въпросите са отправени в рамките на производство по жалба, подадена от сдружението с нестопанска цел Ligue des droits humains (наричано по-нататък „LDH“), за пълна или частична отмяна на Закона от 25 декември 2016 г. за обработването на данни за пътниците (наричан по-нататък „Законът за PNR“)⁵, с който в белгийското право се транспонират Директивата за PNR и Директивата за API.

2. Въпросите, на които Съдът следва да намери решение в настоящия спор, се вписват в рамките на една от основните дилеми на съвременния либерално-демократически конституционализъм: как следва да се определи балансът между отделния човек и общността в ерата на данните, когато цифровите технологии позволяват да се събират, съхраняват, обработват и анализират големи масиви от лични данни за прогнозни цели? Алгоритмите, анализът на големи масиви от данни (big data) и изкуственият интелект, използвани от публичните органи, могат да служат за насърчаване и защита на основните интереси на обществото с немислима някога ефективност: от защитата на общественото здраве до екологичната устойчивост, от борбата с тероризма до предотвратяването на престъпността, в частност на тежката престъпност. Същевременно неизбирателното

² ОВ L 119, 2016 г., стр. 1.

³ ОВ L 119, 2016 г., стр. 132.

⁴ ОВ L 261, 2004 г., стр. 24.

⁵ Moniteur belge от 25 януари 2017 г., стр. 12905.

събиране на лични данни и използването на цифрови технологии от публичните органи може да доведат до обособяване на дигитален *паноптикум*, тоест на публична власт, която вижда всичко, без да бъде виждана. Всезнаеща власт, която може да контролира и да предвижда поведението на всяко лице, както и да предприема необходимите мерки, което води до представения от Стивън Спилбърг във филма „Специален доклад“ (Minority Report) парадоксален резултат да се отнема превантивно свободата на извършител на все още неизвършено престъпление. Както е известно, в някои държави обществото има превес над отделния човек и използването на личните данни позволява законно да се осъществява ефективно масово наблюдение с цел защита на обществените интереси, които се считат за основни. Обратно, европейският конституционализъм — национален и наднационален — в рамките на който централно място заемат отделният човек и неговите свободи, поставя съществена преграда пред възникването на „общество под масово наблюдение“, особено след признаването на основните права на защита на личния живот и на личните данни. До каква степен обаче тази преграда може да бъде издигната, без да се накърняват сериозно някои основни интереси на обществото като примерно посочените по-горе, които при това могат да имат установени конституционни връзки? В основата на въпроса е връзката между отделния човек и общността в цифровото общество. Това е въпрос, който изисква, от една страна, търсене и прилагане на деликатно равновесие между интересите на общността и правата на отделния човек, като се изхожда от абсолютната значимост, която последните имат в европейското конституционно наследство, а от друга — въвеждането на гаранции срещу злоупотреби. И тук става дума за съвременен подход към класическата тема за конституционализма, тъй като, както лаконично се заявява във „Федералистът“, хората не са ангели и поради това са необходими правни механизми с цел ограничаване и контролиране на публичната власт.

3. Това са въпросите от общ характер, които се вписват в настоящото заключение и които се ограничават до тълкуването на правото на Съюза в светлината на предходната практика на Съда, като се използват утвърдени техники, сред които е и техниката на съответстващото тълкуване. Техника, която ще се използва често в настоящото заключение, когато е възможно от правна гледна точка с цел да се намери необходимият от конституционна гледна точка баланс между публичните цели, които са в основата на системата за предаване, събиране и обработване на резервационните данни на пътниците (наричани по-нататък „PNR данните“) и правата, закрепени в членове 7 и 8 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

1. Хартата

4. Съгласно член 7 от Хартата „[в]секи има право на зачитане на неговия личен и семеен живот, на неговото жилище и тайната на неговите съобщения“.

5. Съгласно член 8 от Хартата:

„1. Всеки има право на защита на неговите лични данни.

2. Тези данни трябва да бъдат обработвани добросъвестно, за точно определени цели и въз основа на съгласието на заинтересованото лице или по силата на друго предвидено от закона легитимно основание. Всеки има право на достъп до събраните данни, отнасящи се до него, както и правото да изиска поправянето им.

3. Спазването на тези правила подлежи на контрол от независим орган“.

6. В съответствие с член 52, параграф 1 от Хартата „[в]сяко ограничаване на упражняването на правата и свободите, признати от настоящата Харта, трябва да бъде предвидено в закон и да зачита основното съдържание на същите права и свободи. При спазване на принципа на пропорционалност ограничения могат да бъдат налагани, само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора“.

2. ОРЗД

7. Член 2, параграф 2, буква г) от ОРЗД изключва от приложното поле на този регламент обработването на лични данни, извършвано „от компетентните органи за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наложените наказания, включително предпазването от и предотвратяването на заплахи за обществената сигурност“.

8. Съгласно член 23, параграф 1, буква г) от ОРЗД:

„В правото на Съюза или правото на държава членка, което се прилага спрямо администратора или обработващия лични данни, чрез законодателна мярка може да се ограничи обхватът на задълженията и правата, предвидени в членове 12—22 и в член 34, както и в член 5, доколкото неговите разпоредби съответстват на правата и задълженията, предвидени в членове 12—22, когато подобно ограничение е съобразено със същността на основните права и свободи и представлява необходима и пропорционална мярка в едно демократично общество с цел да се гарантира:

[...]

г) предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наложените наказания, включително предпазването от и предотвратяването на заплахи за обществената сигурност“.

3. Директивата за PNR

9. По-долу ще очертая само накратко функционирането на установената с Директивата за PNR система. Повече подробности относно съдържанието на разпоредбите на Директивата за PNR, която е относима за отговора на преюдициалните въпроси, ще бъдат предоставени в хода на правния анализ.

10. Съгласно член 1 от Директивата за PNR, приета на основание член 82, параграф 1, буква г) ДФЕС и член 87, параграф 2, буква а) ДФЕС, тя предвижда в рамките на Европейския съюз система за предаване от въздушните превозвачи на резервационните

PNR данните по външни за ЕС полети⁶, както и събирането, обработването и съхраняването на тези данни от компетентните органи на държавите членки за целите на борбата с тероризма и тежката престъпност.

11. Съгласно член 3, точка 5 от тази директива „резервационни данни на пътниците“ („PNR“) означава „запис на изискванията за пътуването на всеки пътник, в който се съдържа цялата информация, необходима за обработване и контролиране на резервацията от въздушните превозвачи, извършващи резервацията, и от участващите въздушни превозвачи за всяко пътуване, резервирано от пътник или от негово име, без значение дали записът се съдържа в системи за резервации, системи за контрол на излитанията, използвани за регистрация на пътниците преди полета, или сходни системи със същите функционални възможности“.

12. В приложение I към Директивата за PNR (наричано по-нататък „приложение I“) се изброяват резервационните данни на пътниците, събирани от въздушните превозвачи, които трябва да бъдат предмет на предаване по смисъла и съгласно условията и реда, предвидени в член 8 от тази директива.

13. Приложение II от Директивата за PNR (наричано по-нататък „приложение II“) съдържа списък на престъпленията, които съставляват „тежки престъпления“ по смисъла на член 3, точка 9 от тази директива.

14. Член 2 от Директивата за PNR предвижда възможност за държавите членки да вземат решение да прилагат тази директива и към „вътрешни за ЕС полети“⁷ или към някои от тях, считани за „необходими“ с оглед преследването на целите на посочената директива.

15. Съгласно член 4, параграф 1 от Директивата за PNR „[в]сяка държава членка създава или определя орган, компетентен за предотвратяването, разкриването, разследването или наказателното преследване на терористични престъпления и тежки престъпления, или подразделение на такъв орган, което да действа като „звено за данни за пътниците“ (ЗДП)“. Съгласно параграф 2, буква а) от член 4 ЗДП отговаря по-специално за събирането на резервационните данни на пътниците от въздушните превозвачи, за съхраняването и обработването на тези данни, както и за предаването на тези данни или на резултатите от обработването им на компетентните органи, посочени в член 7 от Директивата за PNR. Съгласно член 7, параграф 2 тези органи са „органите, които са компетентни във връзка с предотвратяването, разкриването, разследването или наказателното преследване на терористични престъпления или тежки престъпления“⁸.

⁶ Съгласно член 3, точка 2 от Директивата за PNR „външен за ЕС полет“ е „всеки редовен или нередовен полет на въздушен превозвач, пътуващ от трета държава с предвидено кацане на територията на държава членка или пътуващ от територията на държава членка с предвидено кацане в трета държава, като и в двата случая се включват полети с евентуални междинни кацания на територията на държавите членки или трети държави“.

⁷ Съгласно член 3, точка 3 от Директивата за PNR „вътрешен за ЕС полет“ е „всеки редовен или нередовен полет на въздушен превозвач, пътуващ от територията на държава членка с предвидено кацане на територията на една или повече от останалите държави членки без никакви междинни кацания на територията на трета държава“.

⁸ Член 7, параграф 1 от Директивата за PNR предвижда, че всяка държава членка приема списък на компетентните органи, оправомощени да изискват или получават резервационни данни на пътниците или резултатите от обработването на тези данни от ЗДП, за да проверяват тази информация допълнително или да предприемат съответните действия с цел предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на терористични престъпления или тежки престъпления. Този списък е публикуван от Комисията през 2018 г. (ОВ С 194, 2018 г., стр. 1, и поправка в ОВ С 366, 2020 г., стр. 55).

16. Съгласно член 6, параграф 1, второ изречение от Директивата за PNR, „[в] случай че резервационните данни на пътниците, предавани от въздушните превозвачи, включват други данни освен изброените в приложение I, ЗДП заличава тези данни окончателно и незабавно след получаването им“. Параграф 2 от този член е със следното съдържание:

„2. ЗДП обработва резервационни данни на пътниците единствено за следните цели:

- а) извършване на оценка на пътниците преди тяхното обявено време за пристигане в държава членка или за заминаване от нея с цел да се идентифицират лицата, за които се налага допълнителна проверка от компетентните органи, посочени в член 7, и когато е приложимо, от Европол, в съответствие с член 10, предвид факта, че тези лица може да са замесени в терористично престъпление или тежко престъпление;
- б) даване на отговор въз основа на оценка на всеки отделен случай по надлежно обосновано, основаващо се на достатъчно данни искане от страна на компетентните органи за предоставяне и за обработване и на резервационни данни на пътниците в конкретни случаи с цел предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на терористични престъпления или тежки престъпления, както и за предоставяне на компетентните органи, или, когато е целесъобразно, на Европол, на резултатите от обработването на тези данни; и
- в) анализиране на резервационни данни на пътниците с цел актуализиране или създаване на нови критерии, които да се използват в оценките, извършвани съгласно параграф 3, буква б), с цел идентифициране на всяко лице, което може да е замесено в терористично престъпление или тежко престъпление“.

17. Член 12 от Директивата за PNR съдържа разпоредбите относно съхраняването на PNR данните.

18. Член 5 от Директивата за PNR предвижда, че всяко ЗДП назначава длъжностно лице по защита на данните, което отговаря за наблюдението на обработването на резервационни данни на пътниците и за прилагането на съответните гаранции. Освен това всяка държава членка е длъжна съгласно член 15 от тази директива да възложи на националния надзорен орган, посочен в член 25 от Рамково решение 2008/977/ПВР⁹, заменено с Директива (ЕС) 2016/680 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни от компетентните органи за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наказания и относно свободното движение на такива данни, и за отмяна на Рамково решение 2008/977/ПВР на Съвета (наричана по-нататък „Директива относно защитата на данните при дейности, извършвани от полицията“)¹⁰, да наблюдава прилагането на нейна територия на разпоредбите, приети съгласно посочената директива. Този орган, който изпълнява функциите си с оглед на защитата на основните права във връзка с обработването на личните данни¹¹, отговаря по-специално, от една страна, за разглеждането на жалбите, подадени от субект на данни, проучването на случая и информирането на субектите на

⁹ Рамково решение на Съвета от 27 ноември 2008 година относно защитата на личните данни, обработвани в рамките на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси (ОВ L 350, 2008 г., стр. 60).

¹⁰ ОВ L 119, 2016 г., стр. 89. Член 25 от Рамково решение 2008/977/ПВР е заменен с член 41 от Директива относно защитата на данните при дейности, извършвани от полицията.

¹¹ Вж. член 15, параграф 2 от Директивата за PNR.

данните за напредъка и резултатите от техните жалби в разумен срок, и от друга страна, за проверката на законосъобразността на обработването на данни, воденето на разследвания, провеждането на проверки и одити в съответствие с националното право, по своя инициатива или въз основа на жалба¹².

4. Други релевантни правни актове на Съюза

19. Правната уредба по настоящото дело се допълва от Директивата за API и Директивата относно защитата на данните при дейности, извършвани от полицията. С оглед на по-добра четивност на настоящото заключение съдържанието на релевантните разпоредби на тези актове ще бъде изложено, доколкото е необходимо за разглеждането на въпросите, които се отнасят до тях, или най-общо, за нуждите на правния анализ.

Б. Белгийското право

20. Съгласно член 22 от белгийската конституция „[в]секи има право на зачитане на неговия личен и семеен живот, освен в случаите и при условията, предвидени в закона“.

21. Съгласно член 2 от Закона за PNR този закон транспонира Директивата за API и Директивата за PNR, както и частично Директива 2010/65/ЕС¹³.

22. Съгласно член 3, параграф 1 от Закона за PNR този закон „определя задълженията на превозвачите и туроператорите относно предаването на резервационни данни на пътници към, от и преминаващи през територията на страната“. Съгласно член 4, точки 1 и 2 от посочения закон „превозвач“ означава „всяко физическо или юридическо лице, което по занятие извършва превоз на лица по въздух, по море, с железопътен или със сухопътен транспорт“, а „туроператор“ означава „всеки, който организира или посредничи при превоз по смисъла на Loi du 16 février 1994 régissant le contrat d'organisation de voyages et le contrat d'intermédiaire de voyages (Закон от 16 февруари 1994 г. за договорите за организиране или посредничество при превоз)“.

23. Член 8 от Закона за PNR гласи:

„§ 1. Данните за пътниците се обработват за целите на:

1° разследване и преследване, включително изпълнение на наказания или ограничаващи свободата мерки, свързани с престъпленията, предвидени в член 90ter, параграф 2, точки [...] 7°, [...] 8°, [...] 11°, [...] 14°, [...] 17°, 18°, 19° и параграф 3 от Code d'instruction criminelle (Наказателно-процесуален кодекс);

2° разследване и преследване, включително изпълнение на наказания или ограничаващи свободата мерки, свързани с престъпленията, предвидени в член 196, що се отнася до престъпления, свързани със съставянето на подправени официални документи, и в членове 198, 199, 199bis, 207, 213, 375 и 505 от Code pénal (Наказателен кодекс);

¹² Вж. член 15, параграф 3, букви а) и б) от Директивата за PNR.

¹³ Директива 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).

3° предотвратяване на сериозни нарушения на обществената сигурност в рамките на радикализацията, която води до насилие, чрез контрол на явленията и групировките съгласно член 44/5, параграф 1, точки 2° и 3° и параграф 2 от Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (Закон от 5 август 1992 г. за полицията);

4° контрол на дейностите, предвидени в член 7, точки 1° и 3°/1 и член 11, параграф 1, точки 1°—3° и 5° от Loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité (Закон от 30 ноември 1998 г. за устройството на разузнавателните служби и службите за сигурност¹⁴;

5° разследване и преследване на престъпленията, посочени в член 220, параграф 2 от Loi générale sur les douanes et accises (Общ закон за митата и акцизите) от 18 юли 1977 г. и член 45, алинея 3 от Loi du 22 décembre 2009 relative au régime général d'accise (Закон от 22 декември 2009 г. относно общия режим на облагане с акциз) [...].

§ 2. При условията, предвидени в глава 11, данните за пътниците се обработват и с цел подобряване на контрола на лицата по външните граници, както и с цел борба с незаконната имиграция“.

24. Член 9 от Закона за PNR съдържа списък с данните, които са предмет на предаване. Тези данни съответстват на посочените в приложение I.

25. Съгласно член 18 от Закона за PNR „[д]анните за пътниците се съхраняват в базата данни за пътници за максимален срок от пет години, считано от регистрацията им. След изтичането на този срок те се унищожават“.

26. Член 19 от този закон предвижда, че „[с]лед изтичането на шестмесечния срок, считано от регистрацията на данните за пътниците в базата данни за пътници, всички данни за пътниците се деперсонализират чрез прикриване на елементи от тях“.

27. Член 24 от Закона за PNR предвижда:

„§ 1. Данните за пътниците се обработват с цел извършване на предварителна оценка на пътниците преди пристигането, отпътуването или транзита им на територията на страната, за да се определи спрямо кои лица трябва да се прилага допълнителна проверка.

§ 2. В рамките на целите, предвидени в член 8, параграф 1, точки 1°, 4° и 5°, или във връзка със заплахите, посочени в член 8, точка 1°, букви а), б), с), d), f), g) и в член 11, параграф 2 от Закона от 30 ноември 1998 г. за устройството на разузнавателните служби и службите за сигурност, предварителната оценка на пътниците се основава на съвпадение, произтичащо от взаимозависимостта между данните за пътниците и:

1° управляваните от компетентните служби бази данни, които са на тяхно разположение или до които те имат пряк достъп при изпълнението на техните функции, или списъците на лица, изготвени от компетентните служби при изпълнението на техните функции.

2° предварително определените от ЗДП критерии по член 25.

¹⁴ Moniteur belge от 18 декември 1998 г., стр. 40312.

§ 3. В рамките на целите, предвидени в член 8, параграф 1, точка 3° предварителната оценка на пътниците се основава на съвпадение, произтичащо от взаимозависимостта между данните за пътниците и базите данни, посочени в параграф 2, точка 1°. [...].“

28. Член 25 от Закона за PNR възпроизвежда съдържанието на член 6, параграф 4 от Директивата за PNR.

29. Глава 11 от Закона за PNR съдържа разпоредбите, уреждащи обработването на данните за пътниците с цел подобряване на граничния контрол и борбата с незаконната имиграция. Тези разпоредби представляват транспониране в белгийското право на Директивата за API.

30. Член 44 от Закона за PNR предвижда, че ЗДП определя длъжностно лице по защита на данните в *Service public fédéral intérieur* (Федерална публична служба за вътрешните работи). Надзорът върху прилагането на разпоредбите на Закона за PNR се упражнява от *Commission de la protection de la vie privée* (Комисията за защита на личния живот).

31. Член 51 от Закона за PNR изменя Закона от 30 ноември 1998 г. за устройството на разузнавателните служби и службите за сигурност, като въвежда член 16/3 със следното съдържание:

„§ 1. В интерес на изпълнението на своите функции разузнавателните служби и службите за сигурност могат да вземат надлежно мотивирано решение за достъпа до данните за пътниците, посочени в член 7 от Закона [за PNR].

§ 2. Решението по параграф 1 се взема от ръководителя на службата и се съобщава писмено на звеното за данни за пътниците, предвидено в глава 7 от посочения закон. Решението заедно с мотивите към него се съобщава на *Comité permanent R* (Постоянен комитет R).

Comité permanent R (Постоянен комитет R) забранява на разузнавателните служби и на службите за сигурност да използват събраните данни при условия, които не зачитат законовите изисквания.

Решението може да се отнася до съвкупност от данни във връзка със специфична дейност по разследване. В този случай списъкът с извършени справки в данните за пътниците се съобщава веднъж месечно на *Comité permanent R* (Постоянен комитет R)“.

В. Спорът в главното производство, преюдициалните въпроси и производството пред Съда

32. На 24 юли 2017 г. LDH подава жалба до *Cour constitutionnelle* (Конституционен съд, Белгия) за пълна или частична отмяна на Закона за PNR. В подкрепа на жалбата си сдружението изтъква две основания.

33. С първото главно основание, изведено от нарушение на член 22 от белгийската конституция във връзка с член 23 от ОРЗД, членове 7 и 8, и член 52, параграф 1 от Хартата и член 8 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (наричана по-нататък „ЕКПЧ“), LDH счита, че оспорваният закон не зачита принципа на пропорционалност по отношение на приложното си поле и посочените категории данни, въведените с него видове обработване на данни, целите и срока на съхраняване на данните. По-специално LDH твърди, че

обхватът на определението за PNR данни е твърде широк и може да доведе до разкриване на чувствителни данни, както и че съдържащата се в този закон дефиниция на понятието „пътник“ позволява да се извършва систематично обработване на данни за всички съответни пътници, което не е целенасочено. Освен това LDH счита, че в Закона за PNR не се дефинират достатъчно ясно естеството и условията на метода „pre-screening“, на базите данни за „пътници“, както и критериите, служещи за „показатели за заплахата“. На последно място сдружението счита, че Законът за PNR надхвърля границите на строго необходимото в смисъл, че преследва цели за обработване на PNR данни, които са по-широки от приетите с Директивата за PNR, и че петгодишният срок за съхраняване на PNR данните е непропорционален. С второто си основание, изтъкнато при условията на евентуалност и изведено от нарушение на член 22 от белгийската конституция във връзка с член 3, параграф 2 ДЕС и член 45 от Хартата, LDH оспорва разпоредбите на глава 11 от Закона за PNR, които транспонират Директивата за API.

34. Conseil des ministres (Министерски съвет) на Кралство Белгия, в качеството на встъпила страна пред Cour constitutionnelle (Конституционен съд), оспорва жалбата на LDH както по отношение на допустимостта, така и по отношение на основателността на двете основания, повдигнати в нейна подкрепа.

35. От своя страна Cour constitutionnelle (Конституционен съд) излага следните съображения.

36. Що се отнася до първото основание, най-напред Cour constitutionnelle (Конституционен съд) иска да установи дали определението за PNR данни в приложение I е достатъчно ясно и точно. Описанието на някои от тези данни било примерно и неизчерпателно. По-нататък този съд отбелязва, че съдържащата се в член 3, точка 4 от Директивата за PNR дефиниция на понятието „пътник“ води до това, че събирането, предаването, обработването и съхраняването на PNR данни се прилагат за всяко превозвано лице или което трябва да бъде превозвано и е включено в списъка на пътниците, независимо от наличието на сериозни основания да се смята, че съответното лице е извършило или възнамерява да извърши престъпление, или е признато за виновно за извършване на престъпление. Що се отнася до видовете обработване на PNR данни, Cour constitutionnelle (Конституционен съд) отбелязва, че последните систематично са предмет на предварителна оценка, предполагаща съпоставяне на PNR данните на всички пътници с бази данни или с предварително изготвени критерии с цел да се установят съвпадения. Cour constitutionnelle (Конституционен съд) обаче уточнява, че макар критериите да трябва да бъдат конкретни, надеждни и недискриминационни, изглежда технически невъзможно да се определят допълнително предварително изготвените критерии, които да служат за определяне на рискови профили. Що се отнася до срока на съхранение на PNR данните, предвиден в член 12, параграф 1 от Директивата за PNR, съгласно който тези данни може да се съхраняват за срок от пет години, според запитващата юрисдикция PNR данните се съхраняват, независимо от това дали при предварителната оценка се установява, че съответните пътници могат да представляват риск за обществената сигурност. При тези обстоятелства запитващата юрисдикция иска да се установи дали, предвид съдебната практика по-специално в решение от 21 декември 2016 г., Tele2 Sverige и Watson и др.¹⁵ и становище 1/15 (Споразумение PNR ЕС—Канада) от 26 юли 2017 г.¹⁶, системата за събиране, предаване, обработване и съхраняване на PNR данните, установена с Директивата за PNR, може да се разглежда като ненадхвърляща границите на строго

¹⁵ C-203/15 и C-698/15, EU:C:2016:970, наричано по-нататък „решение Tele2 Sverige“, EU:C:2016:970.

¹⁶ Наричано по-нататък „становище 1/15“, EU:C:2017:592.

необходимото. В този контекст посочената юрисдикция иска да се установи дали Директивата за PNR допуска национална правна уредба като тази, която следва от член 8, параграф 1, точка 4 от Закона за PNR, който разрешава обработването на PNR данни за цел, различна от предвидените в тази директива. На последно място запитващата юрисдикция иска да се установи дали ЗДП може да се счита за „друг национален орган“, който съгласно член 12, параграф 3, буква б), подточка ii) от Директивата за PNR може да разреши разгласяване на всички PNR данни след изтичане на шестмесечен срок. Що се отнася до второто основание, запитващата юрисдикция отбелязва, че то е насочено срещу член 3, параграф 1, член 8, параграф 2, както и срещу членове 28—31 от Закона за PNR, уреждащи събирането и обработването на данни за пътниците за целите на борбата с незаконната имиграция и за подобряването на граничния контрол. Като припомня, че съгласно първата от тези разпоредби посоченият закон обхваща полети към, от и преминаващи през територията на страната, тази юрисдикция уточнява, че националният законодател е включил полетите в рамките на ЕС в приложното поле на този закон, за да се получи „по-пълна картина на пътуванията на пътниците, които представляват потенциална заплаха за националната сигурност и за сигурността в [Съюза]“, като се е позовал на възможността, предвидена в член 2 от Директивата за PNR във връзка със съображение 10 от нея.

37. При тези обстоятелства *Cour constitutionnelle* (Конституционен съд, Белгия) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Трябва ли член 23 от [ОРЗД] във връзка с член 2, параграф 2, буква г) от този регламент да се тълкува в смисъл, че се прилага по отношение на национално законодателство като Закона [за PNR], който транспонира Директивата [за PNR], както и Директивата [за API] и Директива [2010/65]?
- 2) Съвместимо ли е приложение I [...] с член 7, член 8 и член 52, параграф 1 от [Хартата] в смисъл, че изброените в него данни са с много широк обхват — по-специално посочените в точка 18 от [това приложение I] към Директивата [за PNR] данни, които надхвърлят тези по член 3, параграф 2 от Директивата [за API] — и доколкото, взети заедно, те биха могли да разкрият чувствителни данни и по този начин да надхвърлят границите на „строго необходимото“?
- 3) Съвместими ли са точки 12 и 18 от приложение I [...] с член 7, член 8 и с член 52, параграф 1 от [Хартата], доколкото с оглед на изразите „[по-специално]“ и „включително“ данните, до които се отнасят, са посочени примерно и неизчерпателно, така че не е спазено изискването за точност и яснота на правилата за намеса в правото на зачитане на личния живот и в правото на защита на личните данни?
- 4) Съвместими ли са член 3, точка 4 от Директивата [за PNR] и приложение I [...] с член 7, член 8 и член 52, параграф 1 от [Хартата], доколкото системата за общо събиране, предаване и обработване на данните за пътниците, които се въвеждат с тези разпоредби, се отнася до всяко лице, което използва съответното транспортно средство, без оглед на каквито и да било обективни критерии, позволяващи да се приеме, че това лице може да представлява риск за обществената сигурност?

- 5) Трябва ли член 6 от Директивата [за PNR] във връзка с член 7, член 8 и член 52, параграф 1 от [Хартата] да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като оспорвания закон, в който се предвижда като цел на обработването на „PNR“ данни да се извършва контрол на съответните дейности от разузнавателните служби и службите за сигурност, като по този начин посочената цел се включва в рамките на предотвратяването, разкриването, разследването и наказателното преследване на терористични престъпления и тежки престъпления?
- 6) Съвместим ли е член 6 от Директивата [за PNR] с член 7, член 8 и член 52, параграф 1 от [Хартата], доколкото предварителната оценка, която предвижда посредством взаимозависимост между бази данни и предварително установени критерии, се прилага систематично и общо към данните за пътниците, без оглед на каквито и да било обективни критерии, позволяващи да се приеме, че тези пътници могат да представляват риск за обществената сигурност?
- 7) Може ли понятието „друг компетентен национален орган“ в член 12, параграф 3 от Директивата [за PNR] да се тълкува в смисъл, че се отнася до ЗДП, създадено със Закона [за PNR], което поради това би могло да разреши достъпа до PNR данните след изтичането на шестмесечен срок в рамките на ad hoc търсения?
- 8) Трябва ли член 12 от Директивата [за PNR] във връзка с член 7, член 8 и член 52, параграф 1 от [Хартата] да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като оспорвания закон, който предвижда общ срок от пет години за съхраняване на данните, без да се прави разграничение дали при предварителната оценка се установява, че съответните пътници могат да представляват риск за обществената сигурност?
- 9) а) В съответствие ли е Директивата [за API] с член 3, параграф 2 [ДЕС] и с член 45 от [Хартата], доколкото предвидените в нея задължения се прилагат за полети в рамките на Европейския съюз?
б) Трябва ли Директивата [за API], тълкувана във връзка с член 3, параграф 2 [ДЕС] и с член 45 от [Хартата], да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като оспорвания закон, който за целите на борбата с незаконната имиграция и подобряването на граничния контрол разрешава система за събиране и обработване на данните за пътниците „към, от и преминаващи през територията на страната“, което би могло да доведе до непряко възстановяване на контрола на вътрешните граници?
- 10) Ако въз основа на отговорите на предходните преюдициални въпроси Cour constitutionnelle би трябвало да стигне до извода, че оспорваният закон, с който по-специално се транспонира Директивата [за PNR], не е в съответствие с едно или повече задължения, произтичащи от посочените в тези въпроси разпоредби, може ли да се запазят временно последиците от Закона [за PNR] с цел да се избегне правна несигурност и да се позволи вече събраните и съхранявани данни да могат да продължат да се използват за целите на закона?“.

38. На основание член 23 от Статута на Съда на Европейския съюз LDH, белгийското, чешкото, датското, германското, естонското, ирландското, испанското, френското, кипърското, латвийското, нидерландското, австрийското, полското и финландското

правителство, Европейският парламент, Съветът на Европейския съюз и Европейската комисия представят писмени становища. В съответствие с член 24 от Статута на Съда на Европейския съюз към Комисията, Европейския надзорен орган по защита на данните (ЕНОЗД) и Агенцията на Европейския съюз за основните права (FRA) е отправена покана да отговорят писмено на поставени от Съда въпроси. На 13 юли 2021 г. се провежда заседание за изслушване на устните състезания.

III. Анализ

A. По първия преюдициален въпрос

39. С първия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска по същество от Съда да установи дали член 2, параграф 2, буква г) от ОРЗД трябва да се тълкува в смисъл, че този регламент, и по-специално член 23, параграф 1 от него, съгласно който в правото на Съюза или в правото на държава членка чрез законодателни мерки може да се ограничи поради изчерпателно изброени причини обхватът на задълженията и правата, предвидени в посочения регламент, се прилага за обработването на данни на основание на национална правна уредба като Закона за PNR, с който в националното право се транспонират Директивата за PNR, Директивата за API и Директива 2010/65.

40. Член 2, параграф 2 от ОРЗД предвижда изключения от приложното поле на този регламент, определено много широко¹⁷ в член 2, параграф 1 от него¹⁸. Като изключения от прилагането на правна уредба, уреждаща обработването на лични данни, което може да засегне основните свободи, тези изключения трябва да се тълкуват стриктно¹⁹.

41. Член 2, параграф 2, буква г) от ОРЗД съдържа по-специално клауза за изключване, съгласно която Регламентът не се прилага за обработването на лични данни „от компетентните органи за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наложените наказания, включително предпазването от и предотвратяването на заплахи за обществената сигурност“. Тази клауза за изключване почива на двоен субективен и обективен критерий. Така от приложното поле на посочения регламент са изключени видовете обработване на данни, извършвани, първо, от „компетентните органи“, и второ, за целите, изброени в тази разпоредба. Ето защо различните видове обработване на данни, обхванати от Закона за PNR, следва да се преценяват с оглед на този двоен критерий.

42. Що се отнася, на първо място, до видовете обработване на данни, извършвано от превозвачите (въздушни, железопътни, вътрешни и морски) за ЗДП или от туроператорите *за целите на предоставянето на услуги или за търговски цели*, доколкото са посочени в този закон, те продължават да се уреждат от ОРЗД, тъй като не е изпълнена нито субективната, нито обективната част от критерия за изключване по член 2, параграф 2, буква г) от този регламент.

¹⁷ Вж. в този смисъл решение от 22 юни 2021 г., Latvijas Republikas Saeima (Точки за пътнотранспортни нарушения) (C-439/19, EU:C:2021:504, т. 61).

¹⁸ Съгласно член 2, параграф 1 от ОРЗД „[н]астоящият регламент се прилага за обработването на лични данни изцяло или частично с автоматични средства, както и за обработването с други средства на лични данни, които са част от регистър с лични данни или които са предназначени да съставляват част от регистър с лични данни“.

¹⁹ Вж. решение от 16 юли 2020 г., Facebook Ireland и Schrems (C-311/18, EU:C:2020:559, т. 84), и решение от 22 юни 2021 г., Latvijas Republikas Saeima (Точки за пътнотранспортни нарушения) (C-439/19, EU:C:2021:504, т. 62).

43. Що се отнася, на второ място, до *предаването на PNR данните от превозвачите и туроператорите на ЗДП*, което само по себе си представлява „обработване“ по смисъла на член 4, точка 2 от ОРЗД²⁰, включването на това предаване в приложното поле на Регламента не е толкова очевидно.

44. Всъщност, от една страна, това предаване не се извършва от „компетентен орган“ по смисъла на член 3, точка 7 от Директивата относно защитата на данните при дейности, извършвани от полицията, към който следва по аналогия да се направи препращане при липсата на определение на това понятие в ОРЗД²¹. Икономически оператор, какъвто е транспортно дружество или пътническа агенция, който има само правно задължение да предава лични данни и на който не са възложени публични правомощия²², не може да се счита за орган или образувание по смисъла на член 3, параграф 7, буква б) ²³.

45. От друга страна, предаването на PNR данните от превозвачите и от туроператорите се извършва, за да се изпълни наложено със закон задължение с цел да се осигури постигане на целите, изброени в член 2, параграф 2, буква г) от ОРЗД.

46. Според мен от текста на тази разпоредба обаче ясно следва, че само видовете обработване, които отговарят както на субективната, така и на обективната част от определения в нея критерий за изключване, не попадат в приложното поле на ОРЗД. Следователно предаването на PNR данните на ЗДП, наложено от Закона за PNR на превозвачите и на туроператорите, попада в обхвата на приложното поле на този регламент.

47. Що се отнася до разпоредбите на Закона за PNR за транспониране на Директивата за PNR, този извод се подкрепя от член 21, параграф 2 от тази директива, който предвижда, че тя „не засяга приложимостта на Директива 95/46/ЕО²⁴ спрямо обработването на лични данни от въздушните превозвачи“. Тълкуването на тази разпоредба, което предлага по-специално френското правителство и съгласно което в тази разпоредба се посочва само че превозвачите остават обвързани от задълженията, предвидени в ОРЗД за видовете

²⁰ Вж. в този смисъл решение от 6 октомври 2020 г., Privacy International (C-623/17, наричано по-нататък „решение Privacy International“, EU:C:2020:790, т. 41 и цитираната съдебна практика). Съгласно член 4, точка 2 от ОРЗД „обработване“ означава „всяка операция [...], извършвана с лични данни или набор от лични данни [...] като [...] разкриване чрез предаване [...]“.

²¹ Вж. в този смисъл решение от 22 юни 2021 г., Latvijas Republikas Saeima (Точки за пътнотранспортни нарушения) (C-439/19, EU:C:2021:504, т. 69). Съгласно член 3, точка 7, букви а) и б) от Директивата относно защитата на данните при дейности, извършвани от полицията, „компетентен орган“ означава „а) всеки публичен орган, който е компетентен за предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наказания, включително предпазването от заплахи за обществената сигурност и тяхното предотвратяване; или б) всякакъв друг орган или образувание, който по силата на правото на държава членка разполага с публична власт и публични правомощия“ за тези цели.

²² От акта за преюдициално запитване не са видни никакви данни в този смисъл.

²³ Такъв икономически оператор не може да се квалифицира като „обработващ лични данни“ по смисъла на член 4, точка 8 от ОРЗД или на член 3, точка 9 от Директивата относно защитата на данните при дейности, извършвани от полицията, тъй като навярно става дума за „администратор“ по смисъла на член 4, точка 7, второ изречение от ОРЗД. Съгласно член 4, точка 8 от ОРЗД и член 3, точка 9 от Директивата относно защитата на данните при дейности, извършвани от полицията, които са формулирани по идентичен начин, „обработващ лични данни“ означава „физическо или юридическо лице, публичен орган, агенция или друга структура, която обработва лични данни от името на администратора“. По смисъла на член 4, точка 7, първо изречение от ОРЗД „администратор“ означава „физическо или юридическо лице, публичен орган, агенция или друга структура, която [...] определя целите и средствата за обработването [...]“, а във второто изречение от тази разпоредба се уточнява, че „когато целите и средствата за това обработване се определят от правото на Съюза или правото на държава членка, администраторът или специалните критерии за неговото определяне могат да бъдат установени в правото на Съюза или в правото на държава членка“.

²⁴ Директива на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 година за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни (ОВ L 281, 1995 г., стр. 31; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 17, стр. 10). Тази директива е отменена и заменена с ОРЗД, вж. член 94 от този регламент.

обработване на данни, които не са предвидени в Директивата за PNR, според мен не може да се приеме. Всъщност, с оглед на текста ѝ тази „клауза за незасягане на приложимостта“ има широк обхват и се определя единствено с оглед на субекта, осъществяващ обработването на данни, без да се упоменава нито целта на обработването или контекста, в който то се извършва — дали при упражняване на търговската дейност на въздушния превозвач или в изпълнение на законово задължение. Следва да се отбележи също, че клауза със същото съдържание фигурира в член 13, параграф 3 от Директивата за PNR и се отнася по-конкретно до задълженията на въздушните превозвачи по силата на ОРЗД „да предприемат подходящи технически и организационни мерки за защита на сигурността и поверителността на личните данни“. Тази разпоредба обаче е сред разпоредбите, които предвиждат защитата на личните данни, обработвани съгласно Директивата за PNR, и е след член 13, параграф 1 от тази директива, който най-общо обвързва всяко обработване на данни, извършено съгласно директивата, с посочените в нея разпоредби на Рамково решение 2008/977. Противно на твърденията на френското правителство, такова нормативно структуриране позволява, от една страна, да се разбира параграф 3 от посочения член 13 като клауза, която поставя в приложното поле на ОРЗД само предвиденото в Директивата за PNR обработване на данни, което не се извършва от „компетентни органи“ по смисъла на Директивата относно защитата на данните при дейности, извършвани от полицията, и от друга страна, позоваването на спазването на задълженията, наложени от посочения регламент във връзка със сигурността и поверителността на данните, да се разбира като напомняне на гаранциите, които задължително трябва да се осигурят за предаването на PNR данни от превозвачите на ЗДП.

48. Изводът, направен в точка 46 от настоящото заключение не се поставя под въпрос от съображение 19 от ОРЗД и от съображение 11 от Директивата относно защитата на данните при дейности, извършвани от полицията, на които по-специално се позовават германското, ирландското и френското правителство в подкрепа на естеството на Директивата за PNR като *lex specialis*. В тази връзка несъмнено е вярно, че по отношение на посоченото в нея обработване на лични данни с тази директива се установява уредба за защита на тези данни, която е самостоятелна спрямо ОРЗД. Тази специална уредба обаче се прилага само за видовете обработване на PNR данни, извършвани от „компетентните органи“ по смисъла на член 3, точка 7 от Директивата относно защитата на данните при дейности, извършвани от полицията, сред които са по-специално ЗДП, докато предаването на PNR данни на ЗДП остава подчинено на общата уредба, установена с ОРЗД по-специално съгласно „клаузата за незасягане на приложимостта“ по член 21, параграф 2 от Директивата за PNR.

49. В подкрепа на тезата, според която ОРЗД не се прилага за предаването на PNR данни от превозвачите и туроператорите на ЗДП, белгийското, ирландското, френското и кипърското правителство се позовават на решение от 30 май 2006 г., Парламент/Съвет и Комисия²⁵, в което Съдът е постановил, че предаването на PNR данните от въздушните превозвачи от Общността към органите на Съединените американски щати в рамките на договорено споразумение между тях и Европейската общност, представлява обработване

²⁵ C-317/04 и C-318/04, наричано по-нататък „решение Парламент/Съвет“, EU:C:2006:346. По делата, по които е постановено това решение, Европейският парламент иска, от една страна, отмяна на Решение 2004/496/ЕО на Съвета от 17 май 2004 година относно сключването на споразумение между Европейската общност и Съединените американски щати относно обработката и предаването на резервационни данни за пътниците от страна на въздушните превозвачи на Бюрото за митническа и гранична защита на Министерството на вътрешната сигурност на Съединените американски щати (ОВ L 183, 2004 г., стр. 83 и поправка в ОВ L 255, 2005 г., стр. 168), и от друга страна, отмяна на Решение 2004/535/ЕО на Комисията от 14 май 2004 година относно равнището на подходяща защита на личните данни от регистрацията на пътниците във въздушния транспорт, предавани на Бюрото за митническа и гранична защита на Съединените американски щати (ОВ L 235, 2004 г., стр. 11).

на лични данни по смисъла на член 3, параграф 2, първо тире от Директива 95/46²⁶ и следователно не попада в обхвата на приложното ѝ поле. За да стигне до този извод, Съдът взема предвид *целта на предаването*, както и факта, че то „се вписва в установените от публичните органи рамки“, въпреки че данните са били събрани и предадени от частноправни субекти²⁷.

50. В това отношение е достатъчно да се отбележи, че в решение от 6 октомври 2020 г., *La Quadrature du Net* и др.²⁸ Съдът е приел по същество, че решение Парламент/Съвет не може да се приложи в контекста на ОРЗД²⁹.

51. Освен това в точка 102 от решение *La Quadrature du Net*³⁰, прилагайки по аналогия подхода, възприет в решение *Tele2 Sverige* и в решение от 2 октомври 2018 г., *Ministerio Fiscal*³¹, Съдът е счел, че „[м]акар в член 2, параграф 2, буква г) от [ОРЗД] да се уточнява, че той не се прилага към обработването, извършвано „от компетентните органи“ за целите по-специално на предотвратяването и разкриването на престъпления, включително предпазването от и предотвратяването на заплахи за обществената сигурност, от член 23, параграф 1, букви г) и з) от същия регламент следва, че обработването на лични данни, извършвано от частноправни субекти за същите цели, попада в приложното му поле“³².

52. Поради изложените съображения съм убеден, че изводът, съгласно който предаването на PNR данните от превозвачите и туроператорите на ЗДП попада в приложното поле на ОРЗД, следва ясно от текста на член 2, параграф 2, буква г) от ОРЗД, който се отнася само до видовете обработване, извършвано от „компетентни органи“, без да е необходимо позоваване на клаузата за ограничаване по член 23, параграф 1 от посочения регламент³³. Твърдението, съдържащо се в точка 102 от решение *La Quadrature du Net*, показва обаче ясно, че Съдът е изразил ясна позиция в полза на този извод.

²⁶ Съгласно член 3, параграф 2, първо тире от Директива 95/46 тази директива не се прилага за обработването на лични данни „при извършване на дейности, извън приложното поле на правото на Общността, например дейностите, предвидени в дял V и дял VI от Договора за Европейския съюз, и във всички случаи при дейности по обработването на данни, отнасящи се до обществената сигурност, отбраната, сигурност[та на държавата] (включително икономическото благосъстояние на държавата, когато процесът на обработ[ване] е свързан с[ъс сигурността на държавата]) и при дейности на държавата в областта на наказателното право“ (курсивът е мой).

²⁷ Относно „телеологичния“ и „зависещия от контекста“ подход на Съда в решение Парламент/Съвет вж. заключението на генерален адвокат Campos Sánchez-Bordona по съединени дела *La Quadrature du Net* и др. (C-511/18 и C-512/18, EU:C:2020:6, т. 47 и 62).

²⁸ C-511/18, C-512/18 и C-520/18, EU:C:2020:791, наричано по-нататък „решение *La Quadrature du Net*“, EU:C:2020:791.

²⁹ Вж. решение *La Quadrature du Net*, точки 100—102.

³⁰ Вж. в същия смисъл решение *Privacy International*, точка 47.

³¹ C-207/16, наричано по-нататък „решение *Ministerio Fiscal*“, EU:C:2018:788, точка 34.

³² Вж. по аналогия решения *Tele2 Sverige*, т. 72—74 и *Ministerio fiscal*, точка 34. Тези решения се отнасят до тълкуването на член 15, параграф 1, първо изречение от Директива 2002/58/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 юли 2002 година Директива 2002/58/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 юли 2002 година относно обработката на лични данни и защита на правото на неприкосновеност на личния живот в сектора на електронните комуникации (Директива за правото на неприкосновеност на личния живот и електронни комуникации) (ОВ L 201, 2002 г., стр. 37; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 36, стр. 63 и поправка в ОВ L 145, 2017 г., стр. 27), който предвижда клауза за ограничаване, аналогична на съдържащата се в член 23, параграф 1, букви а)—г) от ОРЗД.

³³ Позоваване на член 15, параграф 1 от Директива 2002/58 е обосновано в контекста на тази директива с оглед на текста на клаузата за изключване по член 1, параграф 3, която най-общо се отнася до „дейности на държавата в областта на наказателното право“.

53. Тъй като предаването на PNR данните от превозвачите и туроператорите попада в обхвата на приложното поле на ОРЗД, национална правна уредба като Закона за PNR, в който се предвижда задължение за превозвачите и туроператорите да извършват подобно предаване, представлява „законодателна мярка“ съгласно член 23, точка 1, буква г) от този регламент и следователно трябва да отговаря на условията, предвидени в тази разпоредба³⁴.

54. Що се отнася, на трето място, до видовете обработване на PNR данни, извършвано *от ЗДП и от компетентните национални органи*, приложимостта на ОРЗД, както е видно от гореизложените съображения, зависи от целите, които тези видове обработване преследват.

55. Така, първо, видовете обработване на PNR данни, извършвани от ЗДП и от компетентните национални органи за целите, изброени в член 8, параграф 1, точки 1—3 и 5 от Закона за PNR³⁵, са изключени от приложното поле на ОРЗД, доколкото, както изглежда, тези цели се нареждат сред обхванатите от клаузата за изключване в член 2, параграф 2, буква г) от ОРЗД. Защитата на данните на засегнатите от тези видове обработване лица се урежда от националното право, без да се накърнява прилагането на Директивата относно защитата на данните при дейности, извършвани от полицията³⁶, и в рамките на приложното ѝ поле — от Директивата за PNR.

56. Второ, същото се отнася и за различните видове обработване на PNR данни, извършвани от ЗДП и от разузнавателните служби и службите за сигурност в рамките на контрола на дейностите, предвидени в разпоредбите на Loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité (Закона за устройството на разузнавателните служби и службите за сигурност и изброени в член 8, параграф 1, точка 4 от Закона за PNR, доколкото те отговарят на целите по член 2, параграф 2, буква г) от ОРЗД — обстоятелство, което запитващата юрисдикция следва да прецени.

57. Белгийското правителство поддържа, че видовете обработване, извършвано съгласно член 8, параграф 1, точка 4 от Закона за PNR, при всички случаи попадат в обхвата на клаузата за изключване в член 2, параграф 2, буква а) от ОРЗД, както и в обхвата на предвидената в член 2, параграф 3, буква а) от Директивата относно защитата на данните при дейности, извършвани от полицията, тъй като дейностите на разузнавателните служби и службите за сигурност са извън приложното поле на правото на Съюза.

58. Във връзка с това, като се подчертае, че пред Съда не се повдига въпрос, с който се иска тълкуване на тези разпоредби, най-напред следва да се отбележи, че Съдът вече е постановил, че национална правна уредба, която налага задължения за обработване на данни на частноправни субекти, се урежда от разпоредбите на правото на Съюза в областта на защитата на личните данни, дори когато има за цел защита на националната сигурност³⁷. Следователно предаването на PNR данните, наложено на превозвачите и туроператорите със Закона за PNR, по принцип се урежда от ОРЗД, дори когато се извършва за целите по член 8, параграф 1, точка 4 от този закон.

³⁴ Вж. по аналогия решение Privacy International, точки 38 и 39.

³⁵ Става дума за видовете обработване, уредени в глави 7—10 и в глава 12 от Закона за PNR.

³⁶ Вж. в този смисъл решения La Quadrature du Net, точка 103 и Privacy International, точка 48.

³⁷ Вж. по-специално решение La Quadrature du Net.

59. По-нататък, следва да се отбележи, че макар в съображение 16 от ОРЗД да се посочва, че същият не се прилага за „дейности в областта на националната сигурност“, а в съображение 14 от Директивата относно защитата на данните при дейности, извършвани от полицията, да се уточнява, че „дейностите, засягащи националната сигурност, дейностите на агенции или звена, които се занимават с въпроси на националната сигурност [...] не следва да се считат за дейности, попадащи в обхвата на [тази] директива“, критериите, въз основа на които обработването на лични данни, извършвано от публични органи, служби или агенции на държава членка, попада в приложното поле на един или друг акт на правото на Съюза, в който се предвижда защитата на засегнатите лица от такива видове обработване или е извън приложното поле на това право, следват логика, свързана както с възложените функции на тези органи, служби или агенции, така и с целите на посоченото обработване. Така Съдът е приел, че член 2, параграф 2, буква а) от ОРЗД във връзка със съображение 16 от този регламент „трябва да се разглежда като целящ единствено да изключи от приложното поле на посочения регламент обработването на лични данни, извършвано от държавните органи в рамките на дейност, насочена към запазване на националната сигурност, или на дейност, която може да бъде причислена към същата категория, така че сам по себе си фактът, че дадена дейност е присъща на държавата или на публичен орган, не е достатъчен, за да може това изключение да се прилага автоматично към подобна дейност“³⁸. Съдът уточнява също, че „[д]ейностите, които имат за цел защита на националната сигурност, посочени в член 2, параграф 2, буква а) от ОРЗД, обхващат по-специално [...] дейностите, които имат за предмет защитата на съществените функции на държавата и на основните интереси на обществото“³⁹. От това следва, че когато държава членка възлага на разузнавателните служби и службите за сигурност задачи в областите, изброени в член 3, точка 7, буква а) от Директивата относно защитата на данните при дейности, извършвани от полицията, видовете обработване на данни, извършвани от тези служби с оглед изпълнението на възложените задачи, попада в обхвата на приложното поле на тази директива и евентуално в приложното поле на Директивата за PNR. В по-общ план следва да се посочи, че в контекста на тълкуването на член 4, параграф 2 ДЕС, на който по-специално се позовава белгийското правителство, Съдът многократно е постановявал, че единствено фактът, че национална мярка е приета за защита на националната сигурност, не може да доведе до изключване на приложимостта на правото на Съюза и да освободи държавите членки от необходимостта от спазване на това право⁴⁰, като по този начин Съдът показва, че не е склонен да възприеме автоматично и общо изключване от приложното поле на правото на Съюза на дейностите на държавите членки, свързани със защитата на националната сигурност.

60. Трето, подобно на всички заинтересовани страни, представили писмени становища, с изключение на френското правителство, следва да се приеме, че видовете обработване на PNR данните, извършвани от компетентните белгийски органи за целите по член 8, параграф 2 от Закона за PNR, а именно с оглед на „подобряването на контрола на лица по външните граници и за [борба] с незаконната имиграция“⁴¹, не попадат в обхвата на клаузата за изключване в член 2, параграф 2, буква г) от ОРЗД, нито в обхвата на друга клауза за изключване по този член, и следователно не попадат в приложното поле на този регламент. Противно на поддържаното от френското правителство, тези видове обработване не може да се приемат за уреждани от Директивата за PNR, в член 1,

³⁸ Вж. решение от 22 юни 2021 г., Latvijas Republikas Saeima (Точки за пътнотранспортни нарушения) (C-439/19, EU:C:2021:504, т. 66).

³⁹ Вж. решение от 22 юни 2021 г., Latvijas Republikas Saeima (Точки за пътнотранспортни нарушения) (C-439/19, EU:C:2021:504).

⁴⁰ Вж. решение La Quadrature du Net, точка 99 и цитираната съдебна практика.

⁴¹ Условието за тези видове обработване на данни са предвидени в глава 11 от Закона за PNR.

параграф 2 от която се предвижда, че „[с]ъбраните в съответствие с настоящата директива резервационни данни на пътниците могат да се обработват единствено за целите на предотвратяването, разкриването, разследването и наказателното преследване на терористични престъпления и тежки престъпления“, нито по принцип от Директивата относно защитата на данните при дейности, извършвани от полицията, която съгласно член 1, параграф 1 се прилага само за обработването на лични данни от компетентните органи „за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наказания, включително предпазването от заплахи за обществената сигурност и тяхното предотвратяване“. Както е видно от акта за преюдициално запитване, член 8, параграф 2 и глава 11 от Закона за PNR, която съдържа разпоредбите, уреждащи обработването на PNR данните с оглед на подобряването на граничния контрол и за борба с незаконната имиграция, и предвижда за тази цел предаването на тези данни от ЗДП по-специално на полицейските служби, които отговарят за контрола по границите, имат за цел да транспонират в белгийското право Директивата за API и Директива 2010/65. Тези две директиви обаче задължават компетентните органи по отношение на предвидените в тях видове обработване да спазват разпоредбите на Директива 95/46⁴². Противно на поддържаното от френското правителство, препращането към правилата за защита на тази директива трябва да се разбира като обхващащо всяко обработване на лични данни, извършвано въз основа на Директивата за API и Директива 2010/65. В това отношение обстоятелството, че Директивата за API предхожда влизането в сила на Рамково решение 2008/977 не е релевантно, тъй като това рамково решение, както и заместилата го Директива относно защитата на данните при дейности, извършвани от полицията, се отнасят само до видовете обработване на лични данни по член 3, параграф 1 от Директивата за API, извършвани от компетентните органи за целите на наказателното преследване⁴³.

61. Въз основа на всички изложени по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на първия преюдициален въпрос, че член 23 от ОРЗД във връзка с член 2, параграф 2, буква г) от този регламент трябва да се тълкува в смисъл, че:

- се прилага по отношение на национална правна уредба, с която се транспонира Директивата за PNR, доколкото посочената правна уредба урежда видовете обработване на PNR данните, извършвани от превозвачи и други икономически оператори, включително предаването на PNR данни на ЗДП, предвидено в член 8 от посочената директива,
- не се прилага по отношение на национална правна уредба, с която се транспонира Директивата за PNR, доколкото посочената директива урежда видовете обработване на данни, извършвани за целите по член 1, параграф 2 от тази директива от компетентните национални органи, включително от ЗДП и евентуално от разузнавателните служби и службите за сигурност на заинтересованата държава членка,
- се прилага по отношение на национална правна уредба, с която се транспонират Директивата за API и Директива 2010/65 с оглед на подобряването на контрола на лица по външните граници и за борба с незаконната имиграция.

⁴² Вж. съображения 8, 9 и 12 и член 6 от Директивата за API и член 8, параграф 2 от Директива 2010/65.

⁴³ Използването на предварителни данни за пътниците (наричани по-нататък „API данни“) от правоприлагащи органи е изрично предвидено в член 6, параграф 1, последна алинея от Директивата за API.

Б. По втория, третия, четвъртия, шестия и осмия преюдициален въпрос

62. С втория, третия, четвъртия и шестия си преюдициален въпрос Cour constitutionnelle (Конституционен съд) поставя на Съда въпроси относно валидността на Директивата за PNR с оглед на член 7, член 8 и член 52, параграф 1 от Хартата. Макар осмият преюдициален въпрос да е формулиран като въпрос за тълкуване, по същество и с него се цели Съдът да се произнесе по валидността на тази директива.

63. Тези въпроси се отнасят до различните елементи на установената с посочената директива система за обработване на PNR данни и изискват по отношение на всеки от тези елементи преценка дали са спазени условията за законосъобразността на ограниченията при упражняване на основните права, закрепени в членове 7 и 8 от Хартата. Така вторият и третият преюдициален въпрос се отнасят до списъка на PNR данните в приложение I, четвъртият — до определението на понятието „пътник“, съдържащо се в член 3, точка 4 от Директивата за PNR, шестият е относно използването на PNR данните за целите на предварителната оценка по член 6 от тази директива, а осмият се отнася до срока, за който ще се съхраняват PNR данните, предвиден в член 12, параграф 1 от посочената директива.

1. По основните права, закрепени в членове 7 и 8 от Хартата

64. Член 7 от Хартата гарантира на всеки правото на зачитане на неговия личен и семеен живот, на неговото жилище и тайната на неговите съобщения. Що се отнася до член 8, параграф 1 от Хартата, той изрично признава на всеки правото на защита на неговите лични данни. Съгласно постоянната съдебна практика тези права, които се отнасят до всяка информация, свързана с идентифицирано физическо лице или физическо лице, което може да бъде идентифицирано, са тясно свързани, като достъпът до лични данни на физическо лице с оглед на тяхното съхранение или използване засяга основното право на това лице на зачитане на неговия личен живот⁴⁴.

65. Правата, признати в членове 7 и 8 от Хартата, не са абсолютни, а трябва да се разглеждат във връзка с тяхната социална функция⁴⁵. В този смисъл член 8, параграф 2 от Хартата позволява обработването на лични данни, ако са изпълнени определени условия. Тази разпоредба предвижда, че личните данни трябва да бъдат обработвани „добросъвестно, за точно определени цели и въз основа на съгласието на заинтересованото лице или по силата на друго предвидено от закона легитимно основание“.

66. Всяко ограничаване на правото на защита на личните данни и на правото на зачитане на личния живот трябва освен това да бъде съобразено с предписанията на член 52, параграф 1 от Хартата. Така такова ограничение трябва да бъде предвидено в закон, да зачита основното съдържание на същите основни права и при спазване на принципа на пропорционалност да бъде необходимо и действително да отговаря на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора.

⁴⁴ Вж. в този смисъл по-специално решение от 16 юли 2020 г., Facebook Ireland и Schrems (C-311/18, EU:C:2020:559, т. 170 и цитираната съдебна практика).

⁴⁵ Вж. по-специално решение от 16 юли 2020 г., Facebook Ireland и Schrems (C-311/18, EU:C:2020:559, т. 172 и цитираната съдебна практика).

67. При преценяването на мярка, ограничаваща посочените права, трябва да се вземе предвид и значението на правата, закрепени в членове 3, 4, 6 и 7 от Хартата, както и значението на целите за защита на националната сигурност и борбата с тежката престъпност и приноса им за защитата на правата и свободите на други хора⁴⁶. В това отношение член 6 от Хартата закрепва правото на всеки не само на свобода, но и на сигурност⁴⁷.

68. Освен това член 52, параграф 3 от Хартата има за цел да гарантира необходимата последователност между правата по Хартата и съответстващите им права, гарантирани от ЕКПЧ, за които трябва да се държи сметка, разглеждани като минимален праг на защита⁴⁸. Правото на зачитане на личния и семейния живот, закрепено в член 7 от Хартата, съответства на правото, гарантирано с член 8 от ЕКПЧ, и следователно трябва да се приеме, че има същия като неговия смисъл и обхват⁴⁹. Съгласно практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) намеса в правата, гарантирани с този член, може да бъде обоснована с оглед на параграф 2 от същия член само ако е предвидена в закон, преследва една или няколко законни цели, изброени в този параграф, и е необходима в едно демократично общество за постигането на тази или тези цели⁵⁰. Освен това мярката трябва да е в съответствие с върховенството на правото, изрично посочено в преамбюла на ЕКПЧ, и присъща на предмета и целта на член 8 от нея⁵¹.

69. Именно с оглед на тези принципи следва да се разгледат въпросите относно преценката на валидността, поставени от Cour constitutionnelle (Конституционен съд).

2. По намесата в основните права, закрепени в членове 7 и 8 от Хартата

70. Съдът вече е постановил, че разпоредби, които налагат или допускат физически лица да съобщават свои лични данни на трети лица, като например на публичен орган, трябва да се квалифицират — при липсата на съгласие от страна на тези физически лица и независимо от последващото използване на разглежданите данни — като намеса в личния живот, а следователно и като ограничение на правото, гарантирано с член 7 от Хартата, без при това да се засяга възможността тези разпоредби да бъдат обосновани⁵². Това е така дори да не са налице обстоятелства, които дават основание тази намеса да се квалифицира като „тежка“, като при това е без значение дали данните за личния живот имат чувствителен характер и дали заинтересованите лица са претърпели евентуални неудобства поради тази намеса⁵³. Достъпът на публичните органи до такава информация съставлява и намеса в

⁴⁶ Вж. в този смисъл решение La Quadrature du Net, точка 122.

⁴⁷ Вж. решение La Quadrature du Net, точка 123.

⁴⁸ Вж. решение La Quadrature du Net, точка 124 и цитираната съдебна практика.

⁴⁹ Вж. решение от 18 юни 2020 г., Комисия/Унгария (Прозрачност при сдружаването) (C-78/18, EU:C:2020:476, т. 122 и цитираната съдебна практика).

⁵⁰ Вж. по-специално ЕСПЧ, 4 декември 2015 г., Роман Захаров с/у Русия (СЕ:ЕCHR:2015:1204JUD004714306, § 227), ЕСПЧ, 18 май 2010 г., Kennedy с/у Обединено кралство (СЕ:ЕCHR:2010:0518JUD002683905, § 130), и ЕСПЧ, 25 май 2021 г., Centrum för Rättvisa с/у Швеция (СЕ:ЕCHR:2021:0525JUD003525208, § 246).

⁵¹ Вж. ЕСПЧ, 4 декември 2015 г., Роман Захаров с/у Русия (СЕ:ЕCHR:2015:1204JUD004714306, § 228), ЕСПЧ, 4 май 2000 г., Rotaru с/у Румъния (СЕ:ЕCHR:2000:0504JUD002834195, § 52), ЕСПЧ, 4 декември 2008 г., S. и Marper (СЕ:ЕCHR:2008:1204JUD003056204, § 95), ЕСПЧ, 18 май 2021 г., Kennedy с/у Обединено кралство (СЕ:ЕCHR:2010:0518JUD002683905, § 151), и ЕСПЧ, 25 май 2021 г., Centrum för Rättvisa с/у Швеция (СЕ:ЕCHR:2021:0525JUD003525208, § 246).

⁵² Вж. по-специално решение от 18 юни 2020 г., Комисия/Унгария (C-78/18, EU:C:2020:476, т. 124 и 126 и цитираната съдебна практика); вж. също ЕСПЧ, 4 май 2000 г., Rotaru с/у Румъния (СЕ:ЕCHR:2000:0504JUD002834195, § 48), ЕСПЧ, 26 март 1987 г., Leander с/у Швеция (СЕ:ЕCHR:1987:0326JUD000924881, § 46), и ЕСПЧ, 29 юни 2006 г., Weber и Saravia с/у Германия (СЕ:ЕCHR:2006:0629DEC005493400, § 79).

⁵³ Вж. по-специално решение Ministerio Fiscal, точка 51 и цитираната съдебна практика.

основното право на защита на личните данни, гарантирано с член 8 от Хартата, тъй като представлява обработване на лични данни⁵⁴. Освен това запазването за определен период на данни, свързани с личния живот на дадено лице, само по себе си представлява намеса в основните права, гарантирани с членове 7 и 8 от Хартата⁵⁵.

71. Съдът е постановил също, че PNR данните като изброените в приложение I съдържат информация за идентифицирани физически лица, а именно съответните пътници във въздушния транспорт, и че следователно различните видове обработване, на които те могат да бъдат подлагани, засягат основното право на зачитане на личния живот, гарантирано в член 7 от Хартата. Тези видове обработване попадат в обхвата и на член 8 от Хартата и следователно задължително трябва да отговарят на изискванията за защита на данните, предвидени в този член⁵⁶.

72. Така видовете обработване на PNR данни, разрешени от Директивата за PNR — и по-специално, що се отнася до настоящото дело, предаването на тези данни от въздушните превозвачи на ЗДП, използването им от тези звена, последващото им предаване на компетентните национални органи по смисъла на член 7 от тази директива, както и запазването им, също представляват намеса в основните права, гарантирани с членове 7 и 8 от Хартата.

73. Що се отнася до тежестта на тази намеса, следва да се отбележи, първо, че Директивата за PNR предвижда *систематичното и непрекъснато* предаване на PNR данните на всички пътници във въздушния транспорт на ЗДП, съгласно предвиденото в член 3, точка 4 от тази директива, с „външни за ЕС“ полети по смисъла на член 3, точка 2 от нея. Подобно предаване предполага общ достъп от страна на ЗДП до всички предавани PNR данни⁵⁷. Противно на твърденията на някои държави членки в настоящото производство, тази констатация не се опровергава от обстоятелството, че тъй като тези данни подлежат на автоматизирано обработване, на практика ЗДП имат достъп само до данните, при чийто анализ е получен положителен резултат. Всъщност, от една страна, такова обстоятелство до момента не е попречило на Съда да приеме в контекста на сходни системи за автоматизирано обработване на лични данни, събрани или запазени „като масиви от данни“, че достъпът на съответните публични органи до такива данни е с общ характер. От друга страна, самото предоставяне на лични данни на публичните органи с оглед тяхното обработване и съхранение от тези органи а priori води до общ и пълен достъп на тези органи до такива данни и до намеса в основните права на зачитане на личния живот и на защита на личните данни.

74. Второ, съгласно член 2, параграф 1 от Директивата за PNR държавите членки може да вземат решение да прилагат тази директива по отношение на „вътрешни за ЕС“ полети по смисъла на член 3, точка 3 от нея. В това отношение следва да се отбележи, от една страна, че Директивата за PNR не само предвижда възможността държавите членки да разширят нейното приложно поле по отношение на вътрешните за ЕС полети, но определя както формалните, така и материалноправните условия, уреждащи упражняването на тази

⁵⁴ Вж. по-специално решение от 18 юни 2020 г., Комисия/Унгария (C-78/18, EU:C:2020:476, т. 126), и решение Ministerio Fiscal, точка 51 и цитираната съдебна практика.

⁵⁵ Вж. решение от 8 април 2014 г., Digital Rights Ireland и др. (C-293/12 и C-594/12, наричано по-нататък „решение Digital Rights“, EU:C:2014:238, т. 34).

⁵⁶ Вж. становище 1/15, точки 121—123.

⁵⁷ Вж. по аналогия решение Privacy International, точки 79 и 80 и цитираната съдебна практика.

възможност⁵⁸, и уточнява, че когато тя се упражнява само за някои вътрешни за ЕС полети, изборът на тези полети се извършва с оглед на целите, преследвани с тази директива⁵⁹. От друга страна, Директивата за PNR установява последиците от упражняването на тази възможност, като предвижда в член 2, параграф 2, че когато държава членка вземе решение да прилага тази директива по отношение на вътрешните за ЕС полети, всички разпоредби на директива „се прилагат по отношение на вътрешни за ЕС полети като към външни за ЕС полети и по отношение на резервационните данни на пътниците по вътрешни за ЕС полети като към резервационни данни на пътниците по външни за ЕС полети“.

75. При тези обстоятелства считам, противно на твърдяното от някои правителства, представили становища в настоящото производство, че макар прилагането на Директивата за PNR по отношение на вътрешните за ЕС полети да зависи от избора на държавите членки, съгласно Директивата за PNR правното основание, позволяващо намеса в правата на зачитане на личния живот и на защита на личните данни, свързана с предаването, обработването и съхраняването на PNR данните във връзка с тези полети, е налице, когато такъв избор е направен.

76. С изключение на Дания, по отношение на която тази директива не се прилага⁶⁰, почти всички държави членки прилагат установения с нея режим по отношение на вътрешните за ЕС полети⁶¹. Следователно този режим се прилага за всички полети към и от Съюза и за почти всички полети в рамките на Съюза.

77. Трето, що се отнася до подлежащите на предаване PNR данни, в приложение I са изброени 19 точки, които се отнасят до биографични данни⁶², информация за полета⁶³ и други данни, събрани във връзка с договора за въздушен превоз, като телефонен номер, адрес на електронна поща, информация за плащането, пътническа агенция или пътнически агент, информация за багажа и общи бележки⁶⁴. Както обаче Съдът е посочил в точка 128 от становище 1/15 относно точките в приложението към проектоспоразумението между Канада и Европейския съюз относно предаването и обработката на резервационни данни на пътниците, наричано по-нататък „PNR проектоспоразумението Канада—ЕС“, които до голяма степен са аналогични по формулировката си на тези в приложение I, „макар да

⁵⁸ Вж. член 2, параграфи 1—3 от Директивата за PNR.

⁵⁹ Вж. член 2, параграф 3 от Директивата за PNR.

⁶⁰ Съгласно членове 1 и 2 от Протокол (№ 22) относно позицията на Дания, тъй като тази държава членка не участва в приемането на Директивата за PNR, тя не е обвързана от нея, нито от нейното прилагане (вж. съображение 40 от посочената директива). От представеното от датското правителство писмено становище обаче е видно, че през 2018 г. Кралство Дания е приело закон за събирането, използването и съхраняването на PNR данни, чиито разпоредби до голяма степен съответстват на разпоредбите на Директивата за PNR. Що се отнася до Ирландия, видно от съображение 39 от Директивата за PNR, тази държава членка е нотифицирала в съответствие с член 3 от Протокол № 21 относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия по отношение на пространството за свобода, сигурност и правосъдие, приложен към Договора за ЕС и към Договора за функционирането на ЕС желанието си да участва в приемането и прилагането на тази директива.

⁶¹ Комисията публикува актуализиран списък на държавите членки, които са решили да прилагат Директивата за PNR към вътрешни за ЕС полети, посочени в член 2 от Директивата [за PNR] (ОВ С 358, 2020 г., стр. 7), поправен през септември 2021 г. с добавянето на Словения и заличаването на Обединеното кралство (ОВ С 360, 2021 г., стр. 8). Ирландия и Австрия не са включени в този списък. В доклада на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно прегледа на Директивата за [PNR], 24 юли 2020 г., COM(2020) 305 final (наричан по-нататък „докладът на Комисията от 2020 г.“, стр. 11) се посочва, че всички държави членки, с изключение на една, са разширили събирането на PNR данни така, че да обхваща вътрешни за ЕС полети.

⁶² Вж. по-специално точки 4 и 18 от приложение I относно име, пол, дата на раждане, гражданство и документи за самоличност на пътника.

⁶³ Вж. по-специално точки 2, 3, 7, 13 и 18 от приложение I към Директивата за PNR, в които се посочват в частност номер на полета, място на излитане и място на кацане, както и дата и час на излитане и кацане.

⁶⁴ Вж. точки 5, 6, 9, 12 и 16 от приложение I.

изглежда, че някои PNR данни, разгледани самостоятелно, не могат да разкрият важна информация за личния живот на засегнатите лица, все пак, взети заедно, те могат по-специално да разкрият пълния маршрут на пътуването, навиците при пътуване, съществуващите отношения между две или повече лица, както и информация относно финансовото положение на пътниците във въздушния транспорт, техните хранителни навици или здравословно състояние и дори биха могли да предоставят чувствителна информация за пътниците“.

78. Четвърто, съгласно член 6 от Директивата за PNR предадените от въздушните превозвачи данни са предназначени за *систематичен* анализ от ЗДП с помощта на автоматизирани средства, тоест независимо дали са налице каквито и да било признаци, че има риск от участие на засегнатите лица в извършването на терористични престъпления или тежки престъпления. По-конкретно при предварителната оценка на пътниците по член 6, параграф 2, буква а) от тази директива и съгласно параграф 3 от този член посочените данни могат да бъдат проверявани чрез съпоставка с бази данни, които са „от значение“ (член 6, параграф 3, буква а) и обработвани съобразно предварително определени критерии (член 6, параграф 3, буква б). Първият вид обработване може да осигури допълнителна информация за личния живот на съответните лица⁶⁵ и в зависимост от използваните бази данни за съпоставката може дори да даде възможност за съставяне на *точен профил* на тези лица. При тези обстоятелства възражението, повдигнато от няколко правителства, че Директивата за PNR предоставя права за достъп само до относително ограничена съвкупност от лични данни, не отразява точно потенциалния обхват на произтичащата от директивата намеса в основните права, защитени с членове 7 и 8 от Хартата, от гледна точка на обхвата на данните, до които тя може да позволи достъп. Що се отнася до втория вид обработване на данни по член 6, параграф 3, буква б) от Директивата за PNR, следва да се припомни, че в точки 169 и 172 от становище 1/15 Съдът е подчертал, че присъща на всеки вид анализ, основаващ се на предварително изготвени критерии, е възможността те да включват определена степен на грешка, и по-специално редица „лъжливи положителни“ резултати. Съгласно цифровите данни в Работния документ на службите на Комисията⁶⁶ (наричан по-нататък „работният документ от 2020 г.“), приложен към доклада на Комисията от 2020 г., в резултат на индивидуалния преглед по член 6, параграф 5 от Директивата за PNR броят на случаите на съвпадения, оказали се погрешни, е съществен, като през 2018 г. и 2019 г. е възлизал на най-малко 5 от 6 идентифицирани лица⁶⁷.

79. Пето, съгласно член 12, параграф 1 от Директивата за PNR, PNR данните се съхраняват в база данни за срок от пет години след тяхното предаване на ЗДП на държавата членка, на чиято територия полетът пристига или заминава. Следователно Директивата за PNR дава възможност информацията за личния живот на пътниците във въздушния транспорт да бъде на разположение през особено продължителен период от време⁶⁸. Освен това, тъй като предаването на PNR данни обхваща почти всички полети от, до и в рамките на Съюза, и тъй като въздушният транспорт е широко използван вид транспорт, личните данни на значителна част от пътниците във въздушния транспорт на практика са постоянно запазени, само поради това, че те пътуват със самолет най-малко два пъти на всеки пет години.

⁶⁵ Вж. в този смисъл становище 1/15, точка 131.

⁶⁶ SWD(2020)128 final.

⁶⁷ В работния документ от 2020 г. (стр. 28 и бележка под линия 55) се посочва процент на съвпадения от 0,59 % за 2019 г., от които само 0,11 % са предадени на компетентните органи. За 2018 г. съответните проценти са 0,25 и 0,04.

⁶⁸ Вж. становище 1/15, точка 132.

80. Накрая, в по-общ план, Директивата за PNR предвижда мерки, които, взети като цяло, имат за цел да въведат на равнището на Съюза система за „нецеленасочено“ наблюдение, а именно което не се задейства вследствие на подозрения за едно или повече конкретни лица, „масово“, тъй като се упражнява по отношение на личните данни на голям брой лица⁶⁹, обхващащо една и съща категория лица в нейната цялост⁷⁰ и „проактивно“, доколкото има за цел не само да се разследват доказани заплахи, но и да се откриват или идентифицират неизвестни досега опасности⁷¹. Поради самото си естество такива мерки водят до тежки намеси в основните права, защитени с членове 7 и 8 от Хартата⁷², свързани по-специално с превантивната и прогнозна цел, която изисква оценката на лични данни за значителна част от населението, насочена към „идентифициране“ на лицата, които, в зависимост от резултатите от тази оценка, трябва да бъдат подложени на по-задълбочена проверка от компетентните органи⁷³. Освен това прилаганото във все по-широка степен обработване на голям обем различни по своето естество лични данни, събрани „като масиви от данни“ за целите на предотвратяването на някои тежки престъпления, както и тяхното свързване и съвместното им обработване, води до „кумулятивен ефект“, който увеличава тежестта на ограниченията на основните права на зачитане на личния живот и на защита на личните данни и създава опасност да се благоприятства процес на постепенен преход към „наблюдавано общество“⁷⁴.

81. Въз основа на всички изложени по-горе съображения считам, че намесата в основните права, защитени с членове 7 и 8 от Хартата, до която води Директивата за PNR, трябва най-малкото да се квалифицира като „тежка“.

82. Вярно е, както по-специално поддържа Комисията, че всички предвидени в Директивата за PNR гаранции и предпазни мерки, по-специално за да се избегне злоупотреба с PNR данните, могат да намалят степента или тежестта на тази намеса. Това не променя факта, че всеки режим, в който се предвиждат достъп до и обработване на лични данни от публични органи, поражда равнище на тежест от гледна точка на защитата на засегнатите основни права, която е присъща на обективните му характеристики. Според мен това равнище на тежест трябва да се определя при преценката на пропорционалността на тази намеса преди да се извърши оценка дали предвидените с този режим гаранции са достатъчни и подходящи. Струва ми се, че досега Съдът е действал именно по този начин.

⁶⁹ Преди санитарната криза установената с Директивата за PNR система е можела да обхване до един милиард пътници годишно, данни достъпни на <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tr00012/default/table?lang=fr>.

⁷⁰ А именно всяко лице, което попада в обхвата на понятието „пътник“, дефинирано в член 3, точка 4 от Директивата за PNR, и пътува с „външен за ЕС полет“, както и, de facto, с „вътрешен за ЕС полет“.

⁷¹ В проучване, изготвено през 2015 г. от Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия), се приема, че такива мерки попадат в обхвата на понятието „стратегическо наблюдение“ и следват „обща тенденция“ към използване на „проактивно наблюдение“ на населението, вж. проучването *Mise à jour du rapport de 2007 sur le contrôle démocratique des services de sécurité et rapport sur le contrôle démocratique des agences de collecte de renseignements d'origine électromagnétique*, изготвено от Венецианската комисия на 102-та ѝ пленарна сесия (Венеция, 20—21 март 2015 г.), достъпно на [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)006-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)006-f), точка 61.

⁷² Що се отнася до член 8 от ЕКПЧ, вж. решение на ЕСПЧ от 25 май 2021 г., *Big Brother Watch и др. с/у Обединено кралство* (СЕ:ЕCHR:2021:0525JUD005817013, § 325, наричано по-нататък „решение Big Brother Watch“), във връзка с мерките за масирано прихващане на съобщения, в което ЕСПЧ е приел, че степента на намеса в правото на зачитане на личния живот при тези мерки се увеличава постепенно с приключване на различните етапи на процеса, а именно прихващането и първоначалното запазване на съобщенията и свързаните с тях данни, автоматизираната обработка чрез прилагането на критерии за подбор, прегледът от анализатори и последващото запазване на данните, както и използването на „крайния продукт“.

⁷³ Вж. в този смисъл съображения 6 и 7 от Директивата за PNR; за задълбочен анализ на целта и последиците за защитата на личния живот и личните данни вж. доклада, озаглавен *Passenger Name Records (PNR), data mining and data protection: the need for strong safeguards*, изготвен от Korff, D. с участието на Georges, M., <https://rm.coe.int/16806a601b> (наричан по-нататък „докладът Korff“).

⁷⁴ Както се посочва в доклада Korff „PNR is not an isolated issue, but a new symptom of a much wider disease“.

83. За да бъде съвместима с Хартата произтичащата от Директивата за PNR намеса в основните права на зачитане на личния живот и на защита на личните данни, трябва да отговаря на условията, посочени в точки 65 и 66 от настоящото заключение, който аспект ще бъде разгледан по-нататък в границите на аспектите, представени на Съда от запитващата юрисдикция.

3. Относно обосноваването на намесата, произтичаща от Директивата за PNR

84. Докато третият преюдициален въпрос се отнася до зачитането на изискването по член 52, параграф 1, първо изречение от Хартата, съгласно което всяка намеса в основно право трябва да бъде „предвиден[а] в закон“, с втория, четвъртия, шестия и осмия преюдициален въпрос от Съда се иска да установи дали е спазен принципът на пропорционалност, посочен във второто изречение от тази разпоредба.

а) Относно спазването на изискването всяко ограничение на признато в Хартата основно право да бъде предвидено в закон

85. Съгласно установената практика на Съда⁷⁵, която се опира на практиката на ЕСПЧ⁷⁶, изискването всяко ограничение на упражняването на основни права да бъде „предвидено в закон“ не се отнася единствено до „законовия“ произход на намесата — което не е предмет на настоящото производство — но предполага и че самото правно основание, позволяващо намеса в тези права, трябва да определя *ясно* и *точно* обхвата на ограничението. Тъй като се отнася до „качеството на закона“, а следователно до достъпността и предвидимостта на съответната мярка⁷⁷, тази втора част, обхваната от израза „предвидено в закон“ както по смисъла на член 52, параграф 1 от Хартата, така и по смисъла на член 8, параграф 2 от нея и на член 8 от ЕКПЧ, има за цел не само да гарантира спазването на принципа на законност и на достатъчна защита срещу произвол⁷⁸, но отговаря и на задължението за правна

⁷⁵ Вж. по-специално решения от 16 юли 2020 г., Facebook Ireland и Schrems (C-311/18, EU:C:2020:559, т. 175), от 8 септември 2020 г., Recorded Artists Actors Performers (C-265/19, EU:C:2020:677, т. 86 и цитираната съдебна практика), и решение Privacy International, точка 65.

⁷⁶ Вж. по-специално ЕСПЧ, решения от 8 юни 2006 г., Lupsa *c/y* Румъния (CE:ECHR:2006:0608JUD001033704, §§ 32 и 33), и от 15 декември 2020 г., Piskin *c/y* Турция (CE:ECHR:2020:1215JUD00333991, § 206); вж. също решение Big Brother Watch, § 333. Относно необходимостта изразът „предвидено в закон“ в член 52, параграф 1 от Хартата да се тълкува по същия начин, както се тълкува от ЕСПЧ, вж. заключението на генерален адвокат Wathelet по дело WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:606, т. 134—143).

⁷⁷ Вж. последно решение Big Brother Watch, § 333.

⁷⁸ Вж. решение от 17 декември 2015 г., WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832, т. 81); вж. също ЕСПЧ, решение от 1 юли 2008 г., Liberty и др. *c/y* Обединено кралство (CE:ECHR:2008:0701JUD005824300, § 69), и решение Big Brother Watch, § 333.

сигурност. Това изискване е заявено и в Становище от 19 август 2016 г. на Консултативния комитет по Конвенция 108⁷⁹ относно последиците за защитата на данни при обработването на данни на пътниците (наричано по-нататък „становището от 19 август 2016 г.“)⁸⁰.

86. С приемането на Директивата за PNR самият законодател на Съюза ограничава правата, признати в членове 7 и 8 от Хартата. Намесата в тези права, която посочената директива позволява, не може да се счита за последица от решението на държавите членки⁸¹, въпреки свободата на преценка, от която последните са могли да се ползват при транспонирането ѝ в националното право, а правното ѝ основание е в самата Директива за PNR. При тези условия, за да се съобрази с припомнената в точка 85 от настоящото заключение съдебна практика, както и с „високите стандарти“ за защита на основните права, съдържащи се по-специално в Хартата и в ЕКПЧ и към които препраща съображение 15 от Директивата за PNR, законодателят на Съюза е трябвало да приеме ясни и точни правила, които уреждат както обхвата, така и прилагането на мерки, съдържащи такава намеса.

87. Макар че с третия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска специално да се установи дали това задължение е изпълнено по отношение на точки 12 и 18 от приложение I, разглеждането на втория, четвъртия и шестия преюдициален въпрос, с които тази юрисдикция изразява съмнения относно необходимостта от съдържащата се в Директивата за PNR намеса в основните права, закрепени в членове 7 и 8 от Хартата, налага да се вземе отношение и по достатъчно ясния и точен характер на разглежданите разпоредби от Директивата за PNR.

88. Въпреки че този анализ се отнася, както посочих в точка 85 от настоящото заключение, до законосъобразността на намесата по смисъла на член 52, параграф 1, първо изречение от Хартата, ще разгледам този въпрос при анализа на нейната пропорционалност, посочена във второто изречение от този параграф, в съответствие с подхода, възприет както от Съда, така и от ЕСПЧ, по делата, които се отнасят до мерки, свързани с обработването на лични данни⁸².

б) Относно зачитането на основното съдържание на правата, предвидени в членове 7 и 8 от Хартата

89. Съгласно член 52, параграф 1, първо изречение от Хартата всяко ограничение при упражняването на основните права трябва не само да има достатъчно ясно правно основание, но и да зачита *основното съдържание* на тези права.

⁷⁹ Конвенция на Съвета на Европа за защита на лицата при автоматизираната обработка на лични данни, приета в Страсбург на 28 януари 1981 г. и ратифицирана от всички държави членки, по-известна като „Конвенция 108“. През 2018 г. е изготвен протокол за изменение на тази конвенция с оглед на осъвременяването ѝ. Въз основа на Решение (ЕС) 2019/682 на Съвета от 9 април 2019 г. (ОВ L 115, 2019 г., стр. 7) държавите членки имат правото да ратифицират, в интерес на Съюза, протокола за изменение, доколкото разпоредбите на посочения протокол попадат в рамките на изключителната компетентност на Съюза. По-нататък в настоящото заключение ще се позова и на текста на осъвременената Конвенция 108, която макар все още да не е ратифицирана от всички държави членки и не е влязла в сила, както е видно от Решение 2019/682, съдържа гаранции, основани на същите принципи както посочените в ОРЗД и в Директивата относно защитата на данните при дейности, извършвани от полицията.

⁸⁰ <https://rm.coe.int/t-pd-2016-18rev-avis-pnr-fr/16807b6c09>, стр. 3 и 5. В обяснителния доклад към протокола за изменение на Конвенция 108 (наричан по-нататък „обяснителният доклад към осъвременената Конвенция 108“) се подчертава също изискването мярката, предвиждаща намеса в правото на зачитане на личния живот и в правото на защита на личните данни, да бъде „достъпна“, „предвидима“, „достатъчно изчерпателна“ и „ясно формулирана“, вж. точка 91 от обяснителния доклад, <https://rm.coe.int/convention-108-convention-pour-la-protection-des-personnes-a-l-egard-d/16808b3726>.

⁸¹ Вж. a contrario решение от 3 декември 2019 г., Чешка република/Парламент и Съвет (C-482/17, EU:C:2019:1035, т. 135).

⁸² Вж. по-специално решение La Quadrature du Net, т. 132 и цитираната съдебна практика; вж. също ЕСПЧ, решение Big Brother Watch, § 334.

90. Както посочих в точка 66 от настоящото заключение, това изискване — което е включено в конституциите на различни държави членки⁸³ и което, макар да не е изрично признато в ЕКПЧ, все пак е добре установено в практиката на ЕСПЧ⁸⁴ — е предвидено в член 52, параграф 1 от Хартата⁸⁵. Признато от Съда много преди кодифицирането му⁸⁶, това изискване е постоянно утвърждавано в практиката на съдилищата на Съюза, дори след влизането в сила на Договора от Лисабон.

91. От решение от 6 октомври 2015 г., *Schrems*⁸⁷ (наричано по-нататък „решение *Schrems I*“) е видно по-специално, че незачитането на основното съдържание на основно право от акт на Съюза води *автоматично* до неговата недействителност или невалидност, без да е необходимо претегляне на засегнатите интереси. Така Съдът признава, че всяко основно право има „основно ядро“, гарантиращо на всяко лице свобода без каквато и да е намеса от публичните органи и която не може да бъде ограничавана⁸⁸, освен ако не поставя под въпрос демократичните принципи, принципа на правовата държава и принципа на зачитане на човешкото достойнство, които са в основата на защитата на основните права. Освен това както от текста на член 52, параграф 1 от Хартата, така и от практиката на Съда, и по-специално от решение *Schrems I*, следва, че преценката за наличието на намеса в основното съдържание на съответното основно право трябва да се извършва преди преценката на пропорционалността на съответната мярка и независимо от нея. С други думи, става въпрос за самостоятелна проверка.

92. При това положение определянето на това какво представлява „основното съдържание“, което съответно е и неизменно съдържание, на основно право, което може да бъде ограничено при неговото упражняване, е изключително сложна задача. Ако, за да изпълнява функцията си, това понятие трябва да бъде определено в абсолютен аспект с оглед на основните характеристики на съответното основно право, на субективните и обективните интереси, които има за цел да защитава, и по-общо с оглед на функцията му в едно демократично общество, основано на зачитането на човешкото достойнство⁸⁹, на практика това е почти невъзможно, най-малкото без да се вземат предвид критерии, които обичайно се използват при проверката на пропорционалността на намесата в съответно право, като например тежестта на тази намеса, нейния обхват или измерението ѝ във времето, и следователно без да се вземат предвид особеностите на всеки конкретен случай.

93. Що се отнася по-специално до основното право на зачитане на личния живот, следва да се вземе предвид не само значението за психическото и физическото здраве на всяко лице, неговото благосъстояние, самостоятелността му, личностното му развитие, способността му да изгради и поддържа социални контакти, да разполага с частна сфера, в рамките на която да развива своето вътрешно „аз“, но и ролята на това право, за да се защитят други права и свободи, като например по-специално свободата на мисълта, съвестта и религията, свободата на изразяване на мнение и свободата на информация, чието пълноценно

⁸³ Вж. в това отношение *Tridimas*, Т., *Gentile*, G. The essence of Rights: an unreliable Boundary? — German Law Journal, 2019, p. 796; *Lenaerts*, K. Limits on limitations: The Essence of Fundamental Rights in the EU, German Law Journal, 2019, 20, p. 779 sq.

⁸⁴ След решение на ЕСПЧ от 24 октомври 1979 г., *Winterwerp c/y Нидерландия* (СЕ:ЕCHR:1979:1024JUD000630173, § 60).

⁸⁵ Вж. Разяснения относно Хартата на основните права, разяснения по член 52 (ОВ С 203, 2007 г., стр. 17, по-специално „Разяснения по член 52“, стр. 32, наричани по-нататък „разясненията относно Хартата“).

⁸⁶ Вж. в този смисъл още по-специално решения от 14 май 1974 г., *Nold/Комисия* (4/73, EU:C:1974:51, т. 14), и от 13 декември 1979 г., *Hauer* (44/79, EU:C:1979:290, т. 23).

⁸⁷ C-362/14, наричано по-нататък „решение *Schrems I*“, EU:C:2015:650, точки 94—98.

⁸⁸ Вж. *Lenaerts*, К., *op. cit.*, p. 781, *Tridimas*, Т., *Gentile*, G., *op. cit.*, p. 803.

⁸⁹ В разясненията относно Хартата изрично се признава, че „достойнството на човешката личност е част от същината на правата, записани в [Хартата]“ и че „[т]о следователно не може да се накръпява, дори в случай на ограничаване на дадено право“.

упражняване предполага признаване на лична сфера. По-общо казано, трябва да се вземе предвид ролята на зачитането на правото на личен живот в едно демократично общество⁹⁰. Съдът изглежда преценява наличието на намеса в основното съдържание на това право, като взема предвид както *степента*, така и *обхвата* на намесата, което дава основание да се счита, че тази намеса се определя по-скоро количествено, отколкото качествено. Така, от една страна, в решение Digital Rights Съдът е приел по същество, че установеното в Директива 2006/24/ЕО задължение за запазване на данни⁹¹ не води до намеса, която да е толкова тежка, че да засегне основното съдържание на правото на зачитане на личния живот, тъй като тя не позволява „да се разкрива самото съдържание на електронните съобщения“⁹². От друга страна, в становище 1/15 Съдът е приел по същество, че ограничение, свързано само с определени аспекти на личния живот на засегнатите лица, не може да доведе до намеса в основното съдържание на това основно право⁹³.

94. Що се отнася до основното право на защита на личните данни, изглежда, Съдът е приел, че основното съдържание на това право е защитено, когато мярката, въвеждаща намесата, очертава целите на обработването и предвижда правила, целящи да осигурят сигурността на посочените данни, по-специално от случайно или незаконно унищожаване или случайна загуба или промяна на данни⁹⁴.

95. По настоящото дело, макар запитващата юрисдикция да не е посочила изрично изискването за зачитане на основното съдържание на правата, предвидени в членове 7 и 8 от Хартата, въпросът за спазването на това изискване според мен е в основата на четвъртия и шестия преюдициален въпрос. Поради тази причина предлагам на Съда да го разгледа.

96. В това отношение обаче припомням, че в точка 150 от становище 1/15, като същевременно признава, че PNR данните „могат евентуално да разкрият много конкретна информация относно личния живот на определено лице“⁹⁵, и че тази информация може да разкрие, пряко или непряко, чувствителни данни за съответното лице⁹⁶, що се отнася до PNR проектоспоразумението Канада—ЕС Съдът е приел, че тъй като „по естеството си тази информация е ограничена до определени аспекти на личния живот, свързани по-специално с пътувания между Канада и Съюза с въздушен транспорт“, накръняването на основното право на зачитане на личния живот не може да засегне основното съдържание на това право.

97. Наред с обстоятелството, че PNR данните, които са предмет на PNR проектоспоразумението Канада—ЕС, е трябвало да бъдат предадени към трета държава и че последващото им обработване е трябвало да се извърши от органите на тази трета държава на нейна територия, намесата в основното право на зачитане на личния живот, произтичащо от посоченото проектоспоразумение, и предвидената в Директивата за PNR

⁹⁰ В това отношение препращам към съображенията в особеното мнение, общо за съдия Lemmens, съдия Vehabović и съдия Voňniak в решение Big Brother Watch, §§ 3—10.

⁹¹ Директива на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за запазване на данни, създадени или обработени, във връзка с предоставянето на обществено достъпни електронни съобщителни услуги или на обществени съобщителни мрежи и за изменение на Директива 2002/58/ЕО (ОВ L 105, 2006 г., стр. 54; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 53, стр. 51).

⁹² Вж. решение Digital Rights, точка 39; вж. също, по отношение на Директива 2002/58 решение Tele2 Sverige, точка 101.

⁹³ Вж. становище 1/15, точка 150.

⁹⁴ Вж. в този смисъл по-специално решение Digital Rights, точка 40.

⁹⁵ Вж. в същия смисъл становище 1/15, точка 128.

⁹⁶ Вж. становище 1/15, точки 164 и 165.

до голяма степен съвпадат по своето естество. Това важи по-специално и за съответните PNR данни, за системния и общ характер на предаването и за автоматизираното им обработване, както и за запазването на тези данни. Това, по което се различават двете дела обаче, на практика е „географският обхват“ на тези намеси. Всъщност, както посочих в точка 77 от настоящото заключение, видовете обработване на данни — предмет на настоящото дело, не се ограничават до въздушните трасета само с една трета държава, какъвто е случаят в становище 1/15, а обхващат почти всички полети до, от и в рамките на Съюза. Следователно в сравнение с PNR проектоспоразумението Канада—ЕС Директивата за PNR налага систематичното обработване на значително повече пътници във въздушния транспорт, които пътуват със самолет в рамките на Съюза и извън него. Освен това, предвид увеличения обем на обработваните данни и честотата на събирането им, обработването им вероятно може да предостави едновременно по-точна и по-подробна информация за личния живот на засегнатите лица (навици при пътуване, лични отношения, информация относно финансовото положение и др.).

98. Това обаче не променя факта, че подобно на случая в становище 1/15, тази информация, разглеждана отделно, се отнася само до някои аспекти от личния живот, свързани с пътувания с въздушен транспорт. Като се има предвид обаче необходимостта понятието „основно съдържание“ на основните права да се тълкува стеснително, така че да запази защитната си функция по отношение на посегателствата срещу самата същност на тези права, считам, че изводът на Съда в точка 150 от становище 1/15 може да се приложи към настоящото дело.

99. В становище 1/15 Съдът изключва и накърняване на основното съдържание на правото на защита на личните данни⁹⁷. Според мен този извод може също да се приложи към обстоятелствата по настоящото дело. Всъщност, както и в случая с PNR проектоспоразумението Канада—ЕС, в член 1, параграф 2 Директивата за PNR очертава целите на обработването на PNR данните. Освен това посочената директива, както и другите актове на Съюза, към които тя препраща, в частност ОРЗД и Директивата относно защитата на данните при дейности, извършвани от полицията, съдържат специални разпоредби, целящи да осигурят по-специално сигурността, поверителността и целостта на тези данни, както и тяхната защита срещу незаконен достъп и обработване. Макар да не може да се приеме, че правна уредба като предвидената в Директивата за PNR засяга основното съдържание на основните права, защитени с членове 7 и 8 от Хартата, това не променя факта, че тази правна уредба трябва да бъде подложена на стриктен и строг контрол за пропорционалност.

в) По спазването на изискването намесата да отговоря на цел от общ интерес

100. Директивата за PNR има за цел по-специално да гарантира вътрешната сигурност на Съюза и да защити живота и безопасността на лицата посредством предаване на PNR данни на компетентните органи на държавите членки с оглед на използването им в борбата срещу тероризма и тежките престъпления⁹⁸.

⁹⁷ Вж. становище 1/15, точка 150.

⁹⁸ Вж. по-специално съображения 5, 6, 15 и 22 от Директивата за PNR.

101. По-конкретно, видно от член 1, параграф 2 от тази директива във връзка със съображения 6 и 7, както и във връзка с предложението на Комисията, въз основа на което тя е приета (наричано по-нататък „предложението за Директива за PNR“)⁹⁹, в рамките на тази цел правоприлагащите органи¹⁰⁰ използват PNR данните по различен начин. Първо, тези данни се използват, за да се идентифицират лица, участващи или заподозрени в участие във вече извършени терористични престъпления и тежки престъпления, за събиране на доказателства и евентуално за откриване на съучастници на престъпници и разкриване на престъпни мрежи („реактивно“ използване). Второ, PNR данните може да бъдат оценявани преди пристигането или заминаването на пътниците, за да се предотврати извършването на престъпление и да се идентифицират лица, които преди това не са били заподозрени в участие в терористични престъпления или в тежки престъпления и които въз основа на резултата от тази оценка трябва да бъдат подложени на допълнителна проверка от правоприлагащите органи („реално“ използване). Накрая, PNR данните се използват за определяне на критерии за оценка, които впоследствие може да се приложат при преценката на риска, който представляват пътниците преди пристигането или преди заминаването им („проактивно“ използване). Подобно проактивно използване на PNR данните дава възможност на правоприлагащите органи да разглеждат заплахата от тежки престъпления и тероризъм и от перспектива, различна от обработването на други категории лични данни¹⁰¹.

102. От практиката на Съда е видно, че целта за опазване на обществената сигурност, която обхваща по-специално предотвратяване, разследване, разкриване и преследване както на терористични престъпления, така и на престъпления, свързани с тежката престъпност, е цел от общ интерес на Съюза по смисъла на член 52, параграф 1 от Хартата, която може да обоснове дори сериозна намеса в основните права, закрепени в членове 7 и 8 от Хартата¹⁰².

103. Съдът е приел също, че целите за опазване на обществената сигурност и борбата с тежката престъпност допринасят за защитата на правата и свободите на други хора¹⁰³. Следователно, що се отнася до балансирано съгласуване на тези цели и основните права, закрепени в членове 7 и 8 от Хартата¹⁰⁴, следва да се вземе предвид и значението на правата, закрепени в членове 3, 4, 6 и 7 от Хартата. В това отношение макар в решение *La Quadrature du Net* Съдът да е приел, че член 6 от Хартата „не може да се тълкува в смисъл, че налага на публичните органи задължение да приемат специални мерки за преследване на определени престъпления“¹⁰⁵, обратно, що се отнася по-специално до ефективната борба срещу престъпленията, при които пострадали са по-специално ненавършили пълнолетие и други уязвими лица, Съдът е подчертал, че както от член 7 от Хартата могат да произтичат задължения за действие за публичните органи — за приемане на правни мерки за защита на

⁹⁹ Предложение на Комисията от 2 февруари 2011 г. относно използването на резервационни данни на пътниците за предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на престъпления, свързани с тероризъм, и на тежки престъпления (COM(2011) 32 final, стр. 4).

¹⁰⁰ В настоящото заключение използвам понятията „правоприлагащи служби“ или „правоприлагащи органи“ с цел опростяване, за да обознача най-общо всеки орган с правомощия във връзка с разкриване, предотвратяване, разследване или преследване на престъпления, свързани с тероризъм, или на тежки престъпления, обхванати от Директивата за PNR.

¹⁰¹ Вж. съображение 7 от Директивата за PNR. Вж. също предложението за Директива за PNR, стр. 5.

¹⁰² Вж. в този смисъл становище 1/15, както и решение от 2 март 2021 г., *Prokuratuur* (Условия за достъп до данни за електронните съобщения) (C-746/18, наричано по-нататък „решение *Prokuratuur*“, EU:C:2021:152, т. 33 и цитираната съдебна практика).

¹⁰³ Вж. в този смисъл становище 1/15, т. 149 и цитираната съдебна практика, както и решение *La Quadrature du Net*.

¹⁰⁴ Вж. по-долу анализа относно пропорционалността на намесата.

¹⁰⁵ Вж. решение *La Quadrature du Net*, точка 125.

личния и семейния живот, така и от членове 3 и 4 от нея, що се отнася до защитата на физическата и психическата неприкосновеност на лицата, както и до забраната на изтезанията и на нечовешкото или унижително отношение¹⁰⁶.

104. Накрая, Съдът е приел, че значението на целта за опазване на *националната сигурност* надхвърля това на целите за борба с престъпността като цяло, дори и с тежката престъпност, както и за опазване на обществената сигурност, и следователно може да обоснове мерки, включващи по-сериозна намеса в основните права от тези, които биха могли да обосноват останалите цели¹⁰⁷. Тъй като терористичните дейности могат да представляват заплаха за националната сигурност на държавите членки, въведената с Директивата за PNR система допринася за постигането на целта за опазване на националната сигурност на държавите членки, доколкото служи като инструмент за борба с такива дейности.

г) По спазването на принципа на пропорционалност

105. Съгласно член 52, параграф 1, второ изречение от Хартата при спазване на принципа на пропорционалност ограничения на упражняването на признато от нея основно право могат да бъдат налагани само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора.

106. В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда принципът на пропорционалност изисква актовете на институциите на Съюза да са годни да постигнат легитимните цели, следвани от разглежданата правна уредба, и да не надхвърлят границите на подходящото и необходимото за постигането на тези цели¹⁰⁸.

107. Съгласно постоянната практика на Съда защитата на основното право на зачитане на личния живот на равнище на Съюза изисква дерогациите и ограниченията на защитата на личните данни да се въвеждат в границите на *строго необходимото*. Освен това целта от общ интерес не може да се преследва, без да се отчете фактът, че тя трябва да бъде съвместена с основните права, които се засягат от мярката, като се претеглят, от една страна, целта от общ интерес и от друга страна, разглежданите права¹⁰⁹. По-конкретно пропорционалността на ограничение на правата, признати в членове 7 и 8 от Хартата, трябва да се прецени, като се измери тежестта на намесата в съответните основни права, която включва подобно ограничение, и като се провери дали значението на преследваната с това ограничение цел от общ интерес е свързано с тази тежест¹¹⁰.

108. От практиката на Съда е видно, че за да изпълни изискването за пропорционалност, Директивата за PNR като правно основание, включващо намеса в основните права, закрепени в членове 7 и 8 от Хартата и описани в точки 70—83 от настоящото заключение, трябва да предвижда ясни и точни правила, които да уреждат обхвата и прилагането на

¹⁰⁶ Вж. решение La Quadrature du Net, точка 126 и цитираната съдебна практика.

¹⁰⁷ Вж. решение La Quadrature du Net, точка 136.

¹⁰⁸ Вж. решение Digital Rights, т. 46 и цитираната съдебна практика.

¹⁰⁹ Вж. становище 1/15, точка 140, както и решение La Quadrature du Net, точка 130 и цитираната съдебна практика. Изискването обработването на лични данни да отразява на всеки етап „правилното равновесие между всички засегнати интереси, независимо дали са публични или частни, както и засегнатите права и свободи“, е закрепено и в член 5 от Конвенция 108.

¹¹⁰ Вж. в този смисъл решение от 2 октомври 2018 г., Ministerio Fiscal, C-207/16, (EU:C:2018:788, т. 55 и цитираната съдебна практика), и решения La Quadrature du Net, точка 131 и Prokuratuur, точка 32.

мерки, обхващащи такава намеса, и да налагат минимални изисквания, така че лицата, чиито лични данни са били предадени, да разполагат с достатъчни гаранции, позволяващи ефикасна защита на тези лични данни срещу рискове от злоупотреби, както и срещу всякакъв неправомерен достъп и използване на тези данни¹¹¹. Необходимостта от такива гаранции е още по-голяма, когато, както в случая, личните данни са подложени на автоматично обработване и когато става дума за защита на чувствителните данни, които са особената категория лични данни¹¹².

109. Що се отнася до обхвата на съдебния контрол за спазване на изискванията, произтичащи от принципа на пропорционалност, като се има предвид важната роля на защитата на личните данни с оглед на основното право на зачитане на личния живот и намесата в тези права, произтичащи от Директивата за PNR, правото на преценка на законодателя на Съюза се оказва ограничено, поради което следва да бъде упражнен стриктен контрол¹¹³.

1) По годността на предвидените в Директивата за PNR видове обработване на PNR данни с оглед на преследваната цел

110. В точка 153 от становище 1/15 Съдът е приел по отношение на PNR проектоспоразумението Канада—ЕС, че предаването на PNR данни към Канада и последващото им обработване могат да се считат за годни да гарантират осъществяването на целта, свързана със защита на обществената сигурност и безопасност. Тази годност, призната от дълго време както на равнището на Съюза, така и в световен мащаб¹¹⁴, според мен не може да се поставя под въпрос по отношение на събирането и последващото обработване на PNR данни, както спрямо външни за ЕС полети, така и спрямо вътрешни за ЕС полети¹¹⁵.

111. При това положение ефикасността на установената с Директивата PNR система за обработване на PNR данни може да бъде оценена само конкретно, като се преценяват резултатите от прилагането ѝ¹¹⁶. В този смисъл от съществено значение е тази ефикасност да се подлага на непрекъсната оценка въз основа на възможно най-точни и надеждни статистически данни¹¹⁷. В това отношение Комисията следва да извършва редовно преглед, аналогичен на предвидения в член 19 от Директивата за PNR.

2) По строго необходимия характер на намесата

112. Въпреки че Cour constitutionnelle (Конституционен съд) не изразява изрично съмнения по въпроса дали Директивата за PNR съдържа ясни и точни правила, които се ограничават до строго необходимото, що се отнася до определянето на целите на обработването на PNR

¹¹¹ Вж. в този смисъл решения Digital Rights, точка 54, Schrems I, точка 91 и становище 1/15, точка 141.

¹¹² Вж. становище 1/15, точка 141 и цитираната съдебна практика.

¹¹³ Вж. в този смисъл решение Digital Rights, точка 48.

¹¹⁴ Вж. в този смисъл съображенията, изложени в точки 201—203 от настоящото заключение.

¹¹⁵ В това отношение препращам към данните в работния документ от 2020 г.

¹¹⁶ Вж. в този смисъл становище от 19 август 2016 г., стр. 5.

¹¹⁷ Относно значението на статистическите данни за оценка на ефикасността на установената с Директивата за PNR система вж. по-специално становище 1/2011 от 14 юни 2011 г. относно предложението за Директива за PNR, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1786-FRA-PNR-Opinion-2011_FR.pdf, точка 2.1.2.1 (наричано по-нататък „становище 1/2011 на FRA“).

данните¹¹⁸, поисканият от запитващата юрисдикция анализ на пропорционалността на предвидената с тази директива система според мен не може да не включва и разглеждане на този въпрос¹¹⁹.

i) Относно определянето на целите на обработването на PNR данните

113. Ясното определяне на целите, за които достъпът на компетентните органи до лични данни и последващото им използване са разрешени, представлява основно изискване на всяка система за обработване на данни, по-специално за целите на наказателното преследване. Освен това изпълнението на това изискване е необходимо, за да може Съдът да прецени пропорционалността на съответните мерки, като приложи установения в неговата практика критерий за тежест на намесата спрямо значимостта на преследваната цел¹²⁰.

114. Съдът е подчертал значението на ясното определяне на целите на мерките, свързани с ограничения на основните права на зачитане на личния живот и на защита на личните данни по-специално в решение *Digital Rights*, в което е приел за невалидна Директива 2006/24. В точка 60 от това решение Съдът е отбелязал, че тази директива не предвижда „никакъв обективен критерий, позволяващ да се ограничи достъпът на компетентните национални органи до данните и тяхното последващо използване за целите на предотвратяването, разкриването или преследването на престъпления, които — с оглед на широтата и тежестта на намесата в основните права по членове 7 и 8 от Хартата — да могат да се считат за достатъчно тежки, че да обосновават подобна намеса“, и че обратно, „член 1, параграф 1 от нея съдържа единствено общо препращане към тежките престъпления, както са определени в националното право на всяка държава членка“.

115. Член 1, параграф 2 от Директивата за PNR предвижда общ критерий за ограничаване на целите, съгласно който „[с]ъбраните в съответствие с настоящата директива резервационни данни на пътниците могат да се обработват единствено за целите на предотвратяването, разкриването, разследването и наказателното преследване на терористични престъпления и тежки престъпления“. За разлика обаче от Директива 2006/24, самата Директива за PNR не се ограничава до такова посочване, а в член 3, точки 8 и 9 определя както понятието „терористични престъпления“, така и понятието „тежки престъпления“ — първото чрез препращане към членове 1—4 от Рамково решение 2002/475/ПВР на Съвета от 13 юни 2002 година относно борбата срещу тероризма (ОВ L 164, 2002 г., стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 3, стр. 252) (заменено с Директива (ЕС) 2017/541)¹²¹, а второто, от една страна, като изброява в приложение II категориите престъпления, които съответстват на това понятие, и от друга страна, като установява степен на тежест — от гледна точка на максималния срок на наказанието лишаване от свобода или изискващата задържане мярка, с които са наказуеми тези престъпления.

¹¹⁸ Този въпрос обаче е ясно поставен от *Verwaltungsgericht Wiesbaden* (Административен съд Висбаден, Германия) по висящото дело C-215/20.

¹¹⁹ Комисията е поканена да представи становището си в тази връзка в рамките на въпрос за писмен отговор. На другите заинтересовани страни е дадена възможност да вземат отношение по този въпрос в съдебното заседание.

¹²⁰ Вж. точка 107 *in fine* от настоящото заключение.

¹²¹ Директива на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2017 година относно борбата с тероризма и за замяна на Рамково решение 2002/475/ПВР на Съвета, и за изменение на Решение 2005/671/ПВР на Съвета (ОВ L 88, 2017 г., стр. 6).

116. Макар препращането към релевантните разпоредби на Директива 2017/541 да позволява да се определят достатъчно ясно и точно деянията, които може да се квалифицират като терористични престъпления съгласно член 3, точка 8 от Директивата за PNR, и да се прецени тяхната сериозност за целите на претеглянето на значимостта на преследваната с тази директива цел за защита на обществената сигурност и на тежестта на произтичащата намеса в основните права, закрепени в членове 7 и 8 от Хартата, същият извод не е толкова очевиден, що се отнася до всички престъпления, изброени в приложение II.

117. В точка 177 от становище 1/15 Съдът е приел, че PNR проектоспоразумението Канада—ЕС определя ясно и точно степента на тежест на престъпленията, обхванати от понятието „тежка транснационална престъпност“, като изисква да бъдат „наказвани с лишаване от свобода от поне четири години или с по-тежко наказание“, като препраща към „дефинираните в канадското право престъпления“ и като определя „различните хипотези, в които се счита, че дадено престъпление е с транснационален характер“.

118. Спрямо правната уредба, разгледана от Съда в това становище, Директивата за PNR, първо, не взема предвид транснационалния характер при определяне на посочените престъпления, второ, предвижда изчерпателен списък на престъпления, които по естеството си се считат за тежки престъпления, при условие че минималният размер, който предвиденото наказание трябва да достига, е максималното наказание по член 3, точка 9 от тази директива, трето, по принцип намалява степента на тежест на престъплението, като установява критерий, основан на размера на максималното наказание, и като определя праг от три години лишаване от свобода.

119. Що се отнася, първо, до липсата на ограничителен критерий, основан на транснационалния характер, несъмнено е вярно, че ограничаването на материалното приложно поле на Директивата за PNR само до тежки „трансгранични“ престъпления би позволило да се определят престъпления, които по естеството си може най-малкото потенциално да имат обективна връзка с пътуванията с въздушен транспорт, а следователно с категориите данни, събрани и обработвани съгласно Директивата за PNR¹²². Въпреки това по принцип споделям изразеното от Комисията виждане, че за разлика от контекста на международно споразумение, по отношение на механизъм за борба с престъпността, чиято цел е защитата на вътрешната сигурност на Съюза, релевантността и необходимостта от този критерий не е така ясна. Освен това, както отново твърди Комисията, липсата на трансгранични елементи сама по себе си не е признак, позволяващ да се изключи тежестта на дадено престъпление.

120. Второ, по отношение на критерия, определящ степента на тежест на посочените престъпления — който, с цел извършване на преценка *ex ante* на тежестта, трябва да се тълкува в смисъл, че се отнася до максималния срок на предвиденото в закон наказание лишаване от свобода или изискваща задържане мярка, а не до конкретното наказание или мярка в даден случай — критерий, който, макар да се основава на минималния размер на

¹²² В това отношение следва да се отбележи, че понятието „транснационално престъпление“ съгласно определеното например в PNR проектоспоразумението Канада—ЕС е достатъчно широко, за да включва и престъпления, извършени само в една държава и в която извършителят „се намира или възнамерява да пътува до друга държава“, вж. член 3, параграф 3, буква д) от PNR проектоспоразумението Канада—ЕС, чийто текст е възпроизведен в точка 30 от становище 1/15. Ще отбележа още, че в становище 1/2011 (т. 2.2.3.1 и 3.7.) FRA е предложила да се ограничи PNR системата на Съюза само до тежки транснационални престъпления. Обратно, в предложението за Директива за PNR се предвижда диференцирано автоматизирано обработване за транснационалните престъпления и за тези, които нямат транснационален характер (член 4, параграф 2, буква а) от това предложение.

максималното наказание, а не на минималния размер на минималното наказание, сам по себе си не е годен да определи достатъчна степен на тежест, която може да обоснове намесата в основните права, закрепени в членове 7 и 8 от Хартата, до която водят видовете обработване на данни, предвидени в Директивата за PNR. Според мен обаче този критерий следва да се тълкува като критерий, определящ „минимална“ степен на тежест. Така, макар да забранява на държавите членки да считат за „тежки престъпления“ посочените в приложение II престъпления, за които националното наказателно право предвижда наказание лишаване от свобода или изискваща задържане мярка с максимален срок, по-кратък от три години, този критерий не ги задължава автоматично да приемат подобна квалификация за всички престъпления, които могат да бъдат включени в същото приложение II и за които е предвидено наказание, което достига срока по член 3, точка 9 от Директивата за PNR, когато предвид особеностите на съответната наказателна система, признаването би довело до използване на предвидения с Директивата за PNR режим за целите на предотвратяване, разследване, разкриване и наказателно преследване на общи престъпления в противоречие с целите на тази директива.

121. Що се отнася, трето, до списъка в приложение II, най-напред следва да се отбележи, че обстоятелството, че Директивата за PNR предвижда изчерпателен списък с престъпленията, обхванати от определението „тежки престъпления“, представлява основна изрична и съществена гаранция, за да се гарантира законосъобразността на установената с Директивата за PNR система и за да се гарантира правната сигурност на пътниците. Налага се обаче изводът, че посоченият списък включва както престъпления, които по естеството си несъмнено са тежки — като например трафик на хора, сексуална експлоатация на деца и детска порнография, незаконен трафик на оръжия или на ядрени или радиоактивни материали, незаконно отвлечане на въздухоплавателни средства/плавателни съдове, престъпления от компетентността на Международния наказателен съд, убийство, изнасилване, отвлечане, противозаконно лишаване от свобода и вземане на заложенници¹²³ — така и престъпления, за които такава степен на тежест не е толкова очевидна, като например измама, подправяне и пиратство на изделия, подправяне на административни документи и търговия с тях, трафик на откраднати превозни

¹²³ Следва да се отбележи също, че някои от посочените в приложение II престъпления спадат към квалифицираната в член 83, параграф 1, първа алинея ДФЕС като „особено тежка“ престъпност и са изброени в алинея втора от този параграф. Става дума по-специално за трафик на хора, сексуална експлоатация на деца, незаконен трафик на наркотици, незаконен трафик на оръжия, изпирание на пари, корупция, фалшифициране на платежни средства, компютърна престъпност и организирана престъпност. В няколко от тези области на основание член 83, параграф 1 ДФЕС законодателят на Съюза е приел директиви, установяващи „минимални правила относно определянето на престъпленията и на санкции“, вж. по-специално Директива 2011/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 година относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него и за замяна на Рамково решение 2002/629/ПВР на Съвета (ОВ L 101, 2011 г., стр. 1), Директива 2011/93/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно борбата със сексуалното насилие и със сексуалната експлоатация на деца, както и с детската порнография и за замяна на Рамково решение 2004/68/ПВР на Съвета (ОВ L 335, 2011 г., стр. 1, и поправка в ОВ L 18, 2012 г., стр. 7), Директива 2013/40/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 12 август 2013 година относно атаките срещу информационните системи и за замяна на Рамково решение 2005/222/ПВР на Съвета (ОВ L 218, 2013 г., стр. 8), Директива (ЕС) 2019/713 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 година за борба с измамите със и подправянето на непарични платежни средства и за замяна на Рамково решение 2001/413/ПВР на Съвета (ОВ L 123, 2019 г., стр. 18), Директива (ЕС) 2017/1371 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2017 година относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред (ОВ L 198, 2017 г., стр. 29) и Директива (ЕС) 2018/1673 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2018 година за борба с изпирването на пари по наказателноправен ред (ОВ L 284, 2018 г., стр. 22).

средства¹²⁴. Освен това някои от престъпленията, включени в приложение II, е по-вероятно да имат транснационален характер поради естеството си, като например трафик на хора, незаконен трафик на упойващи вещества или на оръжия, сексуална експлоатация на деца, подпомагане на незаконната имиграция, незаконно отвличане на въздухоплавателни средства, и да имат също връзка с въздушния превоз на пътници.

122. Що се отнася до достатъчната яснота и точност на точките в приложение II, равнището е твърде променливо. Така, макар съдържащият се в това приложение списък да трябва да се счита за изчерпателен, няколко от точките в него са с „отворен“ характер¹²⁵, а други препращат към общи понятия, които може да включват значителен брой престъпления с различна тежест, макар отново в рамките на максималния праг по член 3, точка 9 от Директивата за PNR¹²⁶.

123. В това отношение следва да се отбележи, от една страна, че директивите за хармонизация, приети в областите по член 83, параграф 1 ДФЕС и посочени в бележка под линия 123 от настоящото заключение, разкриват релевантни обстоятелства, позволяващи да се идентифицират поне някои от тежките престъпления, които може да бъдат обхванати от съответните точки от приложение II. Така например в членове 3—8 Директива 2013/40 дефинира различни престъпления, обхванати от понятието „киберпрестъпност“, посочено в точка 9 от това приложение, като във всеки случай се положи грижа да се изключат деянията, представляващи „случаи, които се считат за маловажни“¹²⁷. Също така в Директива 2019/713 се дефинират някои видове престъпления, свързани с извършване на измами, а в Директива 2017/1371 е дефиниран фактическият състав на „измами, засягащи финансовите интереси на Съюза“. В този контекст следва да се посочи още приетата на основание член 175, параграф 1 ЕО Директива 2008/99/ЕО относно защитата на околната среда чрез наказателно право¹²⁸, която в член 3 дефинира редица тежки престъпления в областта на околната среда, които може да бъдат включени в точка 10 от приложение II, включително деяния, квалифицирани като „незаконен трафик на застрашени животински видове и [като] незаконен трафик на застрашени растителни видове и разновидности“, като се изключват деяния с незначително въздействие върху защитения обект. Накрая ще припомним Директива 2002/90/ЕО¹²⁹, която определя подпомагането на незаконното влизане, преминаването и пребиваването и Рамково решение 2002/946/ПВР¹³⁰ за укрепване

¹²⁴ Следва обаче да се отбележи, че всички посочени в приложение I престъпления, с изключение на „промишления шпионаж“, се съдържат в член 2, параграф 2 от Рамково решение 2002/584/ПВР на Съвета от 13 юни 2002 година относно европейската заповед за арест и процедурите за предаване между държавите членки (ОВ L 190, 2002 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 3). Макар да не са изрично квалифицирани като тежки, когато достигат същата степен на наказание лишаване от свобода по член 3, точка 9 от Директивата за PNR, те все пак водят до предаване въз основа на европейска заповед за арест, без проверка за двойната наказуемост на деянието. Почти всички посочени престъпления, с изключение на „саботаж“, „незаконно отвличане на въздухоплавателни средства“ и „промишлен шпионаж“, са включени и в приложение I към Регламент (ЕС) 2018/1727 на Европейския парламент и на Съвета от 14 ноември 2018 година относно Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на наказателното правосъдие (Евроюст) и за замяна и отмяна на Решение 2002/187/ПВР на Съвета (ОВ L 295, 2018 г., стр. 138), в който е поместен списъкът на „тежките престъпления“, които са от компетентността на Евроюст.

¹²⁵ Става дума по-специално за точки 7, 8, 10 и 16.

¹²⁶ Такъв например е случаят с „измамите“ (т. 7), „корупцията“ (т. 6), „киберпрестъпността“ (т. 9) и „престъпленията срещу околната среда“ (т. 10). Именно относно такива престъпления, свързани с извършване на измама, е въпросът на *Verwaltungsgericht Wiesbaden* (Административен съд Висбаден, Германия) по-специално по висящото дело C-215/20.

¹²⁷ Впрочем в член 9 на тази директива се уточнява минимален размер на максималния срок на наказанието лишаване от свобода, с което се наказват тези престъпления — праг, който само при някои обстоятелства достига три години.

¹²⁸ Директива от 19 ноември 2008 година (ОВ L 328, 2008 г., стр. 28).

¹²⁹ Директива за определяне на подпомагане на незаконното влизане, преминаването и пребиваването (ОВ L 328, 2002 г., стр. 17; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 33).

¹³⁰ Рамково решение на Съвета от 28 ноември 2002 година за укрепване на наказателноправната рамка за предотвратяване на подпомагането на незаконното влизане, транзит и престой (ОВ L 328, 2002 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 30).

на наказателноправната рамка за предотвратяване на тези престъпления, Рамково решение 2003/568/ПВР¹³¹, което дефинира престъпления, квалифицирани като „активна и пасивна корупция в частния сектор“, и Рамково решение 2008/841/ПВР¹³², което дефинира престъпленията, свързани с участие в престъпна организация.

124. От друга страна, следва да се отбележи — както правилно посочва Комисията — че при липса на пълна хармонизация на материалното наказателно право, законодателят на Съюза не може да бъде упрекнат, че не е уточнил допълнително престъпленията, упоменати в приложение II. Така, за разлика от това, което ще бъде разгледано по-нататък в настоящото заключение по отношение на списъка с PNR данните, съдържащ се в приложение I, транспонирането във вътрешното право на списъка с престъпления в приложение II, непременно изисква от държавите членки да определят в зависимост от особеностите на съответните им национални наказателни системи, престъпленията, които може да бъдат включени в този списък. Това обаче трябва да се извърши при пълно спазване на критерия, съгласно който всяка намеса в основните права, предвидени в членове 7 и 8 от Хартата, трябва да се ограничи до строго необходимото. Така например според мен не е изключено държавите членки да предвидят използването на PNR данните за някои престъпления, като например посочените в точки 7, 16, 17, 18 и 25 от приложение II, да трябва да бъде ограничено до случаите, в които тези престъпления имат трансграничен характер или са извършени в рамките на престъпна организация, или водят до някои отегчаващи обстоятелства. Под контрола на Съда съдилищата на държавите членки следва да тълкуват националните разпоредби за транспониране на посочения списък във вътрешното право в съответствие както с Директивата за PNR, така и с Хартата, така че за всяка точка обработването на PNR данните да продължава да е ограничено до престъпленията с висока степен на тежест съгласно тази директива, както и до престъпленията, за които това обработване е от значение¹³³.

125. Като се вземат предвид направените в точки 120 и 124 от настоящото заключение уточнения, според мен член 3, точка 9 от Директивата за PNR и списъкът с престъпления в приложение II към нея отговарят на изискванията за яснота и точност и не надхвърлят границите на стриктно необходимото.

126. Трябва обаче да се признае, че решението, изложено в точка 124 от настоящото заключение, не е напълно задоволително. Всъщност, от една страна, то оставя на държавите членки значителна свобода на преценка, така че материалното приложно поле на обработването на PNR данните може значително да се различава в различните държави членки, като по този начин се възпрепятства постигането на преследваната от законодателя на Съюза цел за хармонизиране¹³⁴. От друга страна, това решение предполага, че контролът за пропорционалност на основен елемент от системата, каквото е ограничаването на целите на това обработване, следва да се извършва *ex post* по отношение на националните мерки за транспониране, а не *ex ante* по отношение на самата Директива за PNR. Следователно е желателно, ако Съдът реши да приеме, както предлагам, че член 3, точка 9 от Директивата за PNR, както и списъкът на престъпления в приложение II към нея, е в съответствие с член 7, член 8 и член 52, параграф 1 от Хартата, да привлече вниманието на законодателя

¹³¹ Рамково решение на Съвета от 22 юли 2003 година относно борбата с корупцията в частния сектор (ОВ L 192, 2003 г., стр. 54; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 122).

¹³² Рамково решение на Съвета от 24 октомври 2008 година относно борбата с организираната престъпност (ОВ L 300, 2008 г., стр. 42).

¹³³ Вж. по-специално съображения 7 и 22 от Директивата за PNR.

¹³⁴ Вж. съображение 35 от Директивата за PNR.

на Съюза върху факта, че такава преценка е само временна и предполага от страна на законодателя да провери с оглед на направеното от държавите членки транспониране на тази разпоредба и този списък, както и въз основа на статистическите данни, посочени в член 20 от Директивата за PNR, необходимостта от: i) допълнително уточняване на съдържащите се в този списък категории престъпления, ограничавайки обхвата им, ii) премахване от списъка на престъпленията, за които видовете обработване на PNR данните е непропорционално или ирелевантно, или пък неефикасно, iii) да увеличи степента на тежест на престъпленията, посочени в член 3, точка 9 от Директивата за PNR¹³⁵. Във връзка с това следва да се отбележи, че макар член 19, параграф 2, буква б) от Директивата за PNR да изисква Комисията да извършва преглед на всички елементи от тази директива, като отделя специално внимание на „необходимостта и пропорционалността на събирането и обработването на резервационни данни на пътниците за всяка от установените в директивата цели“, нито докладът на Комисията от 2020 г., нито придружаващият го работен документ от 2020 г. съдържат според мен преглед със задоволителен резултат по този въпрос.

ii) Относно категориите PNR данни, посочени в Директивата за PNR (втори и трети преюдициален въпрос)

127. Директивата за PNR предвижда предаването на ЗДП на 19 категории PNR данни, събирани от въздушните превозвачи за целите на резервациите на полети. Тези категории, изброени в приложение I, съответстват на категориите, които се съдържат в резервационните системи на авиокомпаниите и на изброените в приложение I към ръководните насоки за резервационните данни за пътниците, приети от Международната организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО) през 2010 г.¹³⁶ (наричани по-нататък „насоките на ИКАО“).

128. С втория си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали приложение I е валидно от гледна точка на членове 7, 8 и член 52, параграф 1 от Хартата, като се има предвид, от една страна, обхватът на личните данни, изброени в това приложение — и по-специално на API данни, посочени в точка 18 от него, доколкото тези данни надхвърлят изброените в член 3, параграф 2 от Директивата за API — и от друга страна, дали е възможно тези данни, взети заедно, да разкриват чувствителна информация, с което да надхвърлят границите на „строго необходимото“. С третия си въпрос — който се отнася, както вече имах повод да подчертая, до спазването на първото от трите условия, посочени в член 52, параграф 1 от Хартата, съгласно което всяка намеса в основно право трябва да бъде „предвидена в закон“ — Cour constitutionnelle (Конституционен съд) иска от Съда, от друга страна, да се произнесе по валидността на точки 12 и 18 от приложение I, предвид по-специално техния „отворен“ характер.

¹³⁵ Вж. по аналогия решения от 16 декември 2008 г., Arcelor Atlantique et Lorraine и др. (C-127/07, EU:C:2008:728, т. 61 и 62), и от 17 октомври 2013 г., Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, т. 91 и 94).

¹³⁶ Вж. документ 9944, одобрен от генералния секретар на ИКАО и публикуван под негово ръководство. Текстът на френски език на този документ е достъпен на уебсайта https://www.icao.int/Security/FAL/ANNEX9/Documents/9944_cons_fr.pdf. В съответствие с точка 9.22 от приложение 9 (Улесняване) към Конвенцията за международно гражданско въздухоплаване, подписана в Чикаго на 7 декември 1944 г. (наричана по-нататък „Чикагската конвенция“), договарящите държави по тази конвенция, които изискват PNR данните, са длъжни да съобразят изискванията си във връзка с данните и обработването им по-специално с тези насоки.

129. Тъй като анализът, който следва да се направи в рамките на втория преюдициален въпрос, предполага да се установи дали категориите лични данни, посочени в приложение I, са достатъчно ясни и точни, ще разгледам първо третия преюдициален въпрос.

– *Относно достатъчния ясен и точен характер на точки 12 и 18 от приложение I (трети преюдициален въпрос)*

130. В самото начало следва да се отбележи, че широтата и тежестта на намесата в предвидените в членове 7 и 8 от Хартата основни права, до която води мярка, с която се въвеждат ограничения за упражняването на тези права, зависят преди всичко от обхвата и естеството на личните данни, които са предмет на обработване. Следователно идентифицирането на тези данни представлява съществена операция, която всяко правно основание, въвеждащо такава мярка, трябва задължително да провежда възможно най-ясно и точно.

131. Що се отнася до обработването на PNR данни, това изискване е признато в становище 1/15. Като се произнася по отношение на точките в приложението към PNR проектоспоразумението ЕС—Канада, съдържащи изброените PNR данни, посочени в предвиденото споразумение, в това становище Съдът е приел по-специално, че използването на общи категории информация, които не определят в достатъчна степен обхвата на подлежащите на предаване данни, както и използването на примерни списъци с данни, които не предвиждат никакво ограничение по отношение на естеството и обхвата на информацията, която може да попадне в съответната точка, не отговаря на условията за яснота и точност.

132. Именно с оглед на тези принципи следва да се разгледа третият преюдициален въпрос.

133. Що се отнася до точка 12 от приложение I, нейният текст е следният:

„Общи забележки (включително всяка налична информация за непридружавани непълнолетни лица под 18 години, като име и пол на лицето, възраст, говорим език (говорими езици), име и данни за връзка с настойника при заминаване и връзката му с непълнолетното лице, име и данни за връзка с настойника при пристигане и връзката му с непълнолетното лице, агент при заминаване и пристигане)“.

134. Доколкото се отнася до „общите забележки“, подобно на точка 17 от приложението към PNR проектоспоразумението Канада—ЕС, тази точка представлява т.нар. „поле със свободен текст“, което трябва да включва цялата информация, събрана от въздушните превозвачи в рамките на дейността им по предоставяне на услуги, освен вече изброената в другите точки на приложение I. Налага се обаче изводът, направен от Съда в точка 160 от становище 1/15, че точката „не предоставя никакво указание относно естеството и обхвата на сведенията, които трябва да се предадат, като дори изглежда възможно да включва информация, която е без всякаква връзка с целта, с оглед на която се предават PNR данните“. Освен това, след като уточнението в скоби в текста на точка 12 от приложение I, което се отнася до информацията относно непридружавани непълнолетни лица, е дадена само като пример, видно от използването на думата „включително“, точката не съдържа никакво ограничение относно естеството и обхвата на информацията, която може да

попадне в нея¹³⁷.

135. При това положение не може да се счита, че точка 12 от приложение I е очертана достатъчно ясно и точно.

136. Въпреки че Комисията и Парламентът, изглежда, споделят този извод, държавите членки, представили становища по третия преюдициален въпрос, както и Съветът, се противопоставят на този извод въз основа на доводи, които до голяма степен се припокриват.

137. На първо място, с първата група доводи се цели най-общо да се постави под въпрос възможността за прилагане към настоящото дело на изводите, до които е стигнал Съдът в становище 1/15.

138. В това отношение, макар да съзнавам различния контекст, който характеризира двете дела, тук следва да се отбележи само че изводът, до който стига Съдът в точка 160 от становище 1/15, що се отнася до точка 17 от приложението към PNR проектоспоразумението Канада—ЕС, се основава изключително на семантично и структурно тълкуване на тази точка. Такова тълкуване обаче е напълно приложимо към точка 12 от приложение I, чийто текст в частта, която не съдържа примери, е идентичен с този на посочената точка и има аналогична структура. Освен това, както ще изясня подробно по-нататък, съответните две правила се вписват в същия многостранен нормативен контекст, състоящ се по-специално от насоките на ИКАО, на които впрочем Съдът изрично се е позовал в точка 156 от становище 1/15. При тези обстоятелства не само няма пречка да се възприеме същото тълкуване за точка 12 от приложение I като възприетото от Съда в точка 160 от становище 1/15 за точка 17 от приложението към PNR проектоспоразумението Канада—ЕС, но и най-вече няма никакво основание за отклоняване от него.

139. На второ място, редица държави членки подчертават, че различните точки от приложение I, включително точка 12, съответстват на точките от приложение I към насоките на ИКАО, които въздушните превозвачи познават добре и в които те са напълно способни да вложат точно определено съдържание. Тази точка 12 съответства по-специално на последните две точки от посоченото приложение, озаглавени съответно „общи бележки“ и „поле със свободен текст/код в друга допълнителна информация [Other Supplementary Information] (OSI), специална информация във връзка със служебно запитване [Special Service Request] (SSR), специална служебна информация [Special Service Information] (SSI), забележки/история на промени“ и отнасящи се до „допълнителна информация“ или до „информация във връзка със служебно запитване“¹³⁸.

140. В това отношение следва да се отбележи най-напред, че съответствието между точките от приложение I към PNR проектоспоразумението Канада—ЕС, от една страна, и точките от приложение I към насоките на ИКАО, от друга страна, не е попречило на Съда да приеме в това становище, че някои от точките в приложение I към посоченото проектоспоразумение не отговарят на изискванията за яснота и точност, на които следва да отговаря мярка, с която се ограничава упражняването на основни права. По-нататък, следва да се посочи, че

¹³⁷ Вж. в същия смисъл становище 1/15, точка 160.

¹³⁸ Вж. точки 2.1.2 и 2.1.5 от насоките на ИКАО.

препращане, което впрочем не е изрично¹³⁹, към насоките на ИКАО, не дава възможност, противно на това, което изглежда считат някои държави членки, за допълнително уточняване на естеството и обхвата на информацията, която може да бъде посочена в точка 12 от приложение I. Обратно, прочитът на тези насоки утвърждава извода, че рубрика „поле със свободен текст“ като въпросната точка 12 включва неопределен брой данни от всякакъв вид в допълнение към тези, които служебно се включват в PNR данните¹⁴⁰.

141. На трето място, някои правителства поддържат, че посредством вътрешни законодателни мерки и в рамките на ограниченията, наложени с членове 7 и 8 и член 52, параграф 1 от Хартата, държавите членки са длъжни да пояснят информацията, която може да бъде включена в точка 12 от приложение I. Всъщност в самата същност на една директива би било да се оставя на държавите членки свобода на преценка по отношение на средствата, необходими за прилагането на нейните разпоредби.

142. В това отношение, както вече посочих в точка 86 от настоящото заключение, считам, че когато мерки, които водят до намеса в предвидените в Хартата основни права, произтичат от законодателен акт на Съюза, законодателят на Съюза трябва да определи точния обхват на тази намеса при спазване на горепосочените критерии за яснота и точност, както и на принципа на пропорционалност. Следователно, когато избраният от законодателя акт е директива, при транспонирането ѝ в съответните национални правни системи на държавите членки според мен не може да се делегира определянето на основни елементи, очертаващи обхвата на намесата, като например, що се отнася до ограничения на предвидените в членове 7 и 8 от Хартата основни права, естеството и обхватът на личните данни, които следва да се обработват.

143. На четвърто място, някои държави членки отбелязват, че точка 12 от приложение I следва да се разбира в смисъл, че се отнася само до информация, свързана с транспортната услуга. Така тълкувана, тази точка е съвместима с членове 7 и 8 и член 52, параграф 1 от Хартата.

144. И този довод не ми се струва убедителен. Всъщност, най-напред, информацията, която може да бъде включена в точката „обща бележка“ и под кодове OSI, SSI и SSR, е твърде разнообразна (медицински грижи, специална храна или хранителни предпочитания, всякакво искане за съдействие, информация относно непридружавани непълнолетни лица и др.)¹⁴¹ и цялата информация е свързана с транспортната услуга, доколкото по-специално има за цел да се даде възможност на въздушния превозвач да приспособи услугата към изискванията на всеки пътник. Следователно тълкувателен критерий, основан на релевантността на информацията спрямо транспортната услуга, не позволява да се уточни допълнително обхватът на тази точка 12. По-нататък бих следва да се отбележи, че макар в точка 159 от становище 1/15 да използва този критерий, за да тълкува различна точка от приложението към PNR проектоспоразумението Канада—ЕС по начин, съответстващ на

¹³⁹ Единствената препратка към насоките на ИКАО в Директивата за PNR се съдържа в съображение 17 и се отнася само до „поддържаните формати за предаване на резервационни данни на пътниците от въздушните превозвачи на държавите членки“.

¹⁴⁰ Така в точка 2.1.5 от тези насоки се посочва „допълнителна информация“ или „информация във връзка със служебно запитване“, които може да се отнасят до „искания за медицински грижи или за специална храна, за „непридружавани непълнолетни лица“, искания за оказване на съдействие и др.“. В точка 2.1.6 се уточнява, че „полето „обща бележка“ може също да съдържа „определена информация, като например вътрешна кореспонденция или съобщения между персонала на въздушните превозвачи и агентите по резервации“.

¹⁴¹ Вж. точки 2.1.5 и 2.1.6 от насоките на ИКАО.

изискванията за яснота и точност, Съдът все пак изключва възможността да действа по същия начин, що се отнася до точка 17 от това приложение, която съответства на точка 12 от приложение I.

145. На пето място, някои държави членки подчертават обстоятелството, че информацията, предназначена да бъде посочена в точка 12 от приложение I, доброволно се предоставя на въздушните превозвачи от самите пътници, които са надлежно уведомени за последващото предаване на тези данни на публичните органи. Струва ми се, че идеята, която стои в основата на този довод, е, че е налице мълчаливо съгласие от страна на съответния пътник данните, които предоставя на авиокомпаниите, да бъдат впоследствие предадени на публичните органи.

146. В това отношение Съдът вече е имал повод да уточни, че не може да става въпрос за „съгласие“, когато съответното лице не може да се противопостави свободно на обработването на личните му данни¹⁴². Впрочем за голяма част от информацията, която може да се съдържа в точка 12 от приложение I, съответният пътник действително няма възможност за избор, а е длъжен да я предостави, за да може да ползва транспортната услуга. Това се отнася по-специално за лица с увреждания, с намалена подвижност или за лица, които се нуждаят от медицински грижи, или пък за непридружавани ненавършили пълнолетие лица. Освен това следва да се припомни, че в точки 142 и 143 от становище 1/15 Съдът ясно е посочил, че не може да се приеме, че видовете обработване на PNR данни от публичните органи, които преследват цел, различна от тази, за която са събрани от въздушните превозвачи, се основават на дадено под каквато и да е форма от пътниците съгласие за събирането на тези данни.

147. Накрая, повечето държави членки изтъкват, че предвидените в Директивата за PNR видове обработване на данни са съпътствани от многобройни гаранции, сред които, що се отнася до предаването на данни на ЗДП, задължението на последните да заличават данните, които не са включени в приложение I, както и данните, които може да разкрият расовия или етнически произход на дадено лице, неговите политически възгледи, религия или философски убеждения, принадлежността му към профсъюз, здравословното му състояние, сексуалния му живот или сексуалната му ориентация.

148. В това отношение следва да се отбележи най-напред, че според мен преценката на достатъчната яснота и точност на правилата, определящи обхвата и естеството на данните, които могат да бъдат предавани на публичните органи, доколкото има за цел да гарантира, че мярка, която води до намеса в основните права, предвидени в членове 7 и 8 от Хартата, е съобразена с принципите на законосъобразност и правна сигурност, трябва да се извършва, без да се вземат предвид гаранциите, свързани с видовете обработване по отношение на тези данни от страна на посочените органи, като тези гаранции се вземат предвид само при анализа на пропорционалността на съответната мярка. Впрочем именно така е направил Съдът в точки 155—163 от становище 1/15 при преценката на точките от PNR проектоспоразумението Канада—ЕС. В по-общ план следва да се добави, че трябва да се обърне специално внимание на необходимостта от запазване на ясно разграничение между различните етапи, които включва преценката на мярка, която води до намеса в основните права, като според мен смесване на различните етапи винаги е в ущърб на ефективната защита на тези права.

¹⁴² Вж. решение от 17 октомври 2013 г., Schwarz (C-291/12, EU:C:2013:670, т. 32), по отношение на лице, което иска да му бъде издаден паспорт и е задължено да се подложи на снемането на пръстови отпечатъци, за да може да разполага с документ, позволяващ да осъществява придвижване към трета държава.

149. С оглед на изложеното следва само да се отбележи, от една страна, че съгласно член 6, параграф 1 от Директивата за PNR задължението на ЗДП да заличават данни, различни от изброените в приложение I, е от полза само ако това приложение съдържа ясен и затворен списък с данни, подлежащи на предаване. Същото се отнася и до задължението на ЗДП съгласно член 13, параграф 4 от Директивата за PNR да заличават т.нар. „чувствителни“ данни¹⁴³. Всъщност твърде неясното, неточно или отворено определение на информацията, която трябва да бъде предадена, увеличава както вероятността такива данни косвено да бъдат предавани, така и риска те да не бъдат незабавно идентифицирани и заличени. С други думи, горепосочените гаранции могат да изпълняват надлежно функцията си само ако правилата, определящи естеството и обхвата на PNR данните, които въздушните превозвачи трябва да предават на ЗДП, са достатъчно ясни и точни и ако списъкът с тези данни е затворен и изчерпателен.

150. Въз основа на всички изложени по-горе съображения и както посочих в точка 135 от настоящото заключение, считам, че точка 12 от приложение I, в частта, в която включва „общи бележки“ сред данните, които въздушните превозвачи са длъжни да предават на ЗДП в съответствие с Директивата за PNR, не отговаря на изискванията за яснота и точност по член 52, параграф 1 от Хартата, както е тълкуван от Съда¹⁴⁴, и поради това следва да бъде обявена за невалидна.

151. В писмените си становища Комисията и Парламентът предлагат на Съда по-скоро да приложи „съответстващо тълкуване“ на точка 12 от приложение I в смисъл, че тя се отнася само до изрично посочената в скоби информация за ненавършилите пълнолетие лица. Признавам, че изпитвам известни затруднения да приема, че такова тълкуване попада в рамките на обикновено съответстващо тълкуване. Вярно е наистина, че съгласно един от общите принципи за тълкуване 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 Хартата¹⁴⁵. Вярно също, що се отнася до Директивата за PNR, че възможността за такова тълкуване, изглежда, се подкрепя от по-специално факта, че в редица съображения на тази директива се набляга на пълното спазване на основните права, на правото на зачитане на личния живот и на принципа на пропорционалност¹⁴⁶. От постоянната съдебна практика обаче следва и че съответстващо тълкуване се допуска само когато текст от вторичното право на Съюза може да бъде тълкуван по различни начини, поради което следва да се предпочете това тълкуване, съгласно което разпоредбата съответства на първичното право, а не онова, което води до установяване на несъвместимост с последното¹⁴⁷.

152. Според мен обаче точка 12 от приложение I не може да се тълкува както предлагат Комисията и Парламентът, освен ако не се тълкува *contra legem*. Всъщност, както посочих по-горе, тази точка се отнася до широка категория данни от всякакъв вид, които a priori не

¹⁴³ Ще се върна на тази категория данни по-нататък в настоящото заключение.

¹⁴⁴ FRA се произнася в този смисъл в своето становище 1/2011, стр. 13. В становището си от 25 март 2011 г. относно предложението за Директива за PNR (https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/11-03-25_pnr_en.pdf, точка 47, наричано по-нататък „становището на ЕНОЗД от 25 март 2011 г.“), ЕНОЗД предлага рубриката „Общи бележки“ да бъде изключена от списъка в приложение I.

¹⁴⁵ Вж. по-специално решения от 19 ноември 2009 г., Sturgeon и др. (C-402/07 и C-432/07, EU:C:2009:716, т. 47 и цитираната съдебна практика), от 19 септември 2013 г., Преразглеждане Комисия/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, т. 40), и от 14 май 2019 г., М и др. (Отнемане на статута на бежанец) (C-391/16, C-77/17 и C-78/17, EU:C:2019:403, т. 77 и цитираната съдебна практика).

¹⁴⁶ Вж. по-специално съображения 5, 7, 11, 15, 16, 20, 22, 23, 25, 27, 28, 31, 36 и 37 от Директивата за PNR.

¹⁴⁷ Вж. решения от 26 юни 2007 г., Ordre des barreaux francophones и germanophone и др. (C-305/05, EU:C:2007:383, т. 28), и от 14 май 2019 г., М и др. (Отнемане на статута на бежанец) (C-391/16, C-77/17 и C-78/17, EU:C:2019:403, т. 77).

може да бъдат идентифицирани, спрямо която данните относно ненавършилите пълнолетие лица съставляват само подкатегория. Да се тълкува тази точка като отнасяща се само до тази подкатегория, означава не само да не се приеме част от текста ѝ, но и да се наруши логическата последователност на съдържащия се в тази точка текст. Според мен такова действие, което по същество се състои в премахване на частта от текста на точка 12 от приложение I, за която се счита, че не отговаря на изискванията за яснота и точност, може да се извърши само чрез постановяване на частична отмяна.

153. Относно останалата част от точка 12 от приложение I, в която се изброяват редица данни относно непридружавани ненавършили пълнолетие лица, считам, че тя отговаря на изискванията за яснота и точност, при условие че се тълкува в смисъл, че обхваща само информацията за непридружавани ненавършили пълнолетие лица, която е пряко свързана с полета и е изрично посочена в тази точка.

154. Що се отнася до точка 18 от приложение I, нейният текст е следният:

„Всички събрани предварителни данни за пътниците (включително вид, номер, държава на издаване и срок на валидност на всеки документ за самоличност, гражданство, фамилно име, собствено име, пол, дата на раждане, въздушен превозвач, номер на полета, дата на излитане, дата на кацане, място на излитане, място на кацане, време на излитане и време на кацане)“.

155. Тази точка има структура, аналогична на тази на точка 12 от приложение I. В нея се посочва обща категория от данни, а именно предварителната информация за пътниците (Advance Passenger Information — API), следвана в скоби от списък с данни, които се считат за включени в тази обща категория, който е напълно неизчерпателен, както показва изразът „включително“.

156. За разлика обаче от точка 12 от приложение I, точка 18 от същото приложение препраща към категория данни, които могат да се идентифицират по-лесно, както по естеството, така и по обхвата им. Всъщност, видно от съображение 4 от Директивата за PNR, когато тя препраща към тази категория данни, тя се отнася до информацията, която съгласно Директивата за API — към която препраща изрично това съображение — се предава от въздушните превозвачи на компетентните национални органи с цел подобряване на граничния контрол и борба с незаконната имиграция. Тези данни са изброени в член 3, параграф 2 от последната директива.

157. Освен това, видно от съображение 9¹⁴⁸ от Директивата за PNR, както и от член 3, параграф 2 от Директивата за API и от списъка с примери в точка 18 от приложение I, посочените в тази точка API данни са, от една страна, биографични данни, позволяващи да се проверява самоличността на пътника във въздушния транспорт, и от друга страна, данни относно резервирания полет. По-конкретно, що се отнася до първата категория на биографичните данни, информацията, посочена в член 3, параграф 2 от Директивата за API

¹⁴⁸ В случая е от значение, че съображение 9 предвижда, че „[и]зползването на резервационни данни на пътниците наред с предварителни данни за пътниците помага допълнително на държавите членки при проверяването на самоличността на дадено лице, като по този начин се увеличава значението на резултата от проверката за предотвратяването, разкриването и разследването на престъпления и се свежда до минимум риска от извършване на проверки и разследвания на невинни лица“.

и в точка 18 от приложение I, обхваща данни, създадени във връзка с регистрацията, които може да бъдат извлечени от част от паспорт (или от друг документ за пътуване), който е машинночетим¹⁴⁹.

158. Така точка 18 от приложение I, тълкувана с оглед на съображения 4 и 9 от Директивата за PNR, по принцип определя достатъчно ясно и точно най-малкото естеството на посочените в тази точка данни.

159. Що се отнася до обхвата на данните, налага се изводът, от една страна, че и член 3, параграф 2 от Директивата за API е формулиран по „отворен“ начин, тъй като посоченият в него списък с данни се предхожда от израза „[т]ези сведения съдържат“¹⁵⁰, и от друга страна, че в категорията на API данните съгласно многостранните актове за хармонизация в тази област, също се съдържат данни, различни от посочените както в Директивата за API, така и в точка 18 от приложение I¹⁵¹.

160. При тези обстоятелства, за да отговоря на изискванията за яснота и точност относно правните основания, включващи намеса в членове 7 и 8 от Хартата, точка 18 от приложение I следва да се тълкува в смисъл, че обхваща само API данните, изрично посочени в тази точка и в член 3, параграф 2 от Директивата за API и които са събрани от въздушните превозвачи в хода на обичайната им дейност¹⁵².

161. На този етап следва да се разгледат накратко другите точки от приложение I, които предвид техния текст също са с „отворен“ характер или не са достатъчно точни, при това въпреки че запитващата юрисдикция не отправя изрично запитване до Съда по отношение на тях¹⁵³.

162. Най-напред, що се отнася до точка 5 от приложение I, в която се посочват „[a]дрес и информация за връзка (телефонен номер, адрес на електронна поща)“, ако тя следва да се смята за насочена само към изрично посочената в скоби информация за връзка и следователно за изчерпателна, в нея обаче не се уточнява, какъвто е случаят със съответната точка от PNR проектоспоразумението Канада—ЕС¹⁵⁴, дали тази информация за връзка се отнася само до пътника или до трети лица, които са резервирали полета на пътника във въздушния транспорт, до трети лица, чрез които може да се осъществи връзка с пътник във въздушния транспорт, или до трети лица, които трябва да бъдат уведомени в

¹⁴⁹ В този смисъл вж. също предложение за Директива за PNR, стр. 7, точка 1. Същите данни се съдържат в Насоките относно предварителните данни за пътниците (RPCV), изготвени от Световната митническа организация (СМО), Международната асоциация за въздушен транспорт (ИАТА) и ИКАО, http://www.wcoomd.org/~media/wco/public/fr/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/api-guidelines-and-pnr-doc/api-guidelines-_f.pdf?db=web (наричани по-нататък „Насоките относно RPCV“, точка 8.1.5, буква а), като „основни данни, които могат да фигурират в машинночитаемата зона на официалните документи за пътуване“.

¹⁵⁰ Текстът на член 3, параграф 2 от Директивата за API е следният: „Тези сведения съдържат: номер и вид на пътния документ; националност; пълното име; дата на раждане; граничен пункт, през който се влиза на територията на държавата членка; транспортен код; час на тръгване и на пристигане; общ брой превозвани пътници; начална точка на излизане“. Следва да се отбележи, че в работната програма за 2022 г., COM(2021) 645 окончателен, стр. 9, Комисията предвижда актуализиране на Директивата за API. През септември 2020 г. тя публикува оценка на тази директива, която представлява основата за бъдещото ѝ преразглеждане, SWD(2020), 174 final (наричана по-нататък „работният документ от 2020 г. за Директивата за API“). В посочения документ Комисията подчертава по-специално, че списъкът с данни, съдържащ се в член 3, параграф 2 от Директивата за API, не е в съответствие с международните стандарти за API данните по-специално тъй като в него не са включени всички данни, съдържащи се в машинночитаемата част на документите за самоличност (вж. по-специално стр. 48).

¹⁵¹ Вж. Насоките относно RPCV, точка 8.1.5, букви b) и c).

¹⁵² Аналогично тълкуване на съответната точка от PNR споразумението Канада—ЕС се съдържа в точка 161 от становище 1/15.

¹⁵³ Следва да се отбележи, че понастоящем до Съда са отправени редица преюдициални запитвания, които се отнасят конкретно до достатъчната точност на няколко точки от приложение I, и по-специално на точки 4, 8, 12 и 18 (вж. висящо дело C-215/20).

¹⁵⁴ Вж. становище 1/15, т. 158.

неотложни случаи¹⁵⁵. С оглед на факта, че да се тълкува точка 5 от приложение I като отнасяща се и до горепосочените категории трети лица би разширило обхвата на намесата, до която води Директивата за PNR и по отношение на лица, различни от пътниците във въздушния транспорт по смисъла на член 3, точка 4 от Директивата за PNR, при липсата на точни данни, позволяващи да се приеме, че систематичното и общо получаване на информация за връзка за тези трети лица е строго необходимо за ефективността на въведената с тази директива система за обработване на PNR данни, предлагам на Съда да тълкува посочената точка като отнасяща се само до информацията за връзка, която изрично е посочена в нея и се отнася до пътника във въздушния транспорт, на чието име е направена резервацията. Безспорно Директивата за PNR не изключва възможността и лични данни на лица, различни от пътниците във въздушния транспорт, да бъдат предавани на ЗДП¹⁵⁶. Необходимо е обаче случаите, в които това е възможно, да бъдат ясно и изрично посочени, както е случаят с пътническите агенти, посочени в точка 9 от приложение I, или с настойниците на непридружавани ненавършили пълнолетие лица, посочени в точка 12 от това приложение. Всъщност само ако това условие е изпълнено може да се приеме, че решението да се включат тези данни в данните, които трябва да се предават на ЗДП, се основава на претегляне на различните интереси по смисъла на съображение 15 от Директивата за PNR, и че съответните трети лица могат да бъдат надлежно информирани за обработването на техните лични данни.

163. По-нататък, във връзка с точка 6 от приложение I, отнасяща се до „[п]ълна информация за плащането, включително адрес на фактуриране“, подобно на приетото от Съда в точка 159 от становище 1/15 по отношение на съответната точка от приложението към PNR проектспоразумението Канада—ЕС, за да отговаря на изискванията за яснота и точност, тази точка трябва да се тълкува като насочена само към „информацията относно начина на плащане и фактурирането на самолетния билет, без други данни, които нямат пряка връзка с полета“. При това положение тази информация не може да включва например информация за условията на плащане на други услуги, които не са пряко свързани с полета, като наемането на автомобил при пристигане¹⁵⁷.

164. Във връзка с точка 8, която обхваща „[и]нформация за редовни пътници“, в стандартите на ИКАО тя е определена като отнасяща се до номера на сметката и статута на редовен пътник¹⁵⁸. Тълкувана в този смисъл, тази точка отговаря на изискванията за яснота и точност.

165. Що се отнася до точка 10 от приложение I за „[п]ътническия статус на пътника, включително потвърждения, регистрационен статус, информация за неявяване на пътник за полет или за пътник без резервация, купувач си билет в последния момент“, както и до точка 13 от това приложение за „[и]нформация от полето за издаване на билета, включително номер на билета, дата на издаване и еднопосочни билети и информация от полето Automated Ticket Fare Quote (цена на билета)“, въпреки отворената формулировка на текста им те са насочени само към много конкретна и ясно разпознаваема информация,

¹⁵⁵ Следва да се отбележи, че информацията относно пътническа агенция или пътнически агент вече е посочена в приложение I, точка 5.

¹⁵⁶ Вж. определението за PNR данни в член 3, точка 5 от Директивата за PNR.

¹⁵⁷ В този смисъл вж. също заключението на генералния адвокат Mengozzi по становище 1/15 (PNR споразумение ЕС—Канада), EU:C:2016:656, тфуд 218.

¹⁵⁸ Вж. съответната точка от допълнение I към Насоките на ИКАО.

която има пряка връзка с полета. Същото важи и за точка 14 от приложение I относно „номера на мястото и друга информация за мястото“ и за точка 16 от това приложение относно „пълната информация за багажа“.

– По обхвата на данните, изброени в приложение I (втори преюдициален въпрос)

166. Сред елементите, които Съдът взима предвид при преценката на пропорционалността на мярка, която води до намеса в основните права, закрепени в членове 7 и 8 от Хартата, е адекватността, релевантността и непрекомерността на обработваните лични данни (принцип на „свеждане на данните до минимум“)¹⁵⁹. Същата проверка е предвидена в практиката на ЕСПЧ¹⁶⁰ и е препоръчана в Конвенция 108¹⁶¹.

167. От съображение 15 от Директивата за PNR следва, че списъкът с PNR данните, които трябва да получат ЗДП, е изготвен с цел едновременно съобразяване на законните изисквания на публичните органи за борба с тероризма и тежките престъпления и за защита на основните права за неприкосновеност на личния живот и за защита на личните данни, като се прилагат „високи стандарти“ в съответствие с Хартата, Конвенция 108 и ЕКПЧ. В същото съображение се уточнява по-специално, че PNR данните следва да съдържат единствено данни за резервациите на пътниците и маршрута на пътуванията им, които позволяват на компетентните органи да идентифицират пътуващи със самолет пътници, представляващи заплаха за вътрешната сигурност.

168. Що се отнася, на първо място, до адекватността и релевантността на PNR данните в приложение I, различните точки в това приложение, включително точки 5, 6, 8 и 18, така както предлагам да бъдат тълкувани¹⁶², и точка 12, с изключение на частта, която предлагам да бъде обявена за невалидна¹⁶³, се отнасят само до данни, които предоставят информация, пряко свързана с пътуванията с въздушен транспорт, попадащи в приложното поле на Директивата за PNR. Освен това тези данни имат обективна връзка с целите, преследвани с тази директива. По-конкретно, API данните може да бъдат „реактивно“ използвани по-специално за да се идентифицира лице, което вече е известно на правоприлагащите органи, например защото е заподозряно в участие в терористични или в тежки престъпления, които вече са извършени, или се готви да извърши такова престъпление, докато PNR данните може по-скоро да се използват в „реално или проактивно“ за идентифициране на заплахи от лица, които все още не са известни на правоприлагащите органи.

169. Що се отнася, на второ място, до обхвата на PNR данните, изброени в приложение I, включително данните, съдържащи се в точки 5, 6, 8, 12 и 18, така както предложих те да бъдат тълкувани в точки 134—164 от настоящото заключение, тези данни не изглеждат прекомерни, като се има предвид, от една страна, важноста на целта за обществената безопасност, преследвана с Директивата за PNR, и от друга страна, годността на установения с тази директива режим да преследва такава цел.

¹⁵⁹ Вж. по-конкретно в този смисъл решение Digital Rights, точка 57. По изискването категории данни, обхванати от мярка за достъп, да бъдат ограничени до строго необходимото с оглед на преследваната цел, вж. последно решение Prokuratuur, точка 38. Принципът на свеждане на данните до минимум е предвиден по-специално в член 5, параграф 1, буква в) от ОРЗД и в член 4, параграф 1, буква в) от Директивата относно защитата на данните при дейности, извършвани от полицията.

¹⁶⁰ Вж. по-специално ЕСПЧ, решение от 18 април 2013 г., М. К. с/у Франция (СЕ:ЕCHR:2013:0418JUD001952209, § 35).

¹⁶¹ Вж. обяснителния доклад към Конвенция 108 от 1981 г. (<https://rm.coe.int/16800ca471>), член 5, точка 40, както и обяснителния доклад към осъвременената Конвенция 108, член 5, точка 51.

¹⁶² Вж. точки 154—158 и 162—164 от настоящото заключение.

¹⁶³ Вж. точки 133—153 от настоящото заключение.

170. Що се отнася по-специално до API данните, по отношение на които запитващата юрисдикция изпитва конкретно съмнение, следва да се отбележи, че тези данни, които са от биографично естество и са свързани с избрания маршрут, по принцип позволяват да се извлече само ограничена информация за личния живот на съответните пътници. Освен това, макар точка 18 от приложение I да се отнася до информация, която не се съдържа сред изрично посочената в член 3, параграф 2 от Директивата за API, тази информация е свързана със самоличността на пътника във въздушния транспорт (пол), използван пътен документ (държава на издаване, срок на валидност на всеки документ за самоличност), или още за полета (въздушен превозвач, номер на полета, дата и място на излитане и на кацане) и се припокрива отчасти или може да бъде извлечена от PNR данните, съдържащи се в други точки от приложение I, например в точки 3, 7 и 13. Освен това, доколкото се отнася до биографични данни или до използвани документи за пътуване, посочената информация може да помогне на правоприлагащите органи да проверят самоличността на дадено лице, като по този начин, както е отбелязано в съображение 9 от Директивата за PNR, да сведе до минимум риска от извършване на необосновани проверки и разследвания на невинни лица. Накрая, следва да се подчертае, че самият факт, че точка 18 от приложение I включва допълнителни данни спрямо съдържащите се в член 3, параграф 2 от Директивата за API, не може автоматично да доведе до извод, че тези данни са прекомерни, тъй като посочената директива и Директивата за PNR преследват различни цели.

171. Що се отнася до данните за непридружавани ненавършили пълнолетие лица, изброени в точка 12 от приложение I, те се отнасят до категория уязвими лица, които се ползват със специална защита, включително що се отнася до зачитането на личния им живот и защитата на личните им данни¹⁶⁴. Това не променя факта, че ограничаването на тези права може да се окаже необходимо, по-специално за да се защитят децата от тежки престъпления, на които те могат да станат жертви, като трафик на хора и сексуална експлоатация на деца или отвлечане на деца. Ето защо не може а priori да се приеме, че доколкото изисква предаването на значително количество лични данни за непридружавани ненавършили пълнолетие лица, точка 12 от приложение I надхвърля строго необходимото.

172. Макар личните данни, които въздушните превозвачи са длъжни да предават на ЗДП в съответствие с Директивата за PNR, да отговарят според мен на изискванията за адекватност и релевантност и макар обхватът им да не надхвърля строго необходимото за функционирането на установения с тази директива режим, това не променя факта, че такова предаване се отнася до значителен обем лични данни от различно естество за всеки засегнат пътник, както и до изключително голям обем такива данни в абсолютни стойности. При тези обстоятелства от първостепенно значение е при това предаване да бъдат осигурени достатъчни гаранции, които са насочени, от една страна, към това да се гарантира, че само изрично посочените лични данни следва да се предават, и от друга страна, да се гарантира сигурността и поверителността на предаваните данни.

173. В това отношение следва да се отбележи, от една страна, че най-напред законодателят на Съюза е предвидил редица гаранции, позволяващи да се ограничат категориите PNR данни, направени достъпни от правоприлагащите органи, и да се гарантира, че този достъп е сведен само до данните, чието обработване се счита за необходимо за целите на Директивата за PNR. Така, първо, без да се засягат съображенията, развити в рамките на отговора на третия преюдициален въпрос, в тази директива се изброяват изчерпателно и точно данните, които могат да бъдат предавани на ЗДП. Второ, в Директивата за PNR

¹⁶⁴ Правото на детето на зачитане на неговия личен живот е закрепено по-специално в член 16 от Конвенцията за правата на детето, подписана в Ню Йорк на 20 ноември 1989 г. и влязла в сила на 2 септември 1990 г.

изрично се посочва, че само данните, съдържащи се в този списък, който е резултат от претегляне на различните интереси и изисквания, посочени в съображение 15 от тази директива, може да бъдат предавани на ЗДП (член 6, параграф 1 от Директивата за PNR). Трето, в Директивата се уточнява, че когато предаваните PNR данни включват други данни освен изброените в приложение I, ЗДП заличава „тези данни окончателно и незабавно след получаването им“ (член 6, параграф 1 от Директивата за PNR). Четвърто, в същата директива се предвижда, че посочените в приложение I PNR данни може да бъдат предавани само доколкото те вече са събрани от въздушните превозвачи в хода на обичайната им дейност (член 8, параграф 1 и съображение 8 от Директивата за PNR), което предполага, че системно достъпни за ЗДП са не всички данни, съдържащи се в приложение I, а само данните, които са включени в системата за резервации на съответния оператор. Пето, член 8, параграф 1 от Директивата за PNR задължава въздушните превозвачи да използват метода „push“ при предаване на PNR данните на ЗДП. Този метод, препоръчан в насоките на ИКАО¹⁶⁵, предполага, че самите превозвачи предават PNR данните в базата данни на ЗДП. В сравнение с метода pull, който дава възможност на компетентните органи да получат достъп до системата за резервации на въздушните превозвачи и да извлекат от тяхната база данни копие на исканите данни, методът push осигурява повече гаранции, тъй като възлага на съответния въздушен превозвач ролята за опазването и контрола върху PNR данните. Накрая, като се съобразява с насоките на ИКАО и с принципа „обслужване на едно гише“¹⁶⁶ Директивата за PNR предвижда предаването на PNR данните да се извършва чрез един орган — ЗДП, който действа под надзора на длъжностно лице по защита на данните, посочен в член 5 от тази директива, и най-вече под надзора на националния надзорен орган, посочен в член 15 от Директивата.

174. От друга страна, Директивата за PNR предвижда редица гаранции за целите на защитата на *сигурността* на PNR данните. В това отношение следва да се направи препращане към член 13, параграф 2 от тази директива, който прави приложими по отношение на всички видове обработване на лични данни съгласно тази директива членове 28 и 29 от Директивата относно защитата на данните при дейности, извършвани от полицията, по отношение на поверителността на обработването и сигурността на данните, както и към параграф 3 от същия член, който, що се отнася до обработването на PNR данните от въздушните превозвачи, потвърждава задълженията им съгласно ОРЗД, по-специално във връзка с подходящите технически и организационни мерки, които да се предприемат за защита на сигурността и поверителността на тези данни¹⁶⁷.

175. Накрая, следва да се подчертае, че в съображения 29 и 37 Директивата за PNR признава правото на пътниците да получават „точна информация, която е лесно достъпна и лесна за разбиране“, по-специално относно събирането на PNR данните, като изисква от държавите членки да гарантират зачитането на това право. Макар в текста на Директивата за PNR това признаване да не е изразено с разпоредба със задължителна сила, следва да се припомни, както бе посочено при разглеждането на първия преюдициален въпрос, че разпоредбите на ОРЗД се прилагат за предаването на PNR данните на ЗДП. Следователно

¹⁶⁵ Вж. точка 2.7.3 от насоките на ИКАО.

¹⁶⁶ Вж. точка 2.7.4 от насоките на ИКАО.

¹⁶⁷ Впрочем изискването да се гарантира сигурността и надеждността на предаването на данните на ЗДП е припомнено в член 16, параграф 1 от Директивата за PNR относно използването за това предаване електронни средства и е един от критериите, с които Комисията се е съобразила за целите на изискването в параграф 3 от този член приемане на общи протоколи и формати за предаване на данни, които въздушните превозвачи трябва да използват при предаването; вж. Решение за изпълнение (ЕС) 2017/759 на Комисията от 28 април 2017 година относно общите протоколи и формати на данните, които трябва да бъдат използвани от въздушните превозвачи при предаването на резервационни данни на пътниците на звената за данни за пътниците (ОВ L 113, 2017 г., стр. 48).

при това предаване въздушните превозвачи са длъжни да се съобразяват по-специално с членове 13 и 14 от ОРЗД, които предвиждат правото на съответните лица да получат информация за обработването на лични данни. Макар при транспонирането на Директивата за PNR държавите членки да трябва изрично да предвидят правото на информация в полза на пътниците във въздушния транспорт, признато в съображения 29 и 37 от тази директива, във всички случаи е изключена възможността да ограничават обхвата на членове 13 и 14 от ОРЗД в приложение на член 23, параграф 1 от този регламент, доколкото това би било в противоречие с духа на директивата. За да бъде обаче ефективно, това право трябва да се отнася и за категориите PNR данни, които са предмет на предаване.

176. С оглед на всички изложени съображения считам, че PNR данните, чието обработване е предвидено в Директивата за PNR при спазване на предложените ограничения и направените в рамките на отговора на третия преюдициален въпрос уточнения, са релевантни, адекватни и непрекомерни с оглед на целите на тази директива и обхватът им не надхвърля строго необходимото за постигането им.

– *Относно чувствителните данни*

177. Директивата за PNR забранява общо всяко обработване на „чувствителни данни“¹⁶⁸.

178. Макар в тази директива да не се съдържа определение на понятието „чувствителни данни“, видно от член 13, параграф 4, то включва най-малкото „резервационни данни на пътници, разкриващи расата или етническия произход на дадено лице, неговите политически мнения, религия или философски убеждения, членство в профсъюзи, здравословно състояние, сексуален живот или сексуална ориентация“¹⁶⁹. В точка 165 от становище 1/15 Съдът уточнява, че всяка мярка, изхождаща от положението, че една или няколко от тези характерни особености „сами по себе си и независимо от индивидуалното поведение на съответния пътник биха могли да се окажат релевантни с оглед на целта на различните видове обработване на PNR данни [...] би била в нарушение на гарантираните в членове 7 и 8 от Хартата права, разгледани във връзка с член 21 от нея“. Следователно, като забранява всяко обработване на посочените в член 13, параграф 4 данни, Директивата за PNR е съобразена с установените от Съда ограничения за използването на тези категории данни в рамките на системата за обработване на PNR данни, независимо дали се урежда от националното право, от правото на Съюза или от сключено от Съюза международно споразумение.

179. Установената в Директивата за PNR обща забрана за обработване на чувствителни данни обхваща и *събирането* им. По този начин, както изрично се посочва в съображение 15 от тази директива, 19-те точки в приложение I не се основават на PNR данните по член 13, параграф 4 от нея.

180. Въпреки че в никоя от тези точки не се посочват изрично такива данни, последните все пак биха могли да попаднат по-специално в обхвата на рубриката „Общи бележки“, съдържаща се в точка 12 от приложение I, която представлява „поле със свободен текст“ и може да обхване, както вече имах повод да отбележа при разглеждането на третия

¹⁶⁸ Вж. съображение 37 от Директивата за PNR.

¹⁶⁹ Всички категории лични данни, изброени в член 13, параграф 4 от Директивата за PNR, са обхванати от категориите, отговарящи на понятието „специални категории лични данни“ в член 9, параграф 1 от ОРЗД.

преюдициален въпрос, неопределен брой данни от всякакъв вид. Всъщност съществува конкретен риск, както впрочем отбелязва Съдът в точка 164 от становище 1/15, информацията в тази точка, отнасяща се например до диетични предпочитания, искания за оказване на съдействие, пакетна цена в полза на определени категории лица или сдружения, пряко да разкрива чувствителни данни по смисъла на член 13, параграф 4 от Директивата за PNR, отнасящи се по-специално до религиозните убеждения на съответните пътници, до здравословното им състояние или до членството в профсъюз или в политическа партия.

181. Тъй като обработването на тези данни във всички случаи е изключено от Директивата за PNR, предаването им от въздушните превозвачи не само явно надхвърля строго необходимото, но и е напълно безполезно. В това отношение следва да се подчертае, че фактът, че съгласно член 13, параграф 4, второ изречение от Директивата за PNR при всички положения ЗДП са задължени да заличат незабавно PNR данните, разкриващи информацията, изброена в първото изречение от този параграф, не позволява да се разреши или оправдае предаването им¹⁷⁰, тъй като установената в посочената директива забрана за обработването им трябва да се прилага още на първия етап от обработването на PNR данните. Следователно задължението за заличаване на чувствителните данни представлява само допълнителна гаранция, предвидена в тази директива, в случай че по изключение такива данни бъдат предадени на ЗДП по погрешка.

182. Също така следва да се отбележи, както посочва генералният адвокат Mengozzi в точка 222 от заключението си по становище 1/15¹⁷¹, че тъй като информацията в точките „свободен текст“, каквато е рубриката „Общи бележки“, съдържаща се в точка 12 от приложение I, може да обхваща чувствителни данни съгласно член 13, параграф 4 от Директивата за PNR, тя може да бъде разкривана от пътниците само факултативно, малко вероятно е лица, участващи в терористични престъпления или тежка престъпна дейност, да разкрият спонтанно такава информация, поради което системното предаване на тези данни вероятно може да засяга в повечето случаи само лица, които са поискали допълнителна услуга и които в действителност не представляват интерес за правоприлагащите органи¹⁷².

183. При разглеждането на третия преюдициален въпрос стигнах до извода, че точка 12 от приложение I, доколкото се отнася до рубриката „Общи бележки“, не отговаря на изискванията за яснота и точност по член 52, параграф 1, първо изречение от Хартата. По причините, които изложих току-що, считам, че включването на тази точка в категориите данни, които следва систематично да бъдат предавани на ЗДП, без да е уточнена информацията, която може да обхваща, също не отговаря на критерия за необходимост по член 52, параграф 1, второ изречение от Хартата съгласно тълкуването му от Съда¹⁷³.

¹⁷⁰ В това отношение според мен са неотнормими твърденията на няколко държави членки, представили становища по втория преюдициален въпрос, изведени от наличието на технически средства, които позволяват лесно да се заличат чувствителните данни, предавани от въздушните превозвачи.

¹⁷¹ Заключение на генерален адвокат Mengozzi по становище 1/15 (PNR споразумение ЕС—Канада), EU:C:2016:656.

¹⁷² Следва да се отбележи, че дори насоките на ИКАО, макар да не изключват възможността чувствителните данни, които може да се извлекат от рубриките „свободен текст“, да може да бъдат от полза при оценката на риска, който даден пътник може да представлява, препоръчват все пак на договорящите държави да направят така, че тези данни да се вземат предвид само когато съществуват конкретни указания, изискващи използването им за целите на техните режими на PNR.

¹⁷³ Припомням, че подобно изключение вече е предложено от ЕНОЗД в становището му от 25 март 2011 г., точка 47.

184. При това положение да се изключат т.нар. точки „свободен текст“ от списъка с PNR данните, подлежащи на предаване на държавните органи в рамките на система за обработване на PNR данни, не е достатъчно, за да се премахне рискът все пак на тези органи да се предоставят чувствителни данни. Всъщност такива данни не само могат да бъдат пряко изведени от информация, попадаща в тези точки, но и да бъдат косвено разкрити или предполагаеми от информация, която се съдържа в „кодирани“ точки. Така например името на пътника във въздушния транспорт може да предостави насоки или най-малкото да позволи да се направят предположения за етническия произход или религиозната принадлежност на съответния пътник. Това се отнася и за гражданството. По принцип тези данни не може да бъдат изключени от списъка с PNR данните, подлежащи на предаване, нито да бъдат заличени от органите, оправомощени да ги получат. Следователно, за да се избегне рискът от стигматизация въз основа на защитени характеристики на голям брой лица, които при това не са заподозрени в престъпление, необходимо е дадена система за обработване на PNR данни да предвижда достатъчни гаранции, позволяващи на всеки етап от обработването на събраните данни да се изключи възможността това обработване да може пряко или непряко да отчита такива характеристики, например чрез прилагането при автоматичния анализ на критерии за подбор, основани на тези характеристики. Ще се върна към този въпрос по-нататък в моя анализ.

185. Въз основа на всички предходни съображения считам, че без да се засяга изводът, до който стигнах в точка 183 по-горе, на етапа на предаването на PNR данните на ЗДП Директивата за PNR предвижда достатъчни гаранции за защита на чувствителните данни.

iii) По понятието „пътник“ (четвърти преюдициален въпрос)

186. С четвъртия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска по същество от Съда да установи дали въведената с Директивата за PNR система, тъй като позволява общо предаване и обработване на PNR данните на всяко лице, отговарящо на понятието „пътник“ по смисъла на член 3, точка 4 от тази директива, независимо от какъвто и да е обективен елемент, позволяващ да се приеме, че съответното лице може да представлява риск за обществената сигурност, е съвместима с членове 7 и 8 и с член 52, параграф 1 от Хартата. По-специално запитващата юрисдикция иска да се установи дали е възможно практиката на Съда относно запазването на лични данни и достъпа до тях в сектора на електронните комуникации да се приложи и за системата за обработване на лични данни, установена с Директивата за PNR.

187. В тази съдебна практика, доколкото е от значение за настоящото дело, Съдът прави извода, че правна уредба, която предвижда общо превантивно и неизбирателно *запазване* на данни за трафик, отнасящи се за електронни съобщителни услуги, и данни за местонахождение¹⁷⁴ с цел борба с тежката престъпност и с оглед на достъпа от страна на правоприлагащите органи, без да се прави никакво разграничение, ограничение или изключение в зависимост от преследваната цел, по принцип не може да се счита за обоснована в едно демократично общество¹⁷⁵. Съдът постановява същото и по отношение на национална правна уредба, която с оглед на борбата с тероризма предвижда

¹⁷⁴ Става дума за данни, които могат да предоставят информация, свързана с комуникации, извършени от ползвател на електронно съобщително средство, или с мястото, където се намират използваните крайни устройства.

¹⁷⁵ Вж. в този смисъл решения La Quadrature du Net, точки 141—145 и Tele2 Sverige, точки 105 и 106, постановени по тълкуването на член 15, параграф 1 от Директива 2002/58 във връзка с членове 7, 8 и 11 и с член 52, параграф 1 от Хартата, както и решение Digital Rights, точки 57 и 58, в което Съдът е обявил невалидността на Директива 2006/24.

автоматизирания анализ на всички тези данни посредством филтриране, осъществено от доставчиците на електронни съобщителни услуги по искане на компетентните национални органи и в изпълнение на определените от тях критерии¹⁷⁶. Според Съда такива мерки могат да бъдат обосновани само в положения, при които съответната държава членка е изправена пред сериозна заплаха за националната сигурност, която е действителна и настояща или предвидима и когато решението, предвиждащо прилагането на тези мерки подлежи на ефективен контрол от юрисдикция или от независима административна структура¹⁷⁷. Освен това според Съда използването на тези мерки при такива положения трябва да бъде само за ограничен до строго необходимото период от време и във всеки случай не може да има системен характер¹⁷⁸.

188. Следва да се отбележи също, че макар в тази практика Съдът да не стига до това да приеме изрично, както в решение *Schrems I*, че е налице засягане на основното съдържание на правото на зачитане на личния живот, той все пак постановява, че разглежданите мерки достигат такава степен на сериозност на намесата, че освен в ограничения случай на специфични заплахи за националната сигурност на държава членка, те просто не могат да се считат за ограничени до строго необходимото и следователно за съответстващи с Хартата¹⁷⁹, независимо от евентуалните гаранции, предвидени срещу риск от злоупотреба и неправилен достъп до съответните данни¹⁸⁰.

189. Вече имах повод да подчертая, че правна уредба като предвидената в Директивата за PNR и мерки като разглежданите от Съда в съдебната практика, припомнена в предходните точки от настоящото заключение, имат определени общи елементи, които ѝ придават характер на особено сериозна намеса. В този смисъл Директивата установява обща и неизбирателна система за събиране и автоматизиран анализ на личните данни на значителна част от населението, която се прилага общо за всички лица, отговарящи на понятието „пътници“ в член 3, точка 4 от нея, а следователно и за лицата, по отношение на които няма улики, от които да може да се направи извод, че поведението им би могло да има връзка, макар и непряка или далечна, с терористични дейности или с дейности, свързани с тежката престъпност. Именно при тези обстоятелства запитващата юрисдикция иска да се установи дали тази съдебна практика може да се приложи към система за обработване на PNR данните като установената с Директивата за PNR.

190. В тази връзка следва да се отбележи, че когато в точки 186—189 от становище 1/15 Съдът разглежда приложното поле *ratione personae* на PNR проектоспоразумението Канада—ЕС, той избягва всякакво съпоставяне между, от една страна, мерките, насочени към запазването и общия и неизбирателен достъп до съдържанието на електронните съобщения, до данните за трафик и до данните за местонахождение, и от друга страна, предаването на PNR данните и автоматизираното им обработване при предварителната оценка на пътниците, упомената в посоченото споразумение. Към момента на постановяване на това становище вече е съществувала установена съдебна практика —

¹⁷⁶ Вж. решение *La Quadrature du Net*, точка 177.

¹⁷⁷ Вж. решение *La Quadrature du Net*, точки 134—139 и 177. Според Съда отговорността, която е задължение на държавите членки в областта на националната сигурност „съответства на първостепенния интерес от защита на съществените функции на държавата и основните интереси на обществото и включва предотвратяването и преследването на дейности, които могат сериозно да дестабилизируют основните конституционни, политически, икономически или социални структури на дадена страна, и по-специално да заплашват пряко обществото, населението или самата държава, като например терористични дейности“; вж. решения *La Quadrature du Net*, точка 135, и *Privacy International*, точка 74.

¹⁷⁸ Вж. решение *La Quadrature du Net*, точки 138 и 178.

¹⁷⁹ Вж. по-специално решение *La Quadrature du Net*, точки 141—145.

¹⁸⁰ Вж. решение *La Quadrature du Net*, точки 115 и 116; вж. също заключението на генерален адвокат Campos Sánchez-Bordona по съединени дела *SpaceNet* и *Telekom Deutschland* (C-793/19 и C-794/19, EU:C:2021:939, т. 74 и 75).

потвърдена само няколко месеца преди постановяването му с решение *Tele2 Sverige*, към което препраща запитващата юрисдикция — в която посочените мерки се приемат, освен в особени и изключителни случаи¹⁸¹, за несъвместими с Хартата¹⁸². Най-новите решения на Съда в тази област, и по-специално решение *La Quadrature du Net*, следват тази съдебна практика, като я уточнят и в някои аспекти я нюансират.

191. В посочените точки от становище 1/15 Съдът изрично е приел, че не се установява, че PNR споразумението Канада—ЕС надхвърля границите на строго необходимото, като допуска за целите на предварителната им оценка *предаване* към Канада и *автоматизирано обработване* на PNR данните на всички пътници във въздушния транспорт, при това независимо от факта, че предаването и обработването е трябвало да се извършат „без оглед на каквито и да било обективни критерии, позволяващи да се приеме, че пътниците могат да представляват риск за обществената сигурност в Канада“¹⁸³. В точка 187 от това становище Съдът стига до това да приеме, че „изключването на определени категории лица или отправни райони би могло да попречи на осъществяването на целта на автоматизираната обработка на PNR данните, а именно идентифициране чрез проверката на тези данни на лица, които могат да представляват риск за обществената сигурност, сред всички пътници във въздушния транспорт, и да позволи избягването на тази проверка“¹⁸⁴.

192. Така, поне що се отнася до общото и неизбирателно предаване на PNR данните, Съдът се разграничава от по-строгия подход, възприет в областта на запазването и достъпа до метаданните.

193. Макар да е безспорно, както следва по-специално от точки 152 и 188 от становище 1/15, че в съображенията си Съдът отчита, от една страна, констатацията, че автоматизираното обработване на PNR данните улеснява проверките за сигурност, по-специално по границите, и от друга страна, обстоятелството, че съгласно Чикагската конвенция пътниците във въздушния транспорт, които желаят да бъдат допуснати в държава членка към тази конвенция или да напуснат страната, преминават гранични проверки и са задължени да спазват условията за влизане или заминаване, предписани от тази държава, включително проверка на техните резервационни данни, считам, че други съображения подкрепят такъв различен подход, и сред тях, на първо място, е естеството на обработваните данни.

194. Съдът многократно е подчертавал, че не само съдържанието на електронните съобщения, но и метаданните могат да разкрият информация за „голям брой аспекти на личния живот на засегнатите лица, включително чувствителна информация като сексуалната ориентация, политическите възгледи, религиозните, философските, обществените или други убеждения, както и здравословното състояние“, че от тези данни, разгледани в съвкупност, „е възможно да се изведат много точни заключения за личния живот на лицата, чиито данни са били запазени, например относно навиците им в ежедневието, мястото на постоянно или временно пребиваване, ежедневието им или други пътувания, упражняваните дейности, социалните връзки на тези лица и социалните

¹⁸¹ Вж. решение *Tele2 Sverige*, точка 119.

¹⁸² Вж. в този смисъл решение *Tele2 Sverige*, точки 103—107 и 119 и цитираната съдебна практика.

¹⁸³ Вж. становище 1/15, точки 186 и 187.

¹⁸⁴ В решения *Digital Rights* (т. 59) и *Tele2 Sverige* (т. 111), както и в по-късната съдебна практика (вж. по-специално решение *La Quadrature du Net*, т. 143—150), именно фактът, че разглежданата правна уредба не е основана на „обективни обстоятелства“ от вида, посочен от Съда в точка 187 от становище 1/15, които да правят възможно тя да е насочена към лица, чиито данни могат да имат връзка, макар и непряка, с тежки престъпления, прави тази правна уредба непропорционална.

кръгове, в които се движат“, и че по-специално тези данни предоставят средства да се установи „профилът на съответните лица — информация, която с оглед на правото на зачитане на личния живот е също толкова чувствителна, колкото е и самото съдържание на съобщенията“¹⁸⁵. Ще припомня впрочем, че разгледаните дотук от Съда правни уредби, включително тази в Директива 2006/24, не предвиждат никакво изключение и се прилагат и за съобщенията от и към услуги в социалния сектор или в църковната сфера или на професионалисти, които имат задължения за професионална тайна. Така, като не установява нарушение на основното съдържание на правото на зачитане на личния живот, Съдът все пак е приел, че „като се има предвид чувствителният характер на информацията, която може да се извлече от данните за трафик и данните за местонахождение, поверителността на последните е от съществено значение за правото на зачитане на личния живот“¹⁸⁶.

195. За сметка на това обаче, както припомних в точки 77 и 98 от настоящото заключение, макар в становище 1/15 Съдът да е признал, че PNR данните могат евентуално да разкрият много конкретна информация относно личния живот на определено лице¹⁸⁷, той все пак е постановил, че по естеството си тази информация е ограничена до определени аспекти на личния живот¹⁸⁸, поради което достъпа до тези данни има в по-малка степен характер на намеса, отколкото достъпът до съдържанието на електронните съобщения и до данните за трафик и данните за местонахождение.

196. На второ място, не само естеството на PNR данните е различно от естеството на данните за трафик и данните за местонахождение, но се различават и обемът и разнообразната информация, която може да бъде разкрита с тези различни категории данни, като съдържащите се в PNR данните са както количествено, така и качествено по-ограничени. Това зависи не само от обстоятелството, че системите за общо и неизбирателно обработване на данните за електронните съобщения може да засягат почти цялото съответно население, докато системите за обработване на PNR данни се прилагат към по-ограничен кръг, макар и значителен в цифрово изражение лица, но и до честотата на използване на електронните съобщителни средства и до тяхната многобройност. Впрочем Директивата за PNR предвижда събирането и обработването на ограничен и изчерпателно определен брой PNR данни, с изключение на данните от категориите, изброени в член 13, параграф 4 от тази директива, така че ако не количеството, поне чувствителността на информацията за личния живот на съответните лица, която може да произлиза от това, може отчасти да се преценява предварително¹⁸⁹. Такова ограничение на типологията на посочените данни, позволяващо да се изключи голяма част от данните, които могат да прикриват чувствителна информация, е възможно обаче само отчасти, що се отнася до данните за трафик и данните за местонахождение, като се има предвид броят на съответните ползватели и съобщителни средства¹⁹⁰.

¹⁸⁵ Вж. решение *La Quadrature du Net* (т. 117 и цитираната съдебна практика); вж. също решение *Prokuratuur* (т. 36).

¹⁸⁶ Решение *La Quadrature du Net*, точка 142.

¹⁸⁷ Вж. становище 1/15, точки 128 и 150.

¹⁸⁸ Вж. становище 1/15, точка 150.

¹⁸⁹ Относно произтичащите от извършването на такава преценка затруднения, що се отнася до метаданните, вж. решение *Prokuratuur*, точка 40.

¹⁹⁰ Германският законодател е положил усилия в този смисъл в правната уредба, предмет на съединени дела C-793/19 и C-794/19, *SpaceNet и Telekom Deutschland*, по които генерален адвокат Campos Sánchez-Bordona е представил заключение (EU:C:2021:939, т. 60 и 61).

197. На трето място, всяко обработване на метаданни за електронни съобщения не само може да накърни сферата на личния живот на практически цялото население, но и да възпрепятства упражняването на други свободи, чрез които се осъществява участие на всяко лице в социалния и демократичен живот на дадена държава¹⁹¹, и поражда опасност по-специално да има възпиращ ефект върху упражняването от ползвателите на електронни съобщителни средства на свободата им на изразяване на мнение¹⁹², което представлява „един от основните стълбове на демократичното и плуралистичното общество“, отразяващо ценностите, на които се основава Съюзът¹⁹³. Този аспект е присъщ на мерките относно тези категории лични данни и по принцип не се отнася до системите за обработване на PNR данни.

198. На четвърто място, съществува риск от произвол, свързан с обработването на тези данни, който е значително по-висок, отколкото по отношение на системите за обработване на PNR данни, главно поради обема и разнообразната чувствителна информация, която може да бъде извлечена от съдържанието на електронните съобщения, както и от данните за трафик и данните за местонахождение.

199. Поради изложените по-горе съображения считам, че възприетият от Съда в областта на електронните съобщения по-строг подход като такъв не може да се приложи към системите за обработване на PNR данните. В този смисъл са още, поне имплицитно, съображенията на Съда в становище 1/15 в контекста на международно споразумение, предвиждащо такава система за целите на защитата на сигурността на трета държава. Според мен същата позиция е обоснована още повече що се отнася до Директивата за PNR, чиято цел е защитата на вътрешната сигурност на Съюза.

200. След това уточнение трябва да се отбележи, както е направил генералният адвокат Mengozzi в точка 216 от заключението си по становище 1/15¹⁹⁴, че самата полза от системите на обработване на PNR данни, независимо дали са приети едностранно, или са предмет на международно споразумение, е именно да се гарантира масираното предаване на данни, позволяващи на компетентните органи да идентифицират с помощта на инструменти за автоматично обработване и на предварително изготвени сценарии или критерии за оценка лица, които са неизвестни на правоприлагащите служби, но които изглежда представляват „интерес“ или риск за обществената сигурност и които следователно могат впоследствие да бъдат подложени на по-задълбочени индивидуални проверки. Следователно изискването за „разумно подозрение“, което се поддържа в практиката на ЕСПЧ относно целенасоченото прихващане в рамките на наказателно разследване¹⁹⁵ и в практиката на Съда относно запазването на метаданните¹⁹⁶, е по-малко-релевантно в контекста на подобно предаване и обработване¹⁹⁷. По-специално и целта за превенция на такива режими не може да бъде постигната, ограничавайки приложението на тези режими до определена категория лица, както впрочем Съдът е

¹⁹¹ В това отношение препращам към точка 93 от настоящото заключение.

¹⁹² Вж. решение *La Quadrature du Net*, точка 118 и цитираната съдебна практика.

¹⁹³ Вж. решение *Tele2 Sverige*, точка 93.

¹⁹⁴ Заключение на генерален адвокат Mengozzi по становище 1/15 (PNR споразумение ЕС—Канада), EU:C:2016:656.

¹⁹⁵ Вж. по-специално ЕСПЧ, решение от 4 декември 2015 г., *Роман Захаров с/у Русия* (СЕ:ЕCHR:2015:1204JUD004714306, § 260).

¹⁹⁶ Вж. решения *La Quadrature du Net* (т. 146—151) и *Tele2 Sverige* (т. 119).

¹⁹⁷ Вж. в този смисъл, що се отнася до мерките за масирано прихващане, решение *Big Brother Watch*, § 348.

потвърдил в точките от становище 1/15, припомнени в точка 191 от настоящото заключение, поради което обхватът на Директивата за PNR, изглежда, осигурява ефикасното постигане на тази цел¹⁹⁸.

201. Следва да се изтъкне още, че Комисията многократно подчертава стратегическото значение на обработването на PNR данните като основен инструмент за единните ответни действия на Съюза срещу тероризма и тежката престъпност и градивен елемент на Съюза на сигурност¹⁹⁹. В контекста на „глобалния подход“ за борба срещу тероризма ролята на системите за обработване на PNR данни също е призната от Съвета за сигурност на Организацията на обединените нации, който в Резолюция 2396 (2017)²⁰⁰ задължава държавите, които членуват в ООН, да „развият капацитет за събиране, обработване и анализиране на [PNR] данни в изпълнение на стандартите и препоръчителните практики на ИКАО и да гарантират, че [тези данни] се използват от всички техни компетентни национални органи и се обменят с тях при пълно спазване на правата на човека и основните свободи с цел предотвратяване, разкриване и разследване на терористични престъпления и пътуванията на терористи“²⁰¹. Това задължение е потвърдено отново в Резолюция 2482/2019 в областта на тероризма и тежката транснационална престъпност²⁰².

202. В този контекст приемането на хармонизирана на равнището на Съюза система за обработване на PNR данните както относно външни за ЕС полети, така и за държавите, които са приложили член 2 от Директивата за PNR относно вътрешните за ЕС полети, позволява да се гарантира, че тези данни се обработват при спазване на определеното в тази директива високо равнище на защита на основните права, закрепени в членове 7 и 8 от Хартата, и предвижда приложимия правен режим за договаряне на международни споразумения в областта на обработването и предаването на PNR данните²⁰³.

203. От друга страна, макар да е вярно, че въведената с Директивата за PNR система се отнася без разграничение до всички пътници във въздушния транспорт, както правилно отбелязва по-специално Парламентът в писменото си становище, и както подчертава и Съветът за сигурност на Организацията на обединените нации в Резолюция 2396 (2017), който посочва конкретния риск от използване на гражданското въздухоплаване за терористични цели едновременно като транспортно средство и като цел²⁰⁴, налице е обективна връзка между въздушния транспорт и заплахите за обществената сигурност,

¹⁹⁸ Вж. по аналогия решение от 3 октомври 2019 г., А и др. (C-70/18, EU:C:2019:823, т. 61).

¹⁹⁹ Вж. неотдавнашното Съобщение на Комисията относно Стратегията на ЕС за Съюза на сигурност (COM(2020) 605 final, стр. 28) и Съобщение на Комисията — Програма за борба с тероризма за ЕС: предвиждане, предотвратяване, защита, ответни действия (COM(2020) 795 final, стр. 15 и сл.).

²⁰⁰ Резолюция от 21 декември 2017 г. (наричана по-нататък „Резолюция 2396 (2017)“), [https://undocs.org/fr/S/RES/2396\(2017\)](https://undocs.org/fr/S/RES/2396(2017)).

²⁰¹ Вж. Резолюция 2396 (2017), точка 12; в същата точка 12 Съветът за сигурност на Организацията на обединените нации „приканва ИКАО да работи със своите държави членки за изготвянето на стандарт за събирането, използването, обработването и защитата на PNR данните“. Вследствие на тази покана на 23 юни 2020 г. ИКАО е приела изменение № 28 на приложение 9 към Чикагската конвенция, в което, както вече бе посочено, са установени международни стандарти относно улесняването и чиято глава 9, раздел D се отнася конкретно за резервационните данни на пътниците. На 12 януари 2021 г. Комисията е приела Предложение за решение на Съвета относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз в рамките на [ИКАО] във връзка с това изменение (COM(2021) 16 final).

²⁰² Резолюция от 19 юли 2019 г., точка 15, буква в), [https://undocs.org/fr/S/RES/2482\(2019\)](https://undocs.org/fr/S/RES/2482(2019)).

²⁰³ Понастоящем са в сила две международни споразумения, сключени от Съюза съответно с Австралия (Споразумение между Европейския съюз и Австралия относно обработката и предаването на [PNR] данни за пътниците от въздушни превозвачи на Австралийската митническа и гранична служба (ОВ L 186, 2012 г., стр. 4) и със Съединените американски щати (Споразумение между Съединените американски щати и Европейския съюз относно използването и предаването на [PNR] данни за пътниците на Министерството на вътрешната сигурност на Съединените щати (ОВ L 215, 2012 г., стр. 5). Започната е процедура по съвместно оценяване на тези две споразумения с оглед на сключването на нови споразумения. Освен това на 18 февруари 2020 г. Съветът разрешава на Комисията да започне преговори с Япония.

²⁰⁴ Вж. Резолюция 2396 (2017), стр. 4.

които се свързват по-специално с тероризма и най-малкото с някои форми на тежка престъпна дейност, по-конкретно като трафик на наркотици или трафик на хора, които впрочем имат съществен трансграничен елемент.

204. Накрая е необходимо да се подчертае, че както изтъкват Парламентът, Съветът и няколко държави членки, представили писмени становища, пътниците във въздушния транспорт при влизане или излизане от Съюза са длъжни да преминат проверки за сигурност²⁰⁵. Предаването и обработването на PNR данните преди тяхното пристигане или преди заминаването им улеснява и ускорява граничния контрол и проверките за сигурност, както е постановил и Съдът в становище 1/15, като се дава възможност на правоприлагащите органи да насочат вниманието си към пътниците, за които има основана на факти причина да се вярва, че могат да представляват реален риск за сигурността²⁰⁶.

205. На последно място, що се отнася по-специално до разширяването на обхвата на системата на Директивата за PNR по отношение на вътрешните за ЕС полети, макар да не може да се изключи а priori всяко въздействие върху свободното движение на европейските граждани, закрепено по-специално в член 45 от Хартата, намесата в личния живот, до която може да доведе Директивата за PNR, макар и тежка, според мен не е такава, че сама по себе си да окаже възпиращо въздействие върху упражняването на тази свобода, тъй като обработването на PNR данните може дори да бъде възприето от обществеността като необходима мярка за гарантиране на сигурността на пътуванията във въздушния транспорт²⁰⁷. Въпреки това вероятността от такъв възпиращ ефект трябва да се подлага непрекъснато на проверка и мониторинг.

206. За бъде обаче съобразена със съдебната практика, припомнена в точки 107 и 108 от настоящото заключение, Директивата за PNR не може да се ограничи до изискването достъпът и автоматизираното обработване на PNR данните на всички пътници във въздушния транспорт да отговарят на преследваната цел, а трябва да предвижда също, при това ясно и точно, материални и процесуални условия за достъпа и обработването, както и за последващото използване на данните²⁰⁸, и да предвижда подходящи гаранции на всеки етап от този процес. При разглеждането на втория преюдициален въпрос вече посочих гаранциите, свързани с предаването на PNR данните на ЗДП. При разглеждането на шестия преюдициален въпрос ще се спра на гаранциите, съпътстващи по-специално автоматизираното обработване на тези данни, а при разглеждането на осмия преюдициален въпрос — на гаранциите, свързани със запазването им.

207. Преди да продължа анализа, бих искал обаче да подчертая основополагащото значение, което има, в рамките на въведената с Директивата за PNR система от гаранции, надзорът, упражняван от независимия надзорен орган, посочен в член 15 от тази директива. Съгласно този член всяко обработване на данни, предвидено в Директивата, е под надзора на независим надзорен орган, който има правомощие да проверява законосъобразността на това обработване, да извършва разследвания, проверки и одити и да разглежда жалбите, подадени от субект на данни. Такъв надзор, упражняван от външен

²⁰⁵ Включително лица, които се ползват с право на свободно движение съгласно правото на Съюза; вж. Регламент (ЕС) 2017/458 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2017 година за изменение на Регламент (ЕС) 2016/399 по отношение на засилването на проверките в съответните бази данни по външните граници (ОВ L 74, 2017 г., стр. 7).

²⁰⁶ Вж. в този смисъл и становище 1/15, т. 187. Вж. също Съобщение на Комисията относно глобалния подход за предаване на [PNR] данни на пътниците на трети държави (COM(2010) 492 final, стр. 6, точка 2.2).

²⁰⁷ В известен смисъл това предвижда Комисията в предложението си за Директива за PNR, стр. 3.

²⁰⁸ Вж. в този смисъл решение Prokuratuur, точка 49 и цитираната съдебна практика.

субект, на когото е възложена защитата на интереси, потенциално противоречащи на интересите на субектите, осъществяващи обработването на PNR данни, и на когото е възложено да следи за спазването на всички ограничения и предпазни мерки, свързани с посочените видове обработване, съставлява основна гаранция, изрично посочена в член 8, параграф 3 от Хартата, чиято ефективност по отношение на защитата на съответните основни права дори превъзхожда тази на системата от правни средства за защита, с които разполагат частноправните субекти. При това положение според мен от първостепенна важност е Съдът да тълкува разширително обхвата на надзорните правомощия по член 15 от Директивата за PNR, и при транспонирането на тази директива във вътрешното право държавите членки да признаят на своя национален надзорен орган тези правомощия в пълния им обхват, като му предоставят материалните и човешките ресурси, необходими за изпълнението на неговата задача.

208. Въз основа на всички изложени по-горе съображения считам, че Директивата за PNR не надхвърля границите на строго необходимото, като позволява предаването и автоматизираното обработване на данните на всяко лице, което попада в обхвата на понятието „пътник“ по смисъла на член 3, точка 4 от посочената директива.

iv) По достатъчно ясна, точен и ограничен до строго необходимото характер на предварителната оценка на пътниците (шести преюдициален въпрос)

209. С шестия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска по същество от Съда да установи дали предварителната оценка, посочена в член 6 от Директивата за PNR, е в съответствие с член 7, член 8 и член 52, параграф 1 от Хартата. Въпреки че текстът на този въпрос е насочен към систематичния и общ характер на автоматизираното обработване на PNR данните на всички пътници във въздушния транспорт, до което води предварителната оценка, от мотивите на акта за преюдициално запитване е видно, че Cour constitutionnelle (Конституционен съд) иска от Съда по-обща преценка за изпълнението на изискванията за законосъобразност и пропорционалност в контекста на подобно обработване. По-долу ще направя тази преценка, като ще препратя към анализа при разглеждането на четвъртия преюдициален въпрос, що се отнася до нецеленасочения характер на автоматизираното обработване.

210. Член 6, параграф 2, буква а) от Директивата за PNR предвижда, че ЗДП извършват предварителна оценка на пътниците във въздушния транспорт преди тяхното обявено време за пристигане в държава членка или за заминаване от нея. Тази оценка има за цел да се идентифицират лицата, за които се налага допълнителна проверка от компетентните органи, „предвид факта, че тези лица може да са замесени в терористично престъпление или тежко престъпление“. Съгласно член 6, параграф 6 от Директивата за PNR ЗДП на държава членка предава PNR данните на идентифицираните в рамките на тази оценка лица или резултатите от обработването на тези данни за „допълнителна проверка“ от страна на компетентните органи на същата държава членка, посочени в член 7.

211. Съгласно член 6, параграф 3 от Директивата за PNR предварителната оценка съгласно параграф 2, буква а) от този член се извършва чрез съпоставяне на PNR данните с базите данни, които са „от значение“ (член 6, параграф 3, буква а), или чрез обработването им съобразно предварително установени критерии (член 6, параграф 3, буква б).

212. Преди да пристъпя към разглеждане на всеки от тези два вида обработване на данни, бих искал да отбележа, че от текста на посочения по-горе член 6, параграф 3 не следва ясно дали държавите членки са длъжни да предвидят, че предварителната оценка на пътниците се извършва системно и във всички случаи извършвайки единия или другия автоматизиран анализ, или дали, както изглежда, това се подкрепя и от използването на глагола „мога“ и разделителния съюз „или“, те са оправомощени да уреждат системите си по начин, позволяващ например проверката по член 6, параграф 3, буква б) да се отнася единствено за специфични случаи. В това отношение следва да се уточни, че в предложението за Директива за PNR се предвижда, че тази проверка се извършва единствено в рамките на борбата с тежките презгранични престъпления²⁰⁹.

213. Подобно на Комисията считам, че от структурата на Директивата по-специално е видно, че държавите членки са длъжни да предвидят два вида автоматизирано обработване по съображения, свързани и с изискването да се гарантира възможно най-еднакво прилагане на системата на Съюза за обработване на PNR данни. Това обаче не означава, че държавите членки не могат — и дори не са длъжни — да ограничат анализа по член 6, параграф 3, буква б) от Директивата за PNR в зависимост от резултатите от него по отношение на ефективността за всяко от престъпленията, посочени в тази директива, и евентуално да го сведат само до някои от тези престъпления, за да гарантират, че обработването на данни, до което води предварителната оценка, извършена съгласно член 6, параграф 2, буква а) от Директивата за PNR, е ограничено до строго необходимото. В този смисъл е и съображение 7 от Директивата за PNR, съгласно което „[з]а да се гарантира [...], че обработването на резервационните данни на пътниците остава ограничено до необходимото, създаването и прилагането на критерии за оценка следва да бъдат ограничени до терористични престъпления и тежки престъпления, при които използването на тези критерии има значение“.

– По съпоставянето с базите данни по смисъла на член 6, параграф 3, буква а) от Директивата за PNR

214. Първата част от предварителната оценка, която извършват ЗДП съгласно член 6, параграф 2, буква а) от Директивата за PNR, предполага в съответствие с параграф 3, буква а) от този член да се съпоставят PNR данните („data matching“) с базите данни, за да се търсят евентуални съвпадения („hits“). Целта на тези съвпадения е да бъдат проверени от ЗДП съгласно член 6, параграф 5 от Директивата за PNR и евентуално да бъдат изразени в „match“, преди да бъдат съобщени на компетентните органи.

215. Както признава Съдът в точка 172 от становище 1/15, обхватът на намеса в правата по членове 7 и 8 от Хартата, която представляват тези видове автоматизирани анализи, зависи предимно от базите данни, на които се основават тези видове обработване на данни. Следователно от съществено значение е в разпоредбите, предвиждащи такива видове обработване на данни, да се идентифицират достатъчно ясно и точно с кои бази данни се допуска да се съпоставят подлежащите на обработване данни.

²⁰⁹ Вж. член 4, параграф 2, буква а) от предложението за Директива за PNR.

216. Съгласно член 6, параграф 3, буква а) от Директивата за PNR ЗДП съпоставят PNR данните с „базите данни, които са от значение“²¹⁰ с оглед на целите на тази директива. Тази разпоредба предвижда и специфична категория бази данни, а именно бази данни относно „лицата или предметите, които се издирват или за които е подаден сигнал“, по отношение на които законодателят на Съюза има изрично за цел да даде квалификацията „които са от значение“ по смисъла на тази разпоредба.

217. Извън това уточнение понятието „бази данни, които са от значение“ не става по-ясно. По-специално не се посочва дали базите данни, използвани за целите на съпоставката на PNR данните, трябва да се управляват от правоприлагащи органи или по-общо от всеки публичен орган, или просто да бъдат пряко или непряко достъпни за тези органи, за да се считат за бази данни „които са от значение“. Не е уточнено и естеството на данните, които такива бази данни може да съдържат, както и връзката им с преследваните с Директивата за PNR цели²¹¹. Освен това от текста на член 6, параграф 3, буква а) от Директивата за PNR следва, че както национални бази данни и бази данни на Съюза, така и международни бази данни може да се квалифицират като „бази данни, които са от значение“, което разширява списъка на потенциално обхванатите бази данни и засилва отворения характер на това понятие²¹².

218. При тези условия в приложение на припомнения в точка 151 от настоящото заключение по-горе общ принцип на тълкуване Съдът трябва, доколкото е възможно, да тълкува член 6, параграф 3, буква а) от Директивата за PNR, и по-специално понятието „бази данни, които са от значение“ в съответствие с произтичащите от Хартата изисквания за яснота и точност. Освен това, тъй като тази разпоредба предвижда намеса в основните права, предвидени в членове 7 и 8 от Хартата, тя трябва да се тълкува ограничително и като се отчита изискването да се осигури висока степен на защита на тези основни права, съдържащо се по-специално в съображение 15 от Директивата за PNR. Нещо повече, посочената разпоредба трябва да се тълкува с оглед на принципа на ограничение на целите, за които PNR данните може да се обработват, прогласен в член 1, параграф 2 от Директивата за PNR.

219. С оглед на тези критерии според мен понятието „бази данни, които са от значение“ следва да се тълкува в смисъл, че се отнася само до националните бази данни, управлявани от компетентните органи съгласно член 7, параграф 1 от Директивата за PNR, както и до базите данни на Съюза и международните бази данни, които се използват пряко от тези органи в рамките на техните функции. Освен това посочените бази данни трябва да са пряко и тясно свързани с целите на Директивата за PNR за борба с тероризма и тежката престъпност, което предполага те да са разработени за тези цели. Така тълкувано, това

²¹⁰ Макар в текста на френски език на член 6, параграф 3, буква а) да се споменават „bases de données utiles“ („бази данни, които са от полза“), текстовете на тази разпоредба на повечето езици се посочват по-скоро „базите данни, които са от значение“: вж. по-специално текстовете на испански („pertinentes“), немски („massgeblich“), английски („relevant“), италиански („pertinenti“), нидерландски („relevant“) и португалски език („relevantes“).

²¹¹ Така както е формулиран член 6, параграф 3, буква а) от Директивата за PNR, изглежда, позволява извършването на анализи под формата на извличане на данни чрез съпоставяне с разнообразни данни, при условие че това извличане е насочено към постигането на целите на директивата. Относно рисковете, свързани с „data mining“ в областта на PNR данните, вж. доклад Korf, стр. 77. В становището си от 25 март 2011 г., точка 18, ЕНОЗД редовно подчертава липсата на точност и предвидимост при идентифицирането на базите данни, с които могат да се съпоставят PNR данните.

²¹² Неясният и отворен характер на текста на член 6, параграф 3, буква а) от Директивата за PNR се изразява в многообразие при транспонирането в националното право — от стриктно тълкуване на понятието „база данни, която е от значение“, което ограничава предвидения анализ само до съпоставката с базите данни, изрично посочени в тази разпоредба (каквото е случаят с Федерална република Германия, както е видно от становището, представено от германското правителство пред Съда) до по-широко тълкуване, което обхваща всяка база данни, налична или достъпна за компетентните органи в рамките на задачата им (именно в този смисъл е текстът на член 24, параграф 1, точка 1 от Закона за PNR).

понятие се отнася главно, ако не и единствено, до базите данни относно лицата или предметите, които се издирват или за които е подаден сигнал, изрично посочени в член 6, параграф 3, буква а) от Директивата за PNR.

220. От понятието „базис данни, които са от значение“ по принцип са изключени базите данни, управлявани или използвани от разузнавателните служби на държавите членки, освен ако не отговарят стриктно на условието да са в тясна връзка с преследваните с Директивата за PNR цели и въпросната държава членка да признава на разузнавателните служби специфични правомощия в областта на правоприлагането²¹³.

221. Предложеното по-горе тълкуване е в съответствие с препоръките, направени от Съда в точка 172 от становище 1/15.

222. Същевременно дори да се тълкува по този начин, член 6, параграф 3, буква а) от Директивата за PNR не позволява достатъчно точно да се идентифицират базите данни, които държавите членки ще използват при съпоставянето с PNR данните, и не може да се счита, че отговаря на изискванията, произтичащи от член 52, параграф 1 от Хартата, така както го тълкува Съдът. Следователно тази разпоредба трябва да се разбира в смисъл, че в рамките на транспонирането в националното право на Директивата за PNR задължава държавите членки да публикуват списък на посочените бази данни и да го актуализират. Освен това е желателно на равнището на Съюза да се изготви списък с управлявани от Съюза в сътрудничество с държавите членки бази данни „които са от значение“ по смисъла на член 6, параграф 3, буква а) от Директивата за PNR, както и на международните бази данни, за да се уеднакви практиката на държавите членки в това отношение.

– *Относно обработването на PNR данните по отношение на предварително установени критерии*

223. Вторият аспект от предварителната оценка съгласно член 6, параграф 2, буква а) от Директивата за PNR се състои в автоматизиран анализ с оглед на предварително установени критерии. В рамките на този анализ PNR данните се обработват основно за прогнозни цели посредством прилагане на алгоритми, предназначени да позволят „идентифициране“ на пътниците, които биха могли да участват в терористични престъпления или тежки престъпления. В този контекст ЗДП по същество извършва дейност по профилиране²¹⁴. Тъй като подобно обработване би могло да има значителни последици за лицата, идентифицирани с алгоритъм²¹⁵, същото изисква точна рамка, що се отнася както до условията за неговото осъществяване, така и за гаранциите, които трябва

²¹³ Според мен в никакъв случай държавите членки не трябва да се считат за задължени въз основа на член 6, параграф 3, буква а) от Директивата за PNR да разрешават на своето ЗДП систематично да съпоставя PNR данните с управлявани от съответните разузнавателни служби „базис данни, които са от значение“ по смисъла на тази разпоредба.

²¹⁴ В член 3, точка 4 от Директивата относно защитата на данните при дейности, извършвани от полицията, е дадена дефиниция за „профилиране“ като „всяка форма на автоматизирано обработване на лични данни, изразяващо се в използване на лични данни за оценяване на някои лични аспекти, свързани с дадено физическо лице, и по-конкретно за анализиране или прогнозиране на аспекти, отнасящи се до изпълнението на професионалните задължения на това физическо лице, неговото икономическо състояние, здраве, лични предпочитания, интереси, надеждност, поведение, местоположение или движение“. Същата дефиниция е дадена в член 4, точка 4 от ОРЗД и в точка 1, буква в) от приложението към Препоръка CM/Rec(2021)8 от 3 ноември 2021 г. на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно защитата на лицата във връзка с автоматизираното обработване на лични данни при профилиране, https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a46148, (наричана по-нататък „препоръка от 2021 г. относно профилирането“).

²¹⁵ В точка 1, буква й), подточка i) от препоръката относно профилирането от 2021 г. „профилиране, чието действие води до правни последици или има значително въздействие върху съответното лице или върху група лица, идентифицирани посредством обработване въз основа на профилиране“ се определя като „високорисково обработване за профилиране“.

да се осигурят. Всъщност, както отбелязва Съдът в точка 172 от становище 1/15, обхватът на намеса в правата по членове 7 и 8 от Хартата, която представляват тези видове анализи, зависи предимно от прилагането на предварително изготвените модели и критерии.

224. В това отношение следва да се отбележи, на първо място, че в член 6, параграф 4, второ изречение от Директивата за PNR се уточнява, че предварително определените критерии, с оглед на които се извършва предварителната оценка по член 6, параграф 3, буква б) от тази директива, трябва да бъдат „целенасочени, пропорционални и конкретни“. Първото от тези изисквания се отнася до целта на предварителната оценка по параграф 2, буква а) от този член, а именно да се идентифицират лицата, за които се налага допълнителна проверка от компетентните органи, и по този начин отговаря на подчертаната от Съда в становище 1/15 необходимост използваните критерии да позволяват да се достигнат резултати, изразяващи се в „насочване“ към лица, по отношение на които може да съществува „разумно подозрение“ за участие в терористични или тежки престъпления²¹⁶. Такова „насочване“ предполага да се прилагат абстрактни критерии за оценка или, ако използваме израза от препоръката относно профилирането от 2021 г., на „профили“²¹⁷ посредством които се „филтрират“ PNR данните, за да се открият пътниците, които отговарят на тези профили и които следователно би трябвало да бъдат подложени на допълнителна проверка. Директивата за PNR обаче не допуска индивидуално профилиране на всички пътници във въздушния транспорт, чиито данни се анализират, например като предвижда за всеки от тях рискова категория по предварително определена скала, тъй като в противен случай биха били нарушени както член 6, параграф 4 от тази директива, така и поставените от Съда в становище 1/15 ограничения на автоматизираното обработване на PNR данни.

225. Съгласно член 6, параграф 4, второ изречение предварително изготвените критерии по член 6, параграф 3, буква б) от Директивата за PNR трябва освен това да бъдат „конкретни“²¹⁸, а именно годни за постигане на преследваната цел и релевантни с оглед на целта, както и „пропорционални“²¹⁹, тоест да не надхвърлят пределите на тази цел. За да бъдат изпълнени тези изисквания, и по-специално „[з]а да се гарантира [...], че обработването на резервационните данни на пътниците остава ограничено до необходимото“, в съображение 7 от Директивата за PNR се посочва, както вече подчертах, че „създаването и прилагането на критерии за оценка следва да бъдат ограничени до терористични престъпления и тежки престъпления, при които използването на тези критерии има значение“.

226. Накрая, както от преамбюла и разпоредбите на Директивата за PNR, така и от изискванията, посочени от Съда в становище 1/15, е видно, че предварително изготвените критерии по член 6, параграф 3, буква б) от Директивата за PNR, трябва също да бъдат „надеждни“²²⁰, което означава, от една страна, че те трябва да са формулирани така, че да се

²¹⁶ Вж. становище 1/15, точка 272.

²¹⁷ Съгласно точка 1.1, буква г) от приложението към Препоръката относно профилирането от 2021 г. терминът „профил“ означава „свкупност от данни за дадено лице, която характеризира категория лица или която е предназначена да се прилага към дадено лице“. Както е обяснено в доклада относно развитието на положението след приемането на препоръка (2010)13 относно профилирането (<https://rm.coe.int/t-pd-2019-07fin-fr-rapport-profilage-2770-2878-8993-1-final-clean-2755/1680a0925b>, стр. 21), която предхожда приемането на препоръката относно профилирането от 2021 г., понятието „профил“ запазва изцяло смисъла си в системи, които, подобно на Директивата за PNR, разграничават дейностите по създаване на профили (вж. по-специално член 6, параграф 2, буква б) от тази директива) от тези, които я прилагат и позволява „прозрачност на критериите, които се прилагат впоследствие при дейностите, свързани с профилиране“.

²¹⁸ Вж. член 6, параграф 4 от Директивата за PNR и становище 1/15, точка 172.

²¹⁹ Вж. член 6, параграф 4 от Директивата за PNR.

²²⁰ Вж. становище 1/15, точка 172.

сведе до минимум рискът от грешки²²¹, и от друга страна, че те трябва да бъдат „актуални“²²². В това отношение член 6, параграф 4, трето изречение от Директивата за PNR предвижда задължение за държавите членки да гарантират, че тези критерии „се определят и подлежат на редовен преглед от ЗДП в сътрудничество с компетентните органи, посочени в член 7“²²³. За да се гарантира надеждност на тези критерии и да се ограничат, доколкото е възможно, погрешни положителни резултати, необходимо е също, както признава Комисията в отговор на поставен от Съда писмен въпрос, тези критерии да бъдат формулирани така, че да се отчитат както уличаващи, така и оневиняващи доказателства.

227. На второ място, Директивата за PNR забранява изрично дискриминационното профилиране. Така член 6, параграф 4, първо изречение от тази директива предвижда, че предварителната оценка съобразно предварително установени критерии по параграф 3, буква б) от този член „се извършва по недискриминационен начин“. В това отношение следва да се уточни, че макар в член 6, параграф 4, трето изречение да се посочва, че критериите „при никакви обстоятелства не са основани на расата или етническия произход на лицето, на неговите политически мнения, религия или философски убеждения, членство в профсъюзи, здравословно състояние, сексуален живот или сексуална ориентация“, общата забрана за изготвяне на дискриминиращи профили трябва да се разбира като обхващаща всички причини за дискриминация, посочени в член 21 от Хартата, дори тези, които не са изрично посочени²²⁴.

228. На трето място, както от текста на член 6, параграф 3, буква б) от Директивата за PNR, така и от предвидената в нея система от гаранции, съпровождаща автоматизираното обработване на PNR данните, предвидено в Директивата за PNR, следва, че функционирането на алгоритмите, използвани при предвидения в тази разпоредба анализ, трябва да е прозрачно, а резултатът от тяхното прилагане да е проследим. Това изискване за прозрачност очевидно не означава, че използваните „профили“ трябва да се оповестяват публично. Това изискване обаче налага да се гарантира възможност да се идентифицира вземането на решения въз основа на алгоритми. Всъщност, от една страна, изискването критериите, с оглед на които трябва да се извършва този анализ, да бъдат „предварително определени“, изключва възможността те да бъдат променяни без човешка намеса и следователно не допуска използването на технологии в сферата на изкуствения интелект, наречени „machine learning“²²⁵, които, макар да са с по-голяма точност, са трудни за разчитане, дори за операторите, извършили автоматизираната обработка²²⁶. От друга страна, гаранцията, изисквана от член 6, параграфи 5 и 6 от Директивата за PNR, съгласно която всяко съвпадение вследствие на автоматизирано обработване на PNR данни, извършено съгласно параграф 2, буква а) от този член, се преглежда поотделно по неавтоматизиран начин, за да бъде ефективно, изисква — що се отнася до анализа по

²²¹ Вж. съображение 7 от Директивата за PNR.

²²² Вж. становище 1/15, точка 174.

²²³ Същото изискване се съдържа в точка 174 от становище 1/15.

²²⁴ Следва да се отбележи, че всички основания за дискриминация, съдържащи се в член 21 от Хартата, са възпроизведени в съображение 20 от Директивата за PNR. В становище 1/2011, стр. 8 FRA предлага да се вземе предвид списъкът със забранените основания за дискриминация по член 21.

²²⁵ Съгласно точка 1.1, буква ж) от приложението към Препоръката относно профилирането от 2021 г. изразът „machine learning“ означава „обработване, при което се използват конкретни методи на изкуствен интелект, основан на статистически подход, за да се даде възможност на компютрите да „се учат“ от данни, тоест да се подобри ефективността им при решаване на задачи, без да са изрично програмирани за всяка задача“.

²²⁶ Относно последиците от непрозрачността на алгоритмичните системи за възможността за човешки контрол с цел предотвратяване на вредните последици от тези системи и отрицателното им въздействие върху човешките права вж. препоръка CM/Res (2020)1 на Комитета на министрите до държавите членки относно въздействието на алгоритмичните системи върху човешките права.

член 6, параграф 3, буква б) от Директивата за PNR — да бъде възможно да се разбере причината, поради която програмата е стигнала до такова съвпадение, което не може да се гарантира по-конкретно, когато се използват самообучаващи се системи. Същото се отнася и за контрола за законосъобразност на този анализ, включително що се отнася до недискриминационния характер на получените резултати, който е възложен на длъжностното лице по защита на данните и на националния надзорен орган съгласно съответно член 6, параграф 7 от Директивата за PNR и член 15, параграф 3, буква б) от същата. Прозрачността при функционирането на използваните алгоритми също е необходимо условие, за да могат заинтересованите лица да упражнят правото си да подадат жалба и правото си на ефективна съдебна защита.

– *Относно гаранциите във връзка с автоматизираното обработване на PNR данни*

229. Вече посочих в предходните точки някои от гаранциите, съпровождащи автоматизираното обработване на PNR данни в рамките на предварителната оценка съгласно член 6, параграф 2, буква а) от Директивата за PNR, които отговарят на изискванията, посочени от Съда в становище 1/15, а именно забраната за обработване въз основа на предварително изготвени дискриминационни критерии (член 6, параграф 4, първо и четвърто изречение от Директивата PNR; становище 1/15, т. 172), редовно актуализиране на предварително изготвените критерии, с оглед на които трябва да се извърши предварителната оценка по член 6, параграф 3, буква б) от тази директива (член 6, параграф 4, трето изречение от Директивата за PNR; становище 1/15, т. 174), преглед с неавтоматизирани средства на всяко съвпадение, получено в резултат на автоматизираното обработване на PNR данни (член 6, параграфи 5 и 6 от Директивата за PNR; становище 1/15, т. 173) и контрол за законосъобразност на това обработване от длъжностното лице по защита на данните и от националния надзорен орган (член 6, параграф 7 от Директивата за PNR и член 15, параграф 3, буква б) от същата директива). В този контекст от първостепенно значение е контролът, извършван от независим орган, какъвто е органът, посочен в член 15 от Директивата за PNR, от една страна, да може да се отнася до всеки присъщ аспект на автоматизираното обработване на PNR данни, включително до определянето на базите данни, използвани за целите на съпоставката по смисъла на член 6, параграф 3, буква а) от тази директива и до изготвянето на предварително установени критерии, прилагани за целите на анализа съгласно член 6, параграф 3, буква б) от посочената директива, и от друга страна, да може да бъде осъществяван както *ex ante*, така и *ex post*.

230. Необходимо е да се подчертае, че посочените гаранции трябва да се считат за универсално приложими към двата вида анализ по член 6, параграф 3 от Директивата за PNR, при това независимо от начина, по който са формулирани. Така, макар в член 6, параграф 4, първо изречение от тази директива да се припомня изискването за зачитане на принципа на недопускане на дискриминация само по отношение на предварителната оценка, извършена въз основа на предварително изготвени критерии, това се изисква и на всеки етап от обработването на PNR данните, а следователно и когато тези данни се съпоставят със съответните бази данни при предварителната оценка по смисъла на член 6, параграф 3, буква а) от тази директива. Същото се отнася и за изискването предварително установените критерии, използвани при анализа, посочен в член 6, параграф 3, буква б) от Директивата за PNR, да бъдат надеждни и актуализирани, което следва да се разбира като отнасящо и до данните в базите данни, използвани за целите на съпоставката по член 6, параграф 3, буква а) от същата директива. В това отношение най-общо следва да се отбележи, че всички гаранции, приложими за автоматизираните видове обработване на

лични данни, предвидени в Директивата относно защитата на данните при дейности, извършвани от полицията, се прилагат и в контекста на Директивата за PNR, като автоматизираните анализи, извършвани в рамките на тази директива, трябва да се разглеждат като попадащи в приложното поле на Директивата относно защитата на данните при дейности, извършвани от полицията.

231. Към изброените в точка 229 по-горе гаранции се добавя тази, която е предвидена в член 7, параграф 6 от Директивата за PNR, допълваща, от една страна, забраната всеки процес на вземане на решения да се основава изключително на резултатите от автоматизираното обработване на PNR данни и от друга страна, забраната на дискриминация при обработване и използване на тези данни. Така съгласно тази разпоредба „[к]омпетентните органи не вземат решения, които водят до неблагоприятни правни последици за дадено лице или сериозно го засягат, въз основа единствено на автоматизирано обработване на резервационни данни на пътниците“ и че тези решения „не се вземат въз основа на расата или етническия произход на лицето, на неговите политически мнения, религия или философски убеждения, членство в профсъюзи, здравословно състояние, сексуален живот или сексуална ориентация“. Подобно на посоченото в точка 227 от настоящото заключение по отношение на член 6, параграф 4, четвърто изречение от Директивата за PNR, този списък следва да се допълни с причини за дискриминация, като се добавят тези, съдържащи се в член 21 от Хартата и които не са изрично посочени.

232. Що се отнася до сигурността на PNR данните, член 6, параграф 8 от Директивата за PNR предвижда, че съхраняването, обработването и анализа на тези данни от ЗДП се извършват изключително в едно или няколко защитени места на територията на държавите членки.

– *Заключение по шестия преюдициален въпрос*

233. С оглед на всички изложени съображения и без да се засяга тълкуването, предложено по-специално в точки 213, 219, 220, 222, 227, 228, 230 и 231 от настоящото заключение, считам, че автоматизираното обработване на PNR данни при предварителната оценка, посочена в член 6, параграф 2, буква а) от Директивата за PNR, е съобразено с изискванията за яснота и точност и същото е ограничено до строго необходимото.

v) *По съхраняването на PNR данни (осми преюдициален въпрос)*

234. С осмия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска Съдът да установи дали член 12 от Директивата за PNR във връзка с член 7, член 8 и член 52, параграф 1 от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която предвижда общ срок от пет години за съхраняване на PNR данните, без да се прави разграничение дали при предварителната оценка се установява, че съответните пътници могат да представляват риск за обществената сигурност.

235. Член 12, параграф 1 от Директивата за PNR предвижда, че PNR данните се съхраняват в база данни „за срок от пет години след тяхното предаване на ЗДП на държавата членка, на чиято територия полетът пристига или заминава“. Съгласно параграф 2 от този член след изтичане на „първоначален срок на съхранение“²²⁷ от шест месеца PNR данните се

²²⁷ Това определение се съдържа в съображение 25 от Директивата за PNR.

деперсонализират чрез прикриване на някои данни, които могат да послужат за непосредствено идентифициране на съответното лице. Съгласно параграф 3 от същия член след изтичане на шестмесечния срок разкриването на пълните PNR данни, включително на прикритите елементи, се разрешава единствено ако са налице „разумни основания“ да се счита, че това е необходимо за целите, посочени в член 6, параграф 2, точка б) от Директивата за PNR, и при одобрение от съдебен орган или друг национален орган, компетентен съгласно националното право да провери дали са изпълнени условията за разкриване на информация. Накрая, параграф 4 от посочения член предвижда, че след изтичане на петгодишния срок, посочен в параграф 1, PNR данните се заличават окончателно.

236. От гореизложеното следва, че самата Директива за PNR установява режима за съхраняване на PNR данни, включително срока на съхраняване, като го определя на пет години²²⁸, поради което по принцип държавите членки нямат никаква свобода на преценка в това отношение, което впрочем Комисията потвърждава. При тези обстоятелства, както вече имах повод да отбележа, макар и формулиран като въпрос за тълкуване, с осмия преюдициален въпрос всъщност се иска Съдът да се произнесе по съвместимостта на този режим с Хартата.

237. Общ принцип в областта на защитата на личните данни е, че тези данни не трябва да се съхраняват под форма, която позволява прякото или косвено идентифициране на съответните лица за срок, по-дълъг от необходимия за целите, за които се обработват²²⁹. Освен това съгласно постоянната съдебна практика уредба, предвиждаща запазване на личните данни, трябва винаги да отговаря на обективни критерии, установяващи връзка между подлежащите на запазване лични данни и преследваната цел²³⁰.

238. В становище 1/15 Съдът е приел, що се отнася до данните, събирани при влизане в Канада, че докато пътниците във въздушния транспорт са в тази трета държава, необходимата връзка между PNR данните и преследваната с PNR проектоспоразумението Канада—ЕС цел е налице за всички тези пътници²³¹. Що се отнася обаче до напусналите Канада пътници във въздушния транспорт, за които риск във връзка с тероризма или тежката транснационална престъпност не е бил установен при пристигането им в тази трета държава и до заминаването им от нея, Съдът е счел, че не се установява наличието дори на такава индиректна връзка, обосноваваща запазването на техните PNR данни²³². Съдът обаче е приел, че „[д]околкото [...] в отделни случаи се установи наличието на обективни обстоятелства, позволяващи да се приеме, че някои пътници във въздушния транспорт биха могли дори след заминаването си от Канада да представляват риск от гледна точка на борбата с тероризма и тежката транснационална престъпност“, може да се допусне съхраняване на данни²³³.

²²⁸ Според мен текстът на съображение 37 от Директивата за PNR, в който е посочено „съхраняването на резервационни данни на пътниците в ЗДП за срок *от не повече от пет години*, след което данните следва да бъдат заличени“ (курсивът е мой), не позволява да се постави под съмнение ясният текст на член 12, параграф 1 от тази директива.

²²⁹ Що се отнася до обработването на лични данни за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления, вж. Директивата относно защитата на данните при дейности, извършвани от полицията, член 4, буква д) и съображение 26. Вж. по-общо член 5, параграф 1, буква д) от ОРЗД и член 5, параграф 4, буква д) от осъвременената Конвенция 108.

²³⁰ Вж. решение Schrems I (т. 93), решение Tele2 Sverige (т. 110), становище 1/15 (т. 191) и решение La Quadrature du Net (т. 133).

²³¹ Вж. становище 1/15, точка 197.

²³² Вж. становище 1/15, точка 205.

²³³ Вж. становище 1/15, точка 207.

239. Приложени в контекста на Директивата за PNR, възприетите от Съда в становище 1/15 принципи означават, че PNR данните от външни за ЕС полети, събрани при влизане в Съюза, както и PNR данните от вътрешни за ЕС полети, събрани при влизане в съответната държава членка, могат да бъдат запазени след предварителния им анализ по смисъла на член 6, параграф 2, буква а) от Директивата за PNR, само докато съответните пътници са на територията на Съюза или в тази държава членка. Що се отнася до PNR данните от външни за ЕС полети, събрани при заминаване от Съюза, и до PNR данните от вътрешни за ЕС полети, събрани при заминаване от съответната държава членка, по принцип те биха могли да бъдат запазени след тази предварителна оценка само в случаите на пътници, по отношение на които са налице обективни обстоятелства, позволяващи да се приеме, че биха могли да представляват риск от гледна точка на борбата с тероризма и тежките престъпления²³⁴.

240. Правителствата и институциите, представили становища пред Съда, най-общо се противопоставят на прилагането в рамките на настоящото дело на принципите, установени със становище 1/15 в областта на запазването на PNR данни. Всъщност в това отношение не е изключено прилагането от Съда на критерий, свързан с пребиваването на съответното лице в Канада, да е бил повлиян от обстоятелството, че пред него се поставя за разглеждане въпрос за запазване на лични данни на територията на трета държава. Напълно е възможно прилагането на такъв критерий в контекста на Директивата за PNR да може конкретно да се изразява в намеса в правата на зачитане на личния живот и на защита на личните данни, потенциално по-голяма за определени категории лица, по-специално за тези, които са с постоянно пребиваване в Съюза и се движат се в неговите рамки или влизат в него след пребиваване в чужбина. Накрая, вярно е, че посоченият критерий може да се окаже трудно приложим на практика, най-малкото за вътрешни за ЕС полети, както подчертават някои държави членки и Съветът.

241. Вярно е също, че дори да се отхвърли критерият, приложен от Съда в становище 1/15, запазването на всички PNR данни на всички пътници във въздушния транспорт, независимо от резултата от предварителната оценка, посочена в член 6, параграф 2, буква а) от Директивата за PNR, и без да се прави каквото и да е разграничение в зависимост от риска във връзка с тероризма или тежката престъпност въз основа на обективни и проверими критерии, това запазване е в противоречие с припомнената в точка 237 от настоящото заключение постоянна практика на Съда, която Съдът е приложил във въпросното становище. Впрочем, въпреки че според мен съображенията, изложени в точки 201—203 от настоящото заключение при разглеждането на четвъртия преюдициален въпрос, дават възможност да се обоснове общото и неизбирателно предаване на PNR данни, както и автоматичното им обработване в рамките на предварителната оценка по член 6, параграф 2, буква а) от Директивата за PNR, смятам, че сами по себе си те не позволяват да се обоснове общо и неизбирателно запазване на тези данни, дори след тази оценка.

242. Следва да се отбележи също, че същият петгодишен срок за съхраняване на данни се прилага както за борбата с тероризма, така и за борбата с тежката престъпност и, в рамките на последната цел, за всички престъпления, посочени в приложение II, без изключение. Видно обаче от изложените в точка 121 от настоящото заключение съображения, този списък е изключително широк и обхваща различни по вид и тежест престъпления. В това отношение е необходимо да се отбележи, че обосновката, изтъкната

²³⁴ Става дума за прилагане по аналогия на точка 187 и сл. от становище 1/15, тъй като посоченото становище се отнася само до хипотезата на PCR данни, събрани при влизане в Канада.

от почти всички държави членки и институции, представили становища в настоящото производство, която е свързана с продължителността и сложността на разследванията, се посочва конкретно само за терористични престъпления и за някои престъпления със строго транснационален характер като трафик на хора или незаконен трафик на упойващи вещества, както и по-общо за някои видове организирана престъпност. Следва да се припомни впрочем, че в становище 1/15 Съдът е приел подобна обосновка само по отношение на запазването на PNR данните на пътниците във въздушния транспорт, по отношение на които съществува обективен риск от гледна точка на борбата с тероризма или тежката транснационална престъпност, за които се счита, че петгодишният срок за запазване на данните не надхвърля границите на строго необходимото²³⁵. За сметка на това се приема, че тази обосновка не може да се оправдае „непрекъснатото съхранение на PNR данните на всички пътници във въздушния транспорт [...] с цел евентуален достъп до тези данни, независимо от наличието на каквато и да било връзка с борбата с тероризма и тежката транснационална престъпност“²³⁶.

243. Несъмнено е вярно, както подчертават Съветът, Парламентът, Комисията и всички правителства, представили становища по осмия преюдициален въпрос, че Директивата за PNR предвижда особени гаранции както що се отнася до запазването на PNR данните, които отчасти са маскирани след първоначален шестмесечен срок, така и що се отнася до използването им през срока на запазване, който е подчинен на строги условия. Въпреки това, първо, следва да се отбележи, от една страна, че в PNR проектоспоразумението Канада—ЕС се предвижда и система за анонимизиране на PNR данните посредством маскиране²³⁷ и от друга страна, че макар подобно анонимизиране, както подчертава по-специално Консултативният комитет по Конвенция 108²³⁸, да може да смекчи рисковете, свързани с продължителен срок на съхраняване на данните, като например злоупотреба, маскираните данни все пак позволяват да се идентифицират лицата и поради това продължават да представляват лични данни, чието съхраняване също трябва да се ограничи във времето, за да предотврати общо постоянно наблюдение. В това отношение следва да се посочи, че в резултат от петгодишен срок за съхраняване голям брой пътници, по-специално тези, които се движат в рамките на Съюза, могат да се окажат почти постоянно регистрирани. Второ, що се отнася до ограниченията на използването на данните, следва да се отбележи, че запазването на лични данни и достъпът до такива данни са отделни форми на намеса в основните права на зачитане на личния живот и на защита на личните данни, които трябва да бъдат обосновани самостоятелно. Макар наличието на строги гаранции по отношение на достъпа до съхраняваните данни да позволява цялостна преценка на въздействието на мярка за наблюдение върху посочените основни права, това не променя факта, че тези гаранции не позволяват да се отстрани намесата, свързана с по-нататъшно общо съхраняване на данни.

244. Що се отнася до довода на Комисията, че е необходимо да се съхраняват PNR данните на всички пътници във въздушния транспорт, за да позволи на ЗДП да изпълнят задачата, посочена в член 6, параграф 2, буква в) от Директивата за PNR, да актуализират или установят нови критерии, които да се използват за оценките, извършвани съгласно параграф 3, буква б) от същия член, следва да се отбележи, че макар да е вярно, че

²³⁵ Вж. становище 1/15, точка 209.

²³⁶ Вж. становище 1/15, точка 205.

²³⁷ PNR проектоспоразумението Канада—ЕС предвижда маскиране на имената на всички пътници 30 дни след като Канада ги е получила и маскиране на изрично посочена друга информация две години след получаването ѝ: вж. член 16, точка 3 от разгледаното от Съда PNR проектоспоразумение Канада—ЕС и становище 1/15, точка 30.

²³⁸ Вж. становище от 19 август 2016 г., стр. 9.

точността на тези критерии зависи отчасти от тяхното съпоставяне с „нормалното“ поведение, както потвърждава Комисията, това не променя факта, че тяхното изготвяне трябва да се прави въз основа на „престъпно“ поведение. Според мен подобен довод, който впрочем се изтъква едва от малък брой държави членки, не може да има решаващото значение, каквото изглежда му отдава Комисията, и сам по себе си не може да обосновава общо съхраняване на PNR данните на всички пътници във въздушния транспорт под форма, при която не се запазва анонимност.

245. По изложените съображения считам, че за да се гарантира тълкуване на член 12, параграф 1 от Директивата за PNR, което да е в съответствие с член 7, член 8 и член 52, параграф 1 от Хартата, тази разпоредба следва да се тълкува в смисъл, че съхраняването на PNR данните, предоставени от въздушните превозвачи на ЗДП в база данни за петгодишен срок след предаването им на ЗДП на държавата членка, на чиято територия полетът пристига или заминава, може да се допуска едва след извършването на предварителната оценка съгласно член 6, параграф 2, буква а) от тази директива, само доколкото въз основа на обективни критерии е установена връзка между тези данни и борбата с тероризма или тежката престъпност. Общото и неизбирателно съхраняване на PNR данните под форма, при която не се запазва анонимност, може да бъде обосновано — по аналогия с приетото от Съда в същата съдебна практика — само при наличието на сериозна заплаха за сигурността на държавите членки, която е действителна и настояща или предвидима, свързана например с терористични дейности, и при условие че срокът, за който се съхраняват тези данни, е ограничен до строго необходимото.

246. Обхватът на мярката за запазване на данни по член 12, параграф 1 от Директивата за PNR може например да се основава на преценка на рисковете или на опита на компетентните национални органи, които да правят възможно да се посочат някои полети, определени схеми на пътуване, пътнически агенции, с посредничеството на които са направени резервации, или още категории лица или определени географски райони, идентифицирани въз основа на обективни и недискриминационни обстоятелства, подобно на приетото от Съда в практиката му относно запазване на метаданни на електронни съобщения²³⁹. Освен това по аналогия със становище 1/15 необходимата връзка между PNR данните и преследваната с Директивата за PNR цел трябва да се приеме за установена, докато пътниците във въздушния транспорт се намират в Съюза (или в съответната държава членка) или отпътуват от него (съответно от нея). Същото се отнася и за данните за пътниците, довели до намерено съвпадение.

247. В заключение по осмия преюдициален въпрос бих искал да изложа някои съображения относно правилата, уреждащи достъпа до PNR данни и тяхното използване, след като предварителната оценка по член 6, параграф 2, буква а) от Директивата за PNR е извършена и преди данните да бъдат анонимизирани при изтичането на първоначалния шестмесечен срок на съхранение по член 12, параграф 2 от Директивата за PNR.

248. От съвместния прочит на член 6, параграф 2, буква б) и член 12, параграф 3 от Директивата за PNR следва, че през този първоначален срок PNR данните, които не са деперсонализирани или резултатът от обработването им, могат да се предоставят на компетентните органи в съответствие с първата от тези разпоредби, без да се спазват условията, определени в букви а) и б) от втората от посочените разпоредби²⁴⁰. Всъщност

²³⁹ Вж. по-специално решение *La Quadrature du Net*, точки 148 и 149.

²⁴⁰ Същото се отнася и за исканията за предоставяне на PNR данни, отправени от ЗДП от други държави членки на основание член 9, параграф 2 от Директивата за PNR.

член 6, параграф 2, буква б) от Директивата за PNR се ограничава до това да предвиди, че исканията на компетентните органи с оглед на подобно обработване и предоставяне трябва да са „надлежно обосновани“ и „основаващи се на достатъчно данни“.

249. Съгласно постоянната съдебна практика, припомнена от Съда в становище 1/15, правната уредба на Съюза не може да се ограничи до изискването достъпът до законно запазени лични данни да отговаря на някоя от целите на тази правна уредба, а трябва да предвижда също и материални и процесуални условия за тяхното използване²⁴¹, по-специално за да се защитят тези данни срещу рискове от злоупотреби²⁴². В това становище Съдът е постановил, че след проверка на PNR данните на пътниците във въздушния транспорт при пристигане в Канада и по време на престоя им в тази държава използването на тези данни трябва да се основава на нови обстоятелства, които да го обосновават²⁴³, като уточнява, че „когато съществуват обективни обстоятелства, позволяващи да се приеме, че PNR данните на един или няколко пътници във въздушния транспорт действително биха могли да подпомогнат борбата с терористичните и тежките транснационални престъпления, използването на тези данни не надхвърля границите на строго необходимото“²⁴⁴. Като препраща по аналогия към точка 120 от решение *Tele2 Sverige*, Съдът е постановил, че за да се гарантира на практика пълното спазване на тези условия, „от съществено значение е използването, по време на престоя на пътници във въздушния транспорт в Канада, на запазени резервационни данни на пътниците да се осъществява поначало, освен в надлежно обосновани неотложни случаи, след предварителен контрол, осъществяван или от юрисдикция, или от независима административна структура, и решението на тази юрисдикция или на тази структура да се постановява след мотивирана молба на компетентните органи, подадена по-специално в рамките на наказателни производства за предотвратяване, разкриване или наказателно преследване на престъпления“²⁴⁵. Следователно Съдът обвързва възможността за използване на PNR данните, съхранени след проверката им във връзка с полет, с две условия, както материално — а именно наличието на обективни основания, обосноваващи използването — така и процесуално — а именно контролът от страна на юрисдикция или независим административен орган. Възприетото от Съда тълкуване, което далеч не е „контекстуално“, представлява прилагане в областта на PNR данните на съдебната практика, изведена по-специално от решения *Digital Rights* и *Tele2 Sverige*.

250. Режимът, установен с Директивата за PNR, през първите шест месеца от съхраняването на PNR данните обаче, който след предварителната оценка по член 6, параграф 2, буква а) от тази директива, позволява предоставянето и обработването на PNR данни, евентуално многократно — при липсата на подходящи процесуални гаранции и на достатъчно ясни и точни материалноправни норми, определящи предмета и условията на тези различни форми на намеса — не отговаря на изискванията, посочени от Съда в становище 1/15. Изглежда той не отговаря и на изискването за използване на PNR данни, което да се ограничава до строго необходимото.

²⁴¹ Вж. становище 1/15, точка 192 и цитираната съдебна практика. На по-скорошен етап вж. решение *Privacy International*, точка 77, и по аналогия решение *Prokuratuur*, точка 49 и цитираната съдебна практика.

²⁴² Вж. становище 1/15, точка 200.

²⁴³ Вж. становище 1/15, точка 200.

²⁴⁴ Вж. становище 1/15, точка 201.

²⁴⁵ Вж. становище 1/15, точка 202.

251. Ето защо предлагам на Съда да тълкува член 6, параграф 2, буква б) от Директивата за PNR по такъв начин, че видовете обработване на данни съгласно тази разпоредба, извършвани през първоначалния шестмесечен срок по член 12, параграф 2 от тази директива, да отговарят на изискванията, определени от Съда в становище 1/15.

252. Що се отнася до първото условие, което е материалноправно и на което Съдът е подчинил последващото използване на PNR данните, считам, че понятията „разумни основания“ по смисъла на член 12, параграф 3, буква а) от Директивата за PNR и „достатъчно данни“ по смисъла на член 6, параграф 2, буква б) от същата директива могат без затруднение да се тълкуват в смисъл, че посочените в тези разпоредби искания от страна на компетентните органи трябва да сочат наличието на „обективни обстоятелства, позволяващи да се приеме, че PNR данните на един или няколко пътници във въздушния транспорт действително биха могли да подпомогнат борбата с терористичните и тежките [...] престъпления“²⁴⁶.

253. Що се отнася до второто условие, което е процесуално, според мен член 6, параграф 2, буква б) от Директивата за PNR във връзка с член 12, параграф 3 от нея и с оглед на член 7, член 8 и член 52, параграф 1 от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че изискването за предварително одобрение от страна на съдебен или независим административен орган по член 12, параграф 3, буква б) от тази директива се прилага за всяко обработване на PNR данни, извършвано съгласно посочения член 6, параграф 2, буква б).

4. Заключение по втория, третия, четвъртия, шестия и осмия преюдициален въпрос

254. Въз основа на всички изложени по-горе съображения предлагам на Съда да обяви за невалидна точка 12 от приложение I, доколкото тя включва „общи бележки“ сред категориите PNR данни, които съгласно член 8 от Директивата за PNR въздушните превозвачи са длъжни да предават на ЗДП, и да се произнесе, че при разглеждането на втория, третия, четвъртия, шестия и осмия преюдициален въпрос не се установяват други обстоятелства, които могат да засегнат валидността на тази директива, без да се засяга тълкуването на разпоредбите от същата, предложено в точки 153, 160, 161—164, 219, 228, 239 и 251 от настоящото заключение.

255. С оглед на отговора, който предлагам да се даде на преюдициалните въпроси относно валидността на Директивата за PNR, искането, отправено по-специално от Съвета и насочено към продължаване на действието на Директивата за PNR, в случай че Съдът реши да отмени изцяло или частично Директивата за PNR, не може да се уважи, без оглед на каквито и да било други съображения.

В. По петия преюдициален въпрос

256. С петия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска по същество Съдът да установи дали член 6 от Директивата за PNR във връзка с член 7, член 8 и член 52, параграф 1 от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, в която се предвижда като цел на обработването на PNR данни да се извършва контрол на съответните дейности от разузнавателните служби и службите за сигурност. От

²⁴⁶ Вж. в този смисъл становище 1/15, точка 201.

акта за преюдициално запитване е видно, че това са дейности, извършвани от службата за национална сигурност и от общата служба за разузнаване и сигурност в рамките на функциите им относно защитата на националната сигурност.

257. Както посочих в точки 113 и 114 от настоящото заключение, ограничаването на целите на обработването на лични данни съставлява основополагаща гаранция, която трябва да се спазва, за да се гарантира, че формите на намеса в основните права, закрепени в членове 7 и 8 от Хартата, не надхвърлят границите на необходимото по смисъла на практиката на Съда. Освен това по-горе уточних, че що се отнася до намесата в тези основни права, предвидена в Директивата за PNR, за да се зачетат принципите на законност и пропорционалност, закрепени по-специално в член 52, параграф 1 от Хартата, законодателят на Съюза е трябвало да предвиди ясни и точни правила, уреждащи обхвата и прилагането на мерките, включващи такава намеса.

258. В член 1, параграф 2 от Директивата за PNR обаче се уточнява, че събраните в съответствие с тази директива PNR данни „могат да се обработват единствено за целите на предотвратяването, разкриването, разследването и наказателното преследване на терористични престъпления и тежки престъпления, както е предвидено в член 6, параграф 2, букви а), б) и в)“ от нея. Съгласно тази разпоредба ЗДП обработват PNR данните само с цел извършване на предварителна оценка на пътниците във въздушния транспорт (член 6, параграф 2, буква а), даване на отговор на конкретни искания на компетентните органи (член 6, параграф 2, буква б) и актуализиране или създаване на нови критерии, които да се използват за оценките, извършвани съгласно параграф 3, буква б) от посочения член 6 (член 6, параграф 2, буква а). И в трите случая са изрично припомнени целите, посочени в член 1, параграф 2 от Директивата за PNR за борба с тероризма и тежката престъпност.

259. Освен това в член 7, параграф 4 от тази директива се уточнява, че не само обработването на PNR данните, предвидено в член 6 от нея, но и последващото обработване на тези данни и на резултатите от обработването от компетентните органи на държавите членки трябва да се свежда до „конкретната цел за предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на терористични престъпления или тежки престъпления“.

260. Изчерпателното определяне на преследваните с Директивата за PNR цели проличава ясно от текста на член 1, параграф 2 и се потвърждава, освен от вече посочените член 6, параграф 2 и член 7, параграф 4 от нея, и от редица членове и съображения на тази директива, които системно обвързват всеки етап от процеса на достъп, обработване, съхраняване и споделяне на PNR данни само с тези специални цели²⁴⁷.

261. Както от текста на член 1, параграф 2 от Директивата за PNR, така и от тълкуването му с оглед на принципите на законност и пропорционалност, които изискват да се ограничат цялостно целите на мерките, включващи намеса в основните права на зачитане на личния

²⁴⁷ Вж. по-специално член 4, член 7, параграфи 1 и 2, член 9, параграф 2, член 10, параграф 2, член 12, параграф 4 от Директивата за PNR; вж. по-специално съображения 6, 9, 10, 11, 15, 23, 25, 35 и 38 от тази директива. Следва да се припомня впрочем, че в съображение 28 от предложението за Директива за PNR се уточнява, че „[н]астоящата директива не засяга възможността държавите членки да предвидят съгласно националното си законодателство система за събиране и обработване на PNR данни за цели, различни от описаните в настоящата директива“. Това уточнение обаче не е възпроизведено в окончателния текст на Директивата за PNR.

живот и на защита на личните данни, следва, че всяко разширяване на целите на обработването на PNR данни отвъд изрично посочените в тази разпоредба цели за сигурност е в противоречие с Директивата за PNR.

262. Според мен тази забрана за разширяване на преследваните с Директивата цели важи по-специално и по отношение на дейностите на службите за сигурност и разузнаване на държавите членки, включително поради липсата на прозрачност, присъща за техния *modus operandi*. По този въпрос споделям виждането на Комисията, а именно че тези служби по правило не трябва да имат пряк достъп до PNR данни. В този контекст считам, че обстоятелството, че националните ЗДП могат, както в случая с белгийското ЗДП, да имат сред членовете си командировани служители от службите за сигурност, само по себе си вече буди възражения²⁴⁸.

263. Считам, че въз основа на изложените по-горе съображения на петия преюдициален въпрос следва да се отговори, че Директивата за PNR, и по-специално член 1, параграф 2 и член 6 от нея, следва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, в която се предвижда като цел на обработването на PNR данни да се извършва контрол на съответните дейности от разузнавателните служби и службите за сигурност, доколкото в рамките на тази цел националното ЗДП трябва да обработва посочените данни и/или да предава същите или резултатите от тяхното обработване, на посочените служби за цели, различни от изрично посочените в член 1, параграф 2 от тази директива — обстоятелство, което националният съд трябва да провери.

Г. По седмия преюдициален въпрос

264. Със седмия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество Съдът да определи дали член 12, параграф 3, буква б) от Директивата за PNR трябва да се тълкува в смисъл, че ЗДП е „компетентен национален орган“ по смисъла на тази разпоредба, който може да разреши разкриването на всички PNR данни след изтичането на първоначалния шестмесечен срок след предаване на тези данни.

265. Следва да се припомни, че член 12, параграф 2 от Директивата за PNR предвижда, че след изтичане на шестмесечен срок PNR данните на пътниците се деперсонализират чрез маскиране на някои елементи, които могат да послужат пряко да се установи самоличността на пътника, за когото се отнасят. След този срок разкриването на всички данни се разрешава само при условията, предвидени в параграф 3 от посочения член 12, и по-специално когато това разкриване е предварително одобрено от „съдебен орган“ (член 12, параграф 3, буква б), подточка i) или от „друг национален орган, компетентен съгласно националното право да провери дали са изпълнени условията за разкриване на информация, при условие че длъжностното лице по защита на данните на ЗДП бъде информирано и извърши последваща проверка“ (член 12, параграф 3, буква б), подточка ii).

266. Повечето от правителствата, представили писмени становища в настоящото производство, не са изразили отношение по седмия преюдициален въпрос. Подобно на Комисията, чешкото правителство счита, че член 12, параграф 3 от Директивата за PNR не може да се тълкува в смисъл, че ЗДП може да бъде „компетентен национален орган“.

²⁴⁸ Тази възможност обаче се допуска от член 4, параграф 3 от Директивата за PNR, съгласно който „[с]лужителите на ЗДП могат да бъдат командировани от компетентните органи“, най-малкото доколкото разузнавателните служби и службите за сигурност на съответната държава членка може да се квалифицират като компетентни органи по смисъла на член 7, параграф 2 от тази директива.

Обратно, белгийското²⁴⁹, ирландското, испанското, френското и кипърското правителство възразяват срещу това тълкуване. Те считат по същество, че нито една разпоредба от Директивата за PNR или от правото на Съюза, не е пречка за определянето на ЗДП като компетентен национален орган по смисъла на член 12, параграф 2, буква б), подточка ii) от посочената директива, и че по естеството си ЗДП е достатъчно независим орган, за да може да разреши да се обработват PNR данни.

267. От своя страна бих искал да отбележа, първо, че видно от текста на член 12, параграф 3, буква б) от Директивата за PNR, и по-специално от използването на съюза „или“, който свързва двете хипотези по подточки i) и ii) от тази разпоредба, законодателят на Съюза е възнамерявал да приравни контрола, упражняван от съдебния орган по подточка ii), на контрола, извършван от съдебния орган по подточка i). Следователно посоченият национален орган трябва да има такава степен на независимост и безпристрастност, че да може се приеме, че упражняваният надзор е алтернативен, сравним с контрола, който може да бъде упражнен от съдебен орган²⁵⁰.

268. Второ, видно от подготвителните работи по Директивата за PNR, законодателят на Съюза, от една страна, не е възприел предложението на Комисията да възложи на ръководителя на ЗДП задачата да разрешава разкриването на всички PNR данни²⁵¹ и от друга страна, е удължил до шест месеца предложението от тази институция първоначален срок за запазване на тези данни, който е бил определен на 30 дни. Именно към този контекст, за който е характерно търсенето на равновесие между продължителността на срока на запазване преди анонимизиране на PNR данните и условията за отварянето на маскирани данни в края на този срок, се отнася решението на законодателя на Съюза да постави пълния достъп до PNR данни в зависимост от по-строги процесуални условия освен първоначално предвидените от Комисията и да възложи на независим орган задачата да проверява дали са изпълнени условията за разкриване на данни.

269. Трето, както правилно отбелязва Комисията, от структурата на Директивата за PNR следва, че смисълът на процедурата за даване на съгласие, предвидена в член 12, параграф 3 от Директивата за PNR, се състои в това, че на независима трета административна структура се възлага задачата да извършва претегляне на правата на съответните лица във всеки конкретен случай спрямо преследваната с тази директива цел, свързана с наказателното преследване.

270. Четвърто, от практиката на Съда следва, че административната структура, натоварена с извършването на изисквания предварителен контрол, за да се разреши достъпът на компетентните национални органи до законно запазените лични данни, трябва да разполага с всички правомощия и да представи всички необходими гаранции, за да осигури съвместяване на различните разглеждани интереси и права. Съдът уточнява също, че тази административна структура трябва да се ползва със статут, който ѝ позволява при упражняването на нейните функции да действа по обективен и безпристрастен начин и да

²⁴⁹ Що се отнася до съмненията, изразени от белгийското правителство по повод компетентността на Съда да отговори на седмия преюдициален въпрос, следва да се отбележи, че съгласно текста на този въпрос запитващата юрисдикция иска от Съда да се произнесе относно тълкуването на член 12, параграф 3 от Директивата за PNR, а не относно съвместимостта на националната правна уредба с тази разпоредба. Във всеки случай съгласно постоянната съдебна практика Съдът може да даде на националните юрисдикции насоки, които да им позволят да преценят тази съвместимост (вж. по-специално решение от 7 септември 2016 г., ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, т. 54 и цитираната съдебна практика).

²⁵⁰ В това отношение вж. решение от 5 ноември 2019 г., Комисия/Полша (Независимост на общите съдилища) (C-192/18, EU:C:2019:924, т. 108—110).

²⁵¹ Член 9, параграф 2, четвърто изречение от предложението за Директива за PNR предвижда, че „[д]остъп до пълните данни за пътниците ще се разрешава само от ръководителя на звеното за данни за пътниците [...]“.

бъде за тази цел защитена от всякакво външно влияние²⁵². По-специално с оглед на изискването за независимост, на което трябва да отговаря главно в наказателноправната област, административната структура, натоварена с упражняването на предварителния контрол, трябва да има качеството на трето лице по отношение на лицето, което иска достъп до данните, така че да не участва в провеждането на наказателно разследване и да заема неутрално положение по отношение на страните в наказателното производство²⁵³.

271. Налага се обаче изводът, че ЗДП не представя всички гаранции за независимост и безпристрастност, на които трябва да отговаря административната структурата, натоварена с упражняването на предварителния контрол по член 12, параграф 3 от Директивата за PNR. Всъщност ЗДП са пряко свързани с органите, компетентни във връзка с предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на терористични престъпления или тежки престъпления. Съгласно член 4, параграф 1 от Директивата за PNR самото ЗДП е такъв орган или подразделение на такъв орган. Освен това в параграф 3 от същия член се предвижда, че служителите на ЗДП могат да бъдат командирани от компетентните органи. Такъв е случаят по-специално с белгийското ЗДП, което съгласно член 14 от Закона за PNR се състои по-конкретно от командирани членове от полицейските служби, от службата за национална сигурност, от общата служба за разузнаване и сигурност и от общата данъчна и митническа администрация.

272. Със сигурност членовете на ЗДП трябва да предоставят достатъчно гаранции за почтеност, компетентност, прозрачност и независимост, а държавите членки трябва, ако е необходимо, да следят — като се имат предвид взаимоотношенията на тези членове със службата, към която принадлежат — посочените гаранции да могат конкретно да бъдат изпълнени, по-специално за да се избегне възможността компетентните органи, в структурата на които първоначално са включени същите членове, да имат пряк достъп до PNR базата данни, а не само до резултатите от въведените от ЗДП данни. Това не променя факта, че членовете на ЗДП, които са командирани от компетентните органи по смисъла на член 7, параграф 2 от Директивата за PNR, неизбежно запазват връзка със службите си на произход за периода на командироване, запазвайки статута си, дори когато изпълняват функциите си под управленското и пряко ръководство на началника на ЗДП.

273. Впрочем изводът, че ЗДП не е национален орган по смисъла на член 12, параграф 3, буква б), подточка ii) от Директивата за PNR се потвърждава от обстоятелството, че в съответствие с тази разпоредба длъжностното лице по защита на данните от съответното ЗДП трябва да бъде „информирано“ за искането за разкриване на информация и да извършва „последваща проверка“. Всъщност, ако в качеството си на „друг национален орган“ ЗДП има правомощие да разреши искане за разкриване на данни по член 12, параграф 3 от Директивата за PNR, длъжностното лице по защита на данните, което съгласно член 5, параграф 1 от тази директива отговаря, наред с останалото, за прилагането на съответните гаранции във връзка с обработването на PNR данни, би било информирано за искането за достъп към момента на подаването му и проверката по необходимост се извършва *ex ante*²⁵⁴.

²⁵² Решение Prokuratuur, точка 52 и 53.

²⁵³ Решение Prokuratuur, точка 53 и 54. Вж. в същия смисъл решение Big Brother Watch, § 349—352.

²⁵⁴ Член 9, параграф 2, четвърто изречение от предложението за Директива за PNR предвижда, че „[д]остъп до пълните данни за пътниците ще се разрешава само от ръководителя на звеното за данни за пътниците [...]“.

274. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на седмия преюдициален въпрос, че член 12, параграф 3, буква б) от Директивата за PNR трябва да се тълкува в смисъл, че ЗДП не представлява „друг компетентен национален орган“ по смисъла на тази разпоредба.

Д. По деветия преюдициален въпрос

275. С деветия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска по същество Съдът да установи, от една страна, дали Директивата за АРІ е в съответствие с член 3, параграф 2 ДЕС и с член 45 от Хартата, тъй като се прилага към полети в рамките на Европейския съюз, и от друга страна, дали тази директива, разглеждана във връзка с член 3, параграф 2 ДЕС и с член 45 от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която за целите на борбата с незаконната имиграция и подобряването на граничния контрол разрешава система за събиране и обработване на данните за пътниците, което би могло да доведе до непряко възстановяване на контрола на вътрешните граници.

276. От акта за преюдициално запитване е видно, че този преюдициален въпрос се вписва в разглеждането на второто основание на жалбата, изтъкнато от LDH при условията на евентуалност. Това основание за нарушение на член 22 от белгийската конституция, разглеждано във връзка с член 3, параграф 2 ДЕС и с член 45 от Хартата, е насочено срещу член 3, параграф 1, член 8, параграф 2 и глава 11, по-специално членове 28—31 от Закона за PNR. Макар първият от тези членове да установява най-общо предмета на този закон, като уточнява, че той „определя задълженията на превозвачите и туроператорите относно предаването на резервационни данни на пътници към, от и преминаващи през територията на страната“, член 8, параграф 2 от посочения закон предвижда, че „при условията, предвидени в глава 11 [от него], данните за пътниците се обработват и с цел подобряване на контрола на лицата по външните граници, както и с цел борба с незаконната имиграция“. За тази цел съгласно член 29, параграф 1 от Закона за PNR само „данните за пътниците“, упоменати в член 9, параграф 1, точка 18 (а именно АРІ данните, посочени в точка 18 от Директивата за PNR), които се отнасят до три категории пътници, се предават на полицейските служби, отговарящи за граничния контрол, и на Office des étrangers (Служба за чужденците, Белгия). Става дума за „пътници, които възнамеряват да влязат или влизат на територията през външните граници на Белгия“, „пътници, които възнамеряват да напуснат или напускат територията през външните граници на Белгия“ и за „пътници, които възнамеряват да преминат или преминават, или са преминали през международна зона за транзитно преминаване в Белгия“²⁵⁵. Видно от член 29, параграф 3 от Закона за PNR, ЗДП предава тези данни на отговарящите за граничния контрол полицейски служби и на Службата за чужденците „незабавно след регистрацията им в базата данни за пътниците“, като данните се унищожават в срок от 24 часа след изпращането им. Съгласно тази разпоредба след изтичане на този срок Службата за чужденците може също да отправи мотивирано искане до ЗДП, за да получи достъп до същите данни, когато това се окаже необходимо в рамките на определената му от закона задача. При това положение правният контекст, в който се вписва деветият преюдициален въпрос, излиза извън правната уредба на Директивата за PNR, като се има предвид целта на обработването на данни, посочена в членове 28 и 29 от Закона за PNR, и се вписва в правната уредба на Директивата за АРІ. Освен това, видно по-специално от представената в секретариата на Съда преписка,

²⁵⁵ Закон за PNR, член 29, параграфи 1 и 2.

второто основание на LDH почива на тълкуване на разпоредбите на глава 11 от Закона за PNR, съгласно което тези разпоредби се прилагат и при преминаване на вътрешните граници на Белгия.

277. Първата част на деветия преюдициален въпрос се основава на погрешно предположение и според мен не изисква Съдът да даде отговор. Всъщност от член 3, параграф 1 от Директива API във връзка с член 2, букви б) и г) от нея недвусмислено следва, че тази директива предвижда задължение за въздушните превозвачи да предават API данните на органите, отговарящи за контрола на лицата на външните граници, само що се отнася до полетите, които превозват пътници до гранично-пропускателен пункт, определен за преминаване на външните граници на държавите членки с трети държави. Също така в член 6, параграф 1 от тази директива се предвижда само обработване на API данни във връзка с тези полети. Впрочем, макар наистина в Директивата за PNR да се предвижда възможност държавите членки да разширят обхвата на задължението за предаване на събраните API данни, като включат в него и въздушните превозвачи, които извършват вътрешни за ЕС полети, това разширяване следва да се разбира в смисъл, че не засяга Директивата за API²⁵⁶. В контекста на Директивата за PNR предаваните API данни се обработват само за предвидените в тази директива цели, свързани с наказателното преследване. Обратно, в съображение 34 от Директивата за PNR се предвижда, че тя не засяга действащите понастоящем правила на Съюза относно начина за извършване на проверки по границите, нито правилата на Съюза, уреждащи влизането и излизането от територията на Съюза, а член 6, параграф 9, второ изречение от тази директива предвижда, че когато оценките съгласно параграф 2 от този член се извършват във връзка с вътрешни за ЕС полети между държави членки, към които се прилага Кодексът на шенгенските граници²⁵⁷, последиците от тези оценки трябва да са съобразени с разпоредбите на посочения регламент.

278. Да се преформулира тази част на деветия преюдициален въпрос, както предлага като алтернатива Комисията, в смисъл, че посочената част се отнася не до съвместимостта на Директивата за API с разпоредбите на Договора и на Хартата, а до съвместимостта на Директивата за PNR със същите, и по-специално на член 2 от нея, би означавало не само да се измени актът, по отношение на който запитващата юрисдикция е поискала преценка на валидността, но и да се излезе извън правния контекст, в който се вписва този преюдициален въпрос. Всъщност, както посочих, разпоредбите на глава 11 от Закона PNR, срещу която е насочено второто основание на жалбата, транспонират Директивата за API, а не Директивата за PNR.

279. Ако Съдът реши да пристъпи към подобно преформулиране, бих искал само да изложа следните съображения, що се отнася по-специално до въпроса дали предварителната оценка, която държавите членки имат право да извършват във връзка с PNR данните на пътниците от вътрешните за ЕС полети в съответствие с възможността, с която разполагат по смисъла на член 2 от Директивата за PNR, може да се приеме за равностойна на извършването на „гранични проверки“ по смисъла на член 23, буква а) от Кодекса на

²⁵⁶ Вж. съображение 10 от Директивата за PNR.

²⁵⁷ Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 година относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (ОВ L 77, 2016 г., стр. 1).

шенгенските граници²⁵⁸. Първо, макар предварителната оценка на PNR данните да не се извършва „на гранично-пропускателния пункт“ или при „преминаването на границата“, а преди това, тя все пак се извършва „поради“ предстоящото преминаване на границите. Второ, съгласно член 2 от Директивата за PNR държавите членки имат право да разширят обхвата на предварителната оценка, като включат и PNR данните по член 6, параграф 2, буква а) от Директивата за PNR и за пътниците от всички вътрешни за ЕС полети, независимо от поведението на съответните лица и наличието на обстоятелства, сочещи опасност за обществената сигурност. Освен това предварителната оценка има системен характер. Нито един от тези елементи обаче, изглежда, не отговаря на признаците, посочени в член 23, буква а), второ изречение, подточки ii), iii) и iv) от Кодекса на шенгенските граници²⁵⁹. Трето, що се отнася до признаците, посочени в буква а), второ изречение, подточки i) и iii) от този член, питам се дали предварителната оценка съгласно член 6, параграф 2, буква а) от Директивата за PNR не припокрива поне отчасти целта на граничните проверки, извършвани съгласно член 8, параграф 2, буква б) и параграф 3, буква а), подточка vi), както и буква ж), подточка iii) от Кодекса на шенгенските граници, изменен с Регламент 2017/458, и особено дали ясно се различава, що се отнася до условията ѝ, от тези системни проверки²⁶⁰. В това отношение следва да се отбележи, че в член 8, параграф 2д и параграф 3, буква иа) от този кодекс се уточнява, че посочените проверки „могат да се извършват предварително въз основа на данните за пътниците, получени в съответствие с [Директивата за API] или в съответствие с друго право на Съюза или национално право“. Вярно е, че целта на Директивата за PNR не е да „се гарантира възможността на лицата да получат разрешение за влизане на територията на държава членка или за излизане от нея“ или „да се попречи на лицата да избегнат [тези] проверки“, признати от Съда за цели на „граничния контрол“ съгласно Кодекса на шенгенските граници²⁶¹, тъй като тази директива има цел, която е изключително свързана с правоприлагането. Освен това член 23, буква а), второ изречение, подточка ii) от посочения кодекс изрично предвижда, че упражняването на полицейски правомощия не може да се смята за равностойно на извършването на гранични проверки, когато проверките имат по-специално за цел борбата с трансграничните престъпления²⁶². Накрая, при преценката си Съдът трябва да вземе предвид и обстоятелството, подчертано по-специално от Комисията, че член 2 от Директивата за PNR дава право на държавите членки само да изискват от въздушните превозвачи да предават събраните в хода на обичайната им дейност PNR данни и следователно не предвижда задължение, аналогично на предвиденото в Директивата за API за преминаването на външните граници.

280. Що се отнася до втората част на деветия преюдициален въпрос, подобно на Комисията, считам, че въпросната част трябва да се разбира като отнасяща се до преминаването на вътрешните граници и като имаща за цел да се получат разяснения от

²⁵⁸ Член 23, буква а) от Кодекса на шенгенските граници предвижда, че упражняването на полицейски правомощия не може да се смята за равностойно на извършването на гранични проверки, когато полицейските мерки „i) нямат за цел граничен контрол; ii) се основават на обща полицейска информация и опит по отношение възможни заплахи за обществената сигурност и целят по-специално да се противопоставят на презграничната престъпност; iii) са планирани и изпълнени по начин, който ясно се различава от системните проверки на лица на външните граници; iv) са извършени въз основа на проверки на място“.

²⁵⁹ Вж. по аналогия решение от 13 декември 2018 г., *Touring Tours und Travel и Sociedad de transportes (C-412/17 и C-474/17, EU:C:2018:1005, т. 61 и цитираната съдебна практика)*, и определение от 4 юни 2020 г., *FU (C-554/19, непубликувано, EU:C:2020:439, т. 49–56)*.

²⁶⁰ В това отношение отбелязвам, че в точка 188 от становище 1/15 Съдът постановява, че „идентифицирането с помощта на PNR данните на пътниците, които могат да представляват риск за обществената сигурност, е част от контрола по границите“.

²⁶¹ Вж. решение от 13 декември 2018 г., *Touring Tours und Travel и Sociedad de transportes (C-412/17 и C-474/17, EU:C:2018:1005, т. 55 и цитираната съдебна практика)*.

²⁶² В този смисъл вж. по-специално определение от 4 юни 2020 г., *FU (C-554/19, непубликувано, EU:C:2020:439, т. 46)*.

Съда, позволяващи на запитващата юрисдикция да прецени съвместимостта на разпоредбите на глава 11 от Закона за PNR с премахването на проверките по вътрешните граници на държавите членки в Шенгенското пространство.

281. В това отношение, като се имат предвид оскъдните данни, с които Съдът разполага, бих искал само да отбележа, че разпоредбите на глава 11 от Закона за PNR могат да са съвместими с правото на Съюза, и по-специално с член 67, параграф 2 ДФЕС, само ако се тълкуват в смисъл, че се отнасят единствено до предаването и обработването на API данните на пътниците, които преминават външните граници на Белгия с трети държави.

282. Ако Съдът все пак реши да преформулира втората част на деветия преюдициален въпрос в смисъл, че тя се отнася до тълкуването на Директивата за PNR във връзка с разпоредбите на глава 11 от Закона за PNR, бих искал само да отбележа, че обработването на API данните, предвидено в членове 28 и 29 от този закон се основава на въведената от белгийския законодател система за транспониране на Директивата за PNR. Съответно, първо, API данните, които са предмет на обработване, са данните, изброени в точка 12 от приложение I към тази директива, а не само данните, съдържащи се в списъка по член 3, параграф 2 от Директивата за API. Второ, съгласно член 29, параграф 1 от Закона за PNR ЗДП предава тези данни на полицейските служби, отговарящи за граничния контрол, и на Службата за чужденците — която отговаря за събирането и обработването на PNR данните само за целите на Директивата за PNR — а не както се предвижда в Директивата за API, пряко от въздушните превозвачи. Освен това предаването се отнася и за данните за пътниците, които възнамеряват да напуснат или са напуснали Белгия, и негови адресати не са само органите, отговарящи за граничния контрол, но също и Службата за чужденците, която отговаря за мигрантското население и за борбата с незаконната имиграция. Трето, съгласно член 29, параграф 4, втора алинея от Закона за PNR Службата за чужденците изглежда има право да отправя до ЗДП искания за достъп до API данните дори след обработването им във връзка с преминаването на границите от съответните пътници. В този смисъл Службата de facto е приравнена на компетентен орган по смисъла на член 7 от Директивата за PNR, като същевременно няма такъв характер и не е включена в списъка с тези органи, представен от Белгия на Комисията. Според мен подобно смесване на системите по Директивата за API и Директивата за PNR обаче не може да се допусне, тъй като не е в съответствие с принципа на ограничение на целите, закрепен в член 1, параграф 2 от Директивата за PNR²⁶³.

283. Въз основа на всички гореизложени съображения предлагам на Съда да отговори на деветия преюдициален въпрос, че член 3, параграф 1 от Директивата за API, съгласно който държавите членки предприемат необходимото, за да задължат превозвачите да предават при поискване на органите, извършващи контрола на лицата по външните граници, преди края на регистрацията данните за пътниците, посочени в параграф 2 от този член във връзка с член 2, букви б) и г) от тази директива, се отнася само за пътници, превозвани към гранично-пропускателен пункт, определен за преминаване на външните граници на държавите членки с трети държави. Национална правна уредба, която разширява обхвата на това задължение, като включва и данните на лицата, преминаващи вътрешните граници на съответната държава членка със самолет или с други транспортни средства, единствено с цел подобряване на граничния контрол и борбата с нелегалната имиграция е в противоречие с член 67, параграф 2 ДФЕС и с член 22 от Кодекса на шенгенските граници.

²⁶³ В работния документ от 2020 г. относно Директивата за API (стр. 20) Комисията също подчертава проблематичния характер на наслагването на системите за обработване на PNR и API данни на национално равнище.

Е. По десетия преюдициален въпрос

284. С десетия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска по същество от Съда да установи дали, ако тя стигне до извода, че Законът за PNR не е в съответствие с член 7, член 8 и член 52, параграф 1 от Хартата, може да се запазят временно последиците от посочения закон с цел да се избегне правна несигурност и да се позволи вече събраните и съхранявани данни да могат да продължат да се използват за целите на Закона за PNR.

285. Съдът е отговорил на въпрос със същото съдържание в решение *La Quadrature du Net* относно съхранението на метаданните на електронните съобщения, което е постановено след отправяне на настоящото преюдициално запитване. В това решение Съдът най-напред е припомнил практиката си, че ако националните юрисдикции бяха оправомощени, дори и временно, да дадат предимство пред правото на Съюза на противоречащи му национални разпоредби, това би застрашило предимството и еднаквото прилагане на правото на Съюза. След това Съдът е припомнил, че в решение от 29 юли 2019 г., *Inter-Environnement Wallonie и Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*²⁶⁴, отнасящо се до законосъобразността на мерки, приети вследствие на неизпълнение на установеното от правото на Съюза задължение за извършване на предварителна оценка на въздействието на проект върху околната среда и върху дадена защитена територия, Съдът е постановил, че ако вътрешното право позволява това, националната юрисдикция може по изключение да запази последиците на такива мерки, когато това запазване е обосновано от императивни съображения, свързани с необходимостта да се отстрани реална и сериозна заплаха от прекъсване на електроснабдяването на съответната държава членка, като запазването може да бъде само за периода, строго необходим за отстраняването на незаконосъобразността. Съдът все пак е стигнал до извода, че за разлика от неизпълнението на процедурно задължение като изготвянето на предварителна оценка на въздействието на проект в специфичната област на опазването на околната среда, незачитането на основните права, гарантирани с членове 7 и 8 от Хартата, не може да бъде отстранено чрез процедура, сравнима с предвидената в посоченото решение²⁶⁵. Според мен същият отговор следва да се даде на десетия преюдициален въпрос в настоящото производство.

286. Доколкото както запитващата юрисдикция, така и белгийското правителство, а и Комисията и Съветът, искат да се установи дали правото на Съюза допуска използване в рамките на наказателно производство на данни или доказателства, получени чрез използване на PNR данни, събрани, обработени и/или запазени по несъвместим с правото на Съюза начин, следва да се припомни, че в точка 222 от решение *Quadrature du Net* Съдът е уточнил, че при сегашното състояние на правото на Съюза по принцип само националното право, в рамките на наказателно производство, образувано срещу заподозрени в тежки престъпления лица, може да определи правилата относно допустимостта и преценката на информация и доказателства, получени чрез запазване на данни в противоречие с правото на Съюза, като се зачитат принципите на равностойност и ефективност. По отношение на последния Съдът е приел, че този принцип изисква националният наказателен съд да не взема предвид данни и доказателства, получени чрез несъвместимо с правото на Съюза общо и неизбирателно запазване на данни за трафик и на данни за местонахождение, в рамките на наказателно производство, образувано срещу заподозрени в престъпни деяния лица, ако тези лица не са в състояние да обсъдят ефективно тези данни и доказателства от област, в която са необходими специални

²⁶⁴ C-411/17, EU:C:2019:622, точки 175, 176, 179 и 181.

²⁶⁵ Вж. решение *La Quadrature du Net*, точки 217—219.

познания, каквито съдът няма, и които данни и доказателства могат да повлияят съществено на преценката на фактите. Тези принципи може да се приложат *mutatis mutandis* и към обстоятелствата по главното производство.

IV. Заключение

287. Въз основа на изложените съображения предлагам Съдът да отговори на въпросите, поставени от *Cour constitutionnelle* (Конституционен съд, Белгия), по следния начин:

- „1) Член 23 от Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) във връзка с член 2, параграф 2, буква г) от този регламент трябва да се тълкува в смисъл, че:
 - се прилага по отношение на национална правна уредба, с която се транспонира 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, доколкото посочената правна уредба урежда видовете обработване на PNR данни, извършвани от въздушните превозвачи и други икономически оператори, включително предаването на PNR данни на посочените в член 4 от същата директива звена за данни за пътниците (ЗДП), предвидени в член 8 от нея,
 - не се прилага по отношение на национална правна уредба, с която се транспонира Директива 2016/681, доколкото посочената директива урежда видовете обработване на данни, извършвани за целите по член 1, параграф 2 от тази директива от компетентните национални органи, включително от ЗДП и евентуално от службите за сигурност и разузнавателните служби на заинтересованата държава членка,
 - се прилага по отношение на национална правна уредба, с която се транспонира Директива 2004/82/ЕО на Съвета от 29 април 2004 година относно задължението на превозвачите да съобщават данни на пътниците и 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 с оглед на подобряването на контрола на лица по външните граници и за борба с незаконната имиграция.
- 2) Точка 12 от приложение I към Директива 2016/681 е невалидна, доколкото включва „общи бележки“ сред категориите данни, които въздушните превозвачи са длъжни да предават на ЗДП в съответствие с член 8 от посочената директива.
- 3) При разглеждането на втория, третия, четвъртия, шестия и осмия преюдициален въпрос не се установяват други обстоятелства, които могат да засегнат валидността на Директива 2016/681.

- 4) Точка 12 от приложение I към Директива 2016/681 в частта, която не е обявена за невалидна, трябва да се тълкува като обхващаща само данните относно ненавършили пълнолетие лица, които са изрично посочени в нея и имат пряка връзка с полета.
- 5) Точка 18 от приложение I към Директива 2016/681 трябва да се тълкува в смисъл, че обхваща само предварителната информация за пътниците, изрично посочена в тази точка и в член 3, параграф 2 от Директива 2004/82 и събрана от въздушните превозвачи в хода на обичайната им дейност.
- 6) Понятието „бази данни, които са от значение“, съдържащо се в член 6, параграф 3, буква а) от Директива 2016/681, трябва да се тълкува в смисъл, че се отнася само до национални бази данни, управлявани от компетентните органи съгласно член 7, параграф 1 от посочената директива, както и до бази данни на Съюза и международни бази данни, които се използват пряко от тези органи в рамките на техните функции. Тези бази данни трябва да са пряко и тясно свързани с целите за борба с тероризма и тежката престъпност, преследвани с посочената директива, което предполага те да са разработени за тези цели. При транспониране в националното право на Директива 2016/681 държавите членки са длъжни да публикуват списък на посочените бази данни и да го актуализират.
- 7) Член 6, параграф 3, буква б) от Директива 2016/681 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска при автоматизираното обработване по тази разпоредба да се използват алгоритмични системи, които може да доведат до промяна без човешка намеса на предварително изготвени критерии, въз основа на които се извършва това обработване, и които не позволяват да се идентифицират ясно и прозрачно основанията, довели до съвпадение в резултат на извършеното обработване.
- 8) Член 12, параграф 1 от Директива 2016/681, тълкуван в съответствие с членове 7 и 8 и с член 52, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз, трябва да се тълкува в смисъл, че съхраняването на PNR данните, предоставени от въздушните превозвачи на ЗДП в база данни за петгодишен срок след предаването им на ЗДП на държавата членка, на чиято територия полетът пристига или заминава, може да се допуска едва след извършването на предварителната оценка съгласно член 6, параграф 2, буква а) от посочената директива само доколкото въз основа на обективни критерии е установена връзка между тези данни и борбата с тероризма или тежката престъпност. Общото и неизбирателно съхраняване на PNR данните под форма, при която не се запазва анонимност, може да бъде обосновано само при наличието на сериозна заплаха за сигурността на държавите членки, която е действителна и настояща или предвидима, свързана например с терористични дейности, и при условие че срокът, за който се съхраняват данните, е ограничен до строго необходимото.
- 9) Член 6, параграф 2, буква б) от Директива 2016/681 трябва да се тълкува в смисъл, че при разкриването на PNR данни или на резултата от обработването им съгласно тази разпоредба, извършвано през първоначалния шестмесечен срок по член 12, параграф 2 от посочената директива, трябва да се спазват условията по член 12, параграф 3, буква б) от същата директива.

- 10) Директива 2016/681, и по-специално член 1, параграф 2 и член 6 от нея, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, в която се предвижда като цел на обработването на PNR данни да се извършва контрол на съответните дейности от разузнавателните служби и службите за сигурност, доколкото в рамките на тази цел националното ЗДП трябва да обработва посочените данни и/или да предава същите или резултатите от тяхното обработване, на посочените служби за цели, различни от изрично посочените в член 1, параграф 2 от тази директива — обстоятелство, което националният съд трябва да провери.
- 11) Член 12, параграф 3, буква б) от Директива 2016/681 трябва да се тълкува в смисъл, че ЗДП не представлява „друг компетентен национален орган“ по смисъла на тази разпоредба.
- 12) Член 3, параграф 1 от Директива 2004/82, съгласно който държавите членки предприемат необходимото, за да задължат превозвачите да предават при поискване на органите, извършващи контрола на лицата по външните граници, преди края на регистрацията данните за пътниците, посочени в параграф 2 от този член във връзка с член 2, букви б) и г) от тази директива, се отнася само за пътници, превозвани към гранично-пропускателен пункт, определен за преминаване на външните граници на държавите членки с трети държави. Национална правна уредба, която разширява обхвата на това задължение, като включва и данните на лицата, преминаващи вътрешните граници на съответната държава членка със самолет или с други транспортни средства, единствено с цел подобряване на граничния контрол и борбата с нелегалната имиграция е в противоречие с член 67, параграф 2 ДФЕС и с член 22 от Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 година относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници).
- 13) Национална юрисдикция не може да прилага разпоредба от националното си право, която я оправомощава да ограничи във времето действието на възложено ѝ по силата на националното право обявяване на незаконосъобразност по отношение на национално законодателство, което с оглед на борбата с тероризма и тежките престъпления изисква въздушните, автомобилните и морските превозвачи, както и туроператорите да предават PNR данните на пътниците и предвижда общо и неизбирателно съхраняване на данни, несъвместимо с членове 7 и 8 и член 52, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз. Съгласно принципа на ефективност националният наказателен съд е длъжен да не взема предвид данни и доказателства, получени съгласно несъвместимо с правото на Съюза законодателство в рамките на наказателно производство, образувано срещу заподозрени в терористични дейности или тежки престъпления лица, ако тези лица не са в състояние да обсъдят ефективно тези данни и доказателства от област, в която са необходими специални познания, каквито съдът няма, и които данни и доказателства могат да повлияят съществено на преценката на фактите“.