



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
GIOVANNIHO PITRUZZELLY
přednesené dne 27. ledna 2022¹

Věc C-817/19

**Ligue des droits humains
proti
Conseil des ministres**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce položená Cour constitutionnelle (Ústavní soud, Belgie)]

„Řízení o předběžné otázce – Ochrana osobních údajů – Zpracování údajů jmenné evidence cestujících (PNR) – Nařízení (EU) 2016/679 – Působnost – Směrnice (EU) 2016/681 – Platnost – Listina základních práv Evropské unie – Články 7, 8 a čl. 52 odst. 1“

Obsah

I.	Úvod	3
II.	Právní rámec	4
	A. Unijní právo	4
	1. Listina	4
	2. GDPR	5
	3. Směrnice PNR	5
	4. Další relevantní akty unijního práva	7
	B. Belgické právo	7
	C. Spor v původním řízení, předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem	9
III.	Analýza	12
	A. K první předběžné otázce	12

¹ – Původní jazyk: francouzština.

B.	Ke druhé, třetí, čtvrté, šesté a osmé předběžné otázce	18
1.	K základním právům uvedeným v člancích 7 a 8 Listiny	18
2.	K zásahu do základních práv uvedených v člancích 7 a 8 Listiny	20
3.	K odůvodnění zásahu vyplývajícího ze směrnice PNR	24
a)	K dodržení požadavku, podle něhož musí být každé omezení základního práva uznaného Listinou stanoveno zákonem	24
b)	K respektování podstaty práv zakotvených v člancích 7 a 8 Listiny	25
c)	K dodržení požadavku, podle něhož musí zásah odpovídat cíli obecného zájmu	28
d)	K dodržení zásady proporcionality	29
1)	Ke způsobilosti zpracování údajů PNR uvedených ve směrnici PNR ve vztahu ke sledovanému cíli	30
2)	K nezbytně nutné povaze zásahu	30
i)	K vymezení účelů zpracování údajů PNR	30
ii)	Ke kategoriím údajů PNR spadajícím do působnosti směrnice PNR (druhá a třetí předběžná otázka)	35
	– K dostatečně jasné a přesné povaze bodů 12 a 18 přílohy I (třetí předběžná otázka)	36
	– K rozsahu údajů vyjmenovaných v příloze I (druhá předběžná otázka)	43
	– K citlivým údajům	45
iii)	K pojmu „cestující“ (čtvrtá předběžná otázka)	47
iv)	K tomu, zda je předběžné posuzování cestujících dostatečně jasné, přesné a zda nepřekračuje meze toho, co je nezbytně nutné (šestá předběžná otázka)	53
	– K porovnání s databázemi ve smyslu čl. 6 odst. 3 písm. a) směrnice PNR	54
	– Ke zpracování údajů PNR na základě předem stanovených kritérií	56
	– K zárukám provázejícím automatické zpracování údajů PNR	58
	– Závěr k šesté předběžné otázce	59
v)	K uchování údajů PNR (osmá předběžná otázka)	60
4.	Závěry ke druhé, třetí, čtvrté, šesté a osmé předběžné otázce	65
C.	K páté předběžné otázce	65

D. K páté předběžné otázce	66
E. K deváté předběžné otázce	69
F. K desáté předběžné otázce	72
IV. Závěry	73

I. Úvod

1. Prostřednictvím této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce pokládá Cour constitutionnelle (Ústavní soud, Belgie) Soudnímu dvoru soubor deseti předběžných otázek, které se týkají výkladu nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně údajů) (dále jen „GDPR“)², jakož i platnosti a výkladu směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/681 ze dne 27. dubna 2016 o používání údajů jmenné evidence cestujících (PNR) pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti (dále jen „směrnice PNR“)³ a směrnice Rady 2004/82/ES ze dne 29. dubna 2004 o povinnosti dopravců předávat údaje o cestujících (dále jen „směrnice API“)⁴. Tyto otázky vyvstaly v souvislosti s žalobou, kterou podalo neziskové sdružení Ligue des droits humains (Liga pro lidská práva, LDH) a která směřuje k úplnému nebo částečnému zrušení zákona ze dne 25. prosince 2016 o zpracování osobních údajů o cestujících (dále jen „zákon PNR“)⁵, kterým se do belgického práva provádí směrnice PNR, jakož i směrnice API.

2. Otázky, před nimiž Soudní dvůr stojí v projednávané věci, vystihují jedno z hlavních dilemat současného liberálně demokratického konstitucionalismu: jakým způsobem má být dosaženo rovnováhy mezi jednotlivcem a společenstvím ve století dat, kdy digitální technologie umožňují, aby byly shromažďovány, uchovávány, zpracovávány a analyzovány obrovské objemy osobních údajů za účelem prevence? Algoritmy, analýza velkých dat (Big Data) a umělá inteligence, to vše používají orgány veřejné moci s cílem prosazovat a chránit základní zájmy společnosti s účinností dříve nepředstavitelnou: počínaje ochranou veřejného zdraví a konče ekologickou udržitelností, počínaje bojem proti terorismu a konče prevencí trestné činnosti, zvláště té závažné. Současně se však může stát, že nerozlišující shromažďování osobních údajů a používání digitálních technologií ze strany orgánů veřejné moci povedou ke vzniku digitálního panoptikonu, tedy orgánu veřejné moci, který vidí vše, aniž je sám viděn. Vševědoucího orgánu, který je schopen kontrolovat a předvídat jednání každého z nás a přijímat nutná opatření, což může vyústit v absurdní situaci vymyšlenou Stevenem Spielbergem ve filmu *Minority Report*, kdy bude preventivně zbaven svobody pachatel trestného činu, který dosud nebyl spáchán. Je známo, že v některých zemích, kde ovládá společnost jednotlivce, umožňuje používání osobních údajů vykonávat zcela legitimně účinné hromadné sledování, jehož cílem je chránit veřejné zájmy, jež jsou považovány za základní. Na druhou stranu evropský – národní a nadnárodní – konstitucionalismus, který přiznává ústřední úlohu jednotlivci a jeho svobodám, klade překážky tomu, aby společnost uplatňovala hromadné sledování, zvláště uznáním základních práv na ochranu soukromí a na ochranu osobních údajů. Do jaké míry mohou být však tyto překážky kladeny, aniž budou závažným

² – Úř. věst. 2016, L 119, s. 1.

³ – Úř. věst. 2016, L 119, s. 132.

⁴ – Úř. věst. 2004, L 261, s. 24 (Zvl. vyd. 19/07, s. 74).

⁵ – *Moniteur belge* ze dne 25. ledna 2017, s. 12905.

způsobem poškozeny některé základní zájmy společnosti – takové zájmy, jaké byly výše uvedeny jako příklad – které mohou mít rovněž kořeny v ústavě? Právě to je jádrem otázky, která řeší vztah mezi jednotlivcem a společenstvím v digitální společnosti. Je to otázka, která si žádá na jednu stranu hledání a vytvoření křehké rovnováhy mezi zájmy celku a právy jednotlivců, přičemž vychází z absolutního významu, který je jednotlivcům přičítán v evropském konstitucionálním systému, a na druhou stranu vyžaduje zavedení určitých záruk proti zneužití. Opět se dostáváme k současnému pojetí klasického tématu konstitucionalismu, neboť, jak výstižně komentoval *Le Fédéraliste*, lidé nejsou světci, a proto potřebujeme právní nástroje pro omezení a kontrolu veřejné moci.

3. Takové jsou obecné otázky, jimiž se bude toto stanovisko zabývat, a nelze jinak, než je soustředit na výklad unijního práva ve světle starší judikatury Soudního dvora, s použitím již zavedených metod, mezi něž patří i metoda konformního výkladu. Jedná se o metodu, která bude v tomto stanovisku používána tak často, jak to bude z právního hlediska možné, s cílem nalézt z pohledu ústavy onu nezbytnou rovnováhu mezi veřejnými cíli, z nichž vychází systém předávání, shromažďování a zpracování osobních údajů o cestujících (dále jen „údaje PNR“), a právy zakotvenými v článcích 7 a 8 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).

II. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Listina

4. V článku 7 Listiny se uvádí, že „[k]aždý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a komunikace“.

5. Podle článku 8 Listiny:

„1. Každý má právo na ochranu osobních údajů, které se ho týkají.

2. Tyto údaje musí být zpracovány korektně, k přesně stanoveným účelům a na základě souhlasu dotčené osoby nebo na základě jiného oprávněného důvodu stanoveného zákonem. Každý má právo na přístup k údajům, které o něm byly shromážděny, a má právo na jejich opravu.

3. Na dodržování těchto pravidel dohlíží nezávislý orgán.“

6. Jak je uvedeno v čl. 52 odst. 1 Listiny, „[k]aždé omezení výkonu práv a svobod uznaných touto listinou musí být stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv a svobod. Při dodržení zásady proporcionality mohou být omezení zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého“.

2. GDPR

7. Článek 2 odst. 2 písm. d) GDPR vylučuje z působnosti tohoto nařízení zpracování osobních údajů prováděné „příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů, včetně ochrany před hrozbami pro veřejnou bezpečnost a jejich předcházení“.

8. Podle čl. 23 odst. 1 písm. d) GDPR:

„Právo Unie nebo členského státu, které se na správce nebo zpracovatele vztahuje, může prostřednictvím legislativního opatření omezit rozsah povinností a práv uvedených v člancích 12 až 22 a v článku 34, jakož i v článku 5, v rozsahu, v jakém ustanovení tohoto článku odpovídají právům a povinnostem stanoveným v člancích 12 až 22, jestliže takové omezení respektuje podstatu základních práv a svobod a představuje nezbytné a přiměřené opatření v demokratické společnosti s cílem zajistit:

[...]

d) prevenci, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkon trestů, včetně ochrany před hrozbami pro veřejnou bezpečnost a jejich předcházení.“

3. Směrnice PNR

9. Níže poskytnu pouze stručný přehled fungování systému zavedeného směrnicí PNR. Obsahem ustanovení směrnice PNR, který je relevantní pro účely zodpovězení předběžných otázek, se budu podrobněji zabývat v rámci právní analýzy.

10. Jak je uvedeno v článku 1 směrnice PNR, která byla přijata na základě čl. 82 odst. 1 písm. d) SFEU a čl. 87 odst. 2 písm. a) SFEU, tato směrnice upravuje na úrovni Evropské unie systém předávání údajů PNR leteckými dopravci na letech mimo EU⁶, jakož i systém shromažďování, zpracování a uchování těchto údajů příslušnými orgány členských států pro účely boje proti terorismu a závažné trestné činnosti.

11. Podle čl. 3 bodu 5 této směrnice se „jmenou evidencí cestujících“ či „PNR“ rozumí „evidence cestovních požadavků každého cestujícího, která obsahuje všechny potřebné informace, jež umožňují rezervujícím a zúčastněným leteckým dopravcům zpracovávat a kontrolovat rezervace u každé cesty rezervované kterýmkoliv cestujícím nebo jeho jménem bez ohledu na to, zda je uvedena v rezervačních systémech, kontrolních systémech odletů užívaných pro přihlášení cestujících k letu nebo jiných rovnocenných systémech poskytujících stejné funkce“.

12. Příloha I směrnice PNR (dále jen „příloha I“) obsahuje výčet údajů PNR shromažďovaných leteckými dopravci, které jsou předávány ve smyslu článku 8 této směrnice a za podmínek stanovených tímž článkem.

13. Příloha II směrnice PNR (dále jen „příloha II“) obsahuje seznam trestných činů, které jsou „závažným trestným činem“ ve smyslu čl. 3 bodu 9 této směrnice.

⁶ – Podle čl. 3 bodu 2 směrnice PNR se „letem mimo EU“ rozumí „jakýkoliv plánovaný nebo neplánovaný let provozovaný leteckým dopravcem ze třetí země, jenž má přistát na území členského státu, nebo let odlétající z území členského státu, jenž má přistát ve třetí zemi, v obou případech včetně letů s mezipřistáním na území členských států nebo třetích zemí“.

14. Článek 2 směrnice PNR stanoví, že se členské státy mohou rozhodnout používat tuto směrnici i na „lety uvnitř EU“⁷ nebo na některé z nich, které považují za „nezbytné“ pro dosažení cílů zmíněné směrnice.

15. Jak stanoví čl. 4 odst. 1 směrnice PNR, „[k]aždý členský stát zřídí nebo určí orgán příslušný pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti či pobočku tohoto orgánu jako svůj [útvary pro informace o cestujících]“. Podle čl. 4 odst. 2 písm. a) je útvary pro informace o cestujících odpovědný zejména za shromažďování údajů PNR od leteckých dopravců a uchovávání, zpracování a předávání těchto údajů nebo výsledků jejich zpracování příslušným orgánům uvedeným v článku 7 směrnice PNR. Podle čl. 7 odst. 2 se těmito orgány rozumí „orgány, které jsou příslušné k prevenci, odhalování, vyšetřování nebo stíhání teroristických trestných činů nebo závažné trestné činnosti“⁸.

16. Jak je stanoveno v čl. 6 odst. 1 druhé větě směrnice PNR, „[p]okud údaje PNR předávané leteckými dopravci obsahují jiné údaje než údaje uvedené v příloze I, útvary pro informace o cestujících tyto údaje po obdržení ihned a trvale zlikviduje“. Odstavec 2 tohoto článku zní následovně:

„2. Útvary pro informace o cestujících zpracovává údaje PNR pouze pro tyto účely:

- a) posuzování cestujících před jejich plánovaným příletem do nebo odletem z členského státu za účelem identifikace osob, u kterých je vyžadováno další prověření příslušnými orgány uvedenými v článku 7, případně Europolem podle článku 10, vzhledem k tomu, že tyto osoby mohou být zapojeny do teroristického trestného činu nebo závažného trestného činu;
- b) reakce, na základě posouzení jednotlivých případů, po podání řádně zdůvodněné žádosti založené na dostatečných poznacích příslušných orgánů o poskytnutí a zpracování údajů PNR v konkrétních případech za účelem prevence, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristického trestného činu nebo závažného trestného činu nebo poskytnutí výsledků tohoto zpracování příslušným orgánům a případně Europolu;
- c) analýza údajů PNR za účelem aktualizace nebo vytvoření nových kritérií, která mají být použita při posuzování prováděných podle odst. 3 písm. b) s cílem identifikovat osoby, které mohou být zapojeny do teroristického trestného činu nebo do závažného trestného činu.“

17. Článek 12 směrnice PNR obsahuje ustanovení týkající se uchovávání údajů PNR.

18. Článek 5 směrnice PNR stanoví, že každý útvary pro informace o cestujících jmenuje pracovníka pro ochranu údajů, který je odpovědný za sledování zpracování údajů PNR a dodržování příslušných záruk. Podle článku 15 této směrnice je každý členský stát povinen pověřit vnitrostátní orgán dohledu uvedený v článku 25 rámcového rozhodnutí 2008/977/SVV⁹,

⁷ – Podle čl. 3 bodu 3) směrnice PNR se „letem uvnitř EU“ rozumí „jakýkoliv plánovaný nebo neplánovaný let provozovaný leteckým dopravcem z území členského státu, jenž má přistát na území jednoho nebo několika jiných členských států bez mezipřistání na území třetí země“.

⁸ – Článek 7 odst. 1 směrnice PNR stanoví, že každý členský stát přijme seznam příslušných orgánů oprávněných požadovat nebo přijímat údaje PNR nebo výsledek zpracování těchto údajů od útvarů pro informace o cestujících s cílem tyto informace dále přezkoumat nebo přijmout vhodné opatření za účelem prevence, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů nebo závažné trestné činnosti. Tento seznam zveřejnila Komise v roce 2018 (Úř. věst. 2018, C 194, s. 1; oprava Úř. věst. 2020, C 366, s. 55).

⁹ – Rámcové rozhodnutí Rady ze dne 27. listopadu 2008 o ochraně osobních údajů zpracovávaných v rámci policejní a justiční spolupráce v trestních věcech (Úř. věst. 2008, L 350, s. 60).

které bylo nahrazeno směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/680¹⁰ ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů, o volném pohybu těchto údajů a o zrušení rámcového rozhodnutí Rady 2008/977/SVV (dále jen „směrnice o ochraně údajů“), sledováním toho, jak jsou předpisy přijaté podle této směrnice uplatňovány na jeho území. Tento orgán, který vykonává svou činnost tak, aby byla chráněna základní práva týkající se zpracování osobních údajů¹¹ „se zejména zabývá stížnostmi, jež předloží kterýkoliv subjekt údajů, vyšetří danou záležitost a v přiměřené lhůtě informuje subjekt údajů o pokroku v řešení stížnosti a o jeho výsledku, a kromě toho také ověřuje zákonnost zpracování údajů, provádí šetření, inspekce a audity v souladu s vnitrostátním právem, a to z vlastního podnětu či na základě stížnosti“¹².

4. Další relevantní akty unijního práva

19. Do právního rámce projednávané věci patří také směrnice API a směrnice o ochraně údajů. V zájmu přehlednosti tohoto stanoviska bude obsah relevantních ustanovení těchto aktů nastíněn pouze v rozsahu, který je nezbytný k zodpovězení otázek, jež s nimi souvisejí, a obecně v rozsahu potřebném pro právní analýzu.

B. Belgické právo

20. Podle článku 22 belgické Ústavy „má každý právo na respektování svého soukromého a rodinného života, vyjma případů a podmínek stanovených zákonem“.

21. Jak je stanoveno v článku 2 zákona PNR, tímto zákonem se do vnitrostátního právního řádu provádí směrnice API a směrnice PNR a částečně i směrnice 2010/65/EU¹³.

22. Podle čl. 3 odst. 1 zákona PNR tento zákon „stanoví povinnosti dopravců a poskytovatelů cestovních služeb související s předáváním údajů o cestujících, kteří jsou přepravováni na vnitrostátní území, z vnitrostátního území nebo přes něj“. Článek 4 odst. 1 a 2 tohoto zákona stanoví, že „dopravcem“ se rozumí „jakákoliv fyzická nebo právnická osoba, jejímž povoláním je poskytovat leteckou, námořní, železniční nebo pozemní přepravu osob“ a „poskytovatelem cestovních služeb“ se rozumí „jakýkoliv organizátor nebo zprostředkovatel cestování ve smyslu loi du 16 février 1994 régissant le contrat d'organisation de voyages et le contrat d'intermédiaire de voyages (zákon ze dne 16. února 1994, kterým se upravuje smlouva o organizaci cestování a smlouva o zprostředkování cestování)“.

23. Článek 8 zákona PNR stanoví:

„Odstavec 1. Osobní údaje se zpracovávají pro účely:

1) vyšetřování a stíhání, včetně výkonu trestů nebo opatření omezujících svobodu, která se týkají protiprávních jednání uvedených v čl. 90b odst. 2, [...] 7, [...] 8, [...] 11, [...] 14, [...] 17, 18, 19 a čl. 90b odst. 3 Code d'instruction criminelle (trestní řád);

¹⁰ – Úř. věst. 2016, L 119, s. 89. Článek 25 rámcového rozhodnutí 2008/977/SVV byl nahrazen článkem 41 směrnice o ochraně údajů.

¹¹ – Viz čl. 15 odst. 2 směrnice PNR.

¹² – Viz čl. 15 odst. 3 písm. a) a b) směrnice PNR.

¹³ – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 20. října 2010 o ohlašovací formalitách lodí připlouvajících do přístavů členských států nebo odplouvajících z nich a o zrušení směrnice 2002/6/ES (Úř. věst. 2010, L 283, s. 1).

2) vyšetřování a stíhání, včetně výkonu trestů nebo opatření omezujících svobodu, která se týkají protiprávních jednání uvedených v článku 196, pokud jde o protiprávní jednání spočívající v padělání úředních a veřejných listin, a v člancích 198, 199, 199a, 207, 213, 375 a 505 Code pénal (trestní zákoník);

3) předcházení závažným narušením veřejné bezpečnosti v rámci násilné radikalizace formou monitorování událostí a skupin podle čl. 44/5 odst. 1 bodů 2 a 3 a odst. 2 loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (zákon ze dne 5. srpna 1992 o policii);

4) monitorování činností uvedených v čl. 7 bodě 1 a 3/1 a čl. 11 odst. 1 bodech 1 až 3 a 5 loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité (zákon ze dne 30. listopadu 1998 o zpravodajských a bezpečnostních službách)¹⁴;

5) vyšetřování a stíhání protiprávních jednání uvedených v čl. 220 odst. 2 loi générale sur les douanes et accises du 18 juillet 1977 (všeobecný zákon ze dne 18. července 1977 o clu a spotřebních daních) a v čl. 45 třetím pododstavci loi du 22 décembre 2009 relative au régime général d'accise (zákon ze dne 22. prosince 2009 o obecné úpravě spotřebních daní) [...]

Odstavec 2. Za podmínek stanovených v kapitole 11 se údaje o cestujících rovněž zpracovávají za účelem zlepšení kontrol osob na vnějších hranicích a za účelem boje proti nedovolenému přistěhovalectví.“

24. Článek 9 zákona PNR obsahuje seznam údajů, které jsou předávány. Tyto údaje se shodují s údaji vyjmenovanými v příloze I.

25. Článek 18 zákona PNR stanoví, že „[o]sobní údaje cestujících jsou uchovávány v databázi cestujících po dobu nejvýše pěti let od jejich zaznamenání. Po uplynutí této doby jsou vymazány.“

26. Článek 19 tohoto zákona stanoví, že „[p]o uplynutí doby šesti měsíců od zaznamenání údajů o cestujících do databáze cestujících jsou veškeré údaje o cestujících depersonalizovány maskováním informačních prvků“.

27. Článek 24 zákona PNR stanoví:

„Odstavec 1. Údaje cestujících se zpracovávají za účelem provedení předběžného posuzování cestujících před jejich příjezdem, odjezdem nebo jejich plánovaným průjezdem na území státu, aby bylo možné určit, které osoby musí být podrobeny důkladnému posouzení.

Odstavec 2. V rámci cílů uvedených v čl. 8 odst. 1 bodech 1, 4 a 5 nebo cílů týkajících se hrozeb uvedených v čl. 8 bodě 1 písm. a), b), c), d), f) a g) a v čl. 11 odst. 2 zákona ze dne 30. listopadu 1998 o zpravodajských a bezpečnostních službách vychází předběžné posuzování cestujících z pozitivní shody, která vyplývá z porovnání údajů o cestujících s:

1) databázemi, jež spravují příslušné orgány nebo jež jsou těmto orgánům přímo dostupné nebo přístupné v rámci jejich úkolů, nebo se seznamy osob, které za tímto účelem vypracovávají příslušné služby v rámci svých úkolů.

¹⁴ – *Moniteur belge* ze dne 18. prosince 1998, s. 40312.

2) kritérii pro posuzování předem stanovená Útvarem pro informace o cestujících, jež jsou uvedena v článku 25.

Odstavec 3. V rámci cílů uvedených v čl. 8 odst. 1 bodě 3 vychází předběžné posuzování z pozitivní shody, která vyplývá z porovnání údajů o cestujících s databázemi uvedenými v odst. 2 bodě 1. [...]“

28. Článek 25 zákona PNR převzal obsah čl. 6 odst. 4 směrnice PNR.

29. Kapitola 11 zákona PNR obsahuje ustanovení, která upravují zpracování údajů o cestujících za účelem zlepšení kontroly na hranicích a boje proti nedovolenému přistěhovalectví. Tato ustanovení provádějí do belgického právního řádu směrnicí API.

30. Článek 44 zákona PNR stanoví, že útvar pro informace o cestujících jmenuje pověřence pro ochranu osobních údajů v rámci Service Public Fédéral Intérieur (federální ministerstvo vnitra). Dohled nad používáním ustanovení zákona PNR provádí Komise pro ochranu soukromí.

31. Článkem 51 zákona PNR byl změněn zákon ze dne 30. listopadu 1998 o zpravodajských a bezpečnostních službách, a sice vložení článku 16/3, který zní následovně:

„Odstavec 1. Zpravodajské a bezpečnostní služby mohou v zájmu plnění svých úkolů řádně odůvodněným způsobem rozhodnout o přístupu k údajům o cestujících uvedeným v článku 7 zákona [PNR].

Odstavec 2. Rozhodnutí uvedené v odstavci 1 je přijímáno vedoucím úředníkem a je písemně oznámeno Útvaru pro informace o cestujících uvedenému v kapitole 7 výše uvedeného zákona. Rozhodnutí včetně odůvodnění je oznámeno Stálému výboru R.

Stálý výbor R zakazuje, aby zpravodajské a bezpečnostní služby užívaly shromážděné údaje způsobem, který je v rozporu se zákonem stanovenými podmínkami.

Rozhodnutí se může vztahovat na veškeré údaje týkající se konkrétního zpravodajského vyšetřování. V takovém případě je seznam konzultací údajů o cestujících oznamován jednou měsíčně Stálému výboru R.“

C. Spor v původním řízení, předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

32. Návrhem zasláným ke Cour constitutionnelle (Ústavní soud) dne 24. července 2017 podala LDH žalobu znějící na úplné nebo částečné zrušení zákona PNR. Na podporu své žaloby uplatnila dva žalobní důvody.

33. V prvním žalobním důvodu, který vychází z porušení článku 22 belgické Ústavy ve spojení s článkem 23 GDPR, s články 7, 8 a čl. 52 odst. 1 Listiny, jakož i s článkem 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“), má LDH za to, že napadený zákon je v rozporu se zásadou proporcionality, pokud jde o jeho působnost, o kategorie údajů, jichž se tento zákon týká, o zpracování údajů, jež zavádí, jakož i o cíle tohoto zpracování a o dobu uchovávání údajů. Tvrdí zvláště, že definice údajů PNR je příliš široká a mohla by vést k odhalování citlivých údajů, a že definice pojmu „cestující“, která je v tomto zákoně obsažena, umožňuje systematické necílené zpracování údajů o všech cestujících, kteří do této definice spadají. Kromě toho se LDH domnívá, že zákon PNR nedefinuje dostatečně jasně

povahu metody *pre-screeningu* databází o cestujících, ani způsob, jakým se uplatňuje, což platí i o kritériích sloužících jako „ukazatele hrozby“. A konečně je toho názoru, že zákon PNR překračuje meze toho, co je nezbytně nutné, neboť účely zpracování údajů PNR, jež tento zákon zavádí, jsou mnohem širší než účely, jež připouští směrnice PNR, a že pětiletá doba uchovávání údajů PNR je nepřiměřená. Prostřednictvím druhého žalobního důvodu, který je vznesen podpůrně a který vychází z porušení článku 22 belgické Ústavy ve spojení s čl. 3 odst. 2 SEU a s článkem 45 Listiny, napadla LDH ustanovení kapitoly 11 zákona PNR, jimiž se provádí směrnice API.

34. Conseil des ministres du Royaume de Belgique (Rada ministrů Belgického království), která vystupuje jako vedlejší účastník řízení před Cour constitutionnelle (Ústavní soud), vznesla proti žalobě podané LDH námitku, přičemž zpochybnila přípustnost i opodstatněnost obou žalobních důvodů uplatněných na podporu žaloby.

35. Cour constitutionnelle (Ústavní soud) uvádí níže uvedené úvahy.

36. Co se týče prvního žalobního důvodu, táže se zejména, zda je definice údajů PNR, která je uvedena v příloze I, dostatečně jasná a přesná. Popisy některých z těchto údajů jsou totiž uvedeny pouze příkladmo, a nikoli vyčerpávajícím způsobem. Následně dochází výše uvedený soud k závěru, že definice pojmu „cestující“, která je uvedena v čl. 3 bodě 4 směrnice PNR, má za následek, že shromažďování, předávání, zpracovávání a uchovávání údajů PNR o všech osobách, které jsou nebo mají být přepravovány a zařazeny na seznam cestujících, se uplatní nezávisle na tom, zda existují závažné důvody se domnívat, že se dotyčné osoby dopustily protiprávního jednání nebo se chystají dopustit se protiprávního jednání nebo byly shledány odpovědnými za protiprávní jednání. V souvislosti se zpracováním údajů PNR uvádí, že tyto údaje jsou systematicky podrobovány předběžnému posuzování, které předpokládá porovnávání údajů PNR o všech cestujících s databázemi nebo předem stanovenými kritérii, s cílem nalézt shodu. Cour constitutionnelle (Ústavní soud) nicméně upřesňuje, že se jeví jako technicky nemožné podrobněji definovat předem stanovená kritéria, která budou sloužit ke stanovení rizikových profilů, vzhledem k tomu, že tato kritéria musí být specifická, spolehlivá a nediskriminační. Co se týče doby uchovávání údajů PNR, která je stanovena v čl. 12 odst. 1 směrnice PNR, podle něhož mohou být zmíněné údaje uchovávány po dobu pěti let, zastává předkládající soud názor, že údaje PNR budou uchovávány bez ohledu na to, zda se v rámci předběžného posuzování ukáže, že dotyční cestující mohou představovat riziko pro veřejnou bezpečnost. Za těchto okolností se předkládající soud táže, zda se lze s ohledem na judikaturu obsaženou zejména v rozsudku ze dne 21. prosince 2016, *Tele2 Sverige a Watson a další*¹⁵, a na posudek 1/15 (*Dohoda PNR mezi EU a Kanadou*) ze dne 26. července 2017¹⁶ domnívat, že systém shromažďování, předávání, zpracovávání a uchovávání údajů PNR, který zavádí směrnice PNR, nepřekračuje meze toho, co je nezbytně nutné. V této souvislosti se zmíněný soud rovněž táže, zda směrnice PNR brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava obsažená v čl. 8 odst. 1 bodě 4 zákona PNR, který povoluje zpracování údajů PNR za jiným účelem, než jaké stanoví zmíněná směrnice. A konečně se táže, zda může být útvar pro informace o cestujících považován za „jiný vnitrostátní orgán“, který může na základě čl. 12 odst. 3 písm. b) odrážky ii) směrnice PNR povolit zpřístupnění úplných údajů PNR po uplynutí doby šesti měsíců. V souvislosti s druhým žalobním důvodem předkládající soud uvádí, že tento důvod je namířen proti čl. 3 odst. 1, čl. 8 odst. 2 a proti článkům 28 až 31 zákona PNR, které upravují shromažďování a zpracování údajů o cestujících za účelem boje proti nedovolenému přistěhovalectví a zlepšení kontrol na hranicích. Předkládající soud připomíná, že podle prvního z těchto ustanovení se tento zákon týká letů směřujících na

¹⁵ – C-203/15 a C-698/15; dále jen „rozsudek *Tele2 Sverige*“, EU:C:2016:970.

¹⁶ – Dále jen „posudek 1/15“, EU:C:2017:592.

vnitrostátní území, z vnitrostátního území nebo přes něj, přičemž upřesňuje, že vnitrostátní zákonodárce začlenil do působnosti zmíněného zákona lety „uvnitř EU“, aby tak získal „přesnější přehled o cestujících, kteří představují možnou bezpečnostní hrozbu [na území Unie] a na území státu“, a to na základě možnosti, která je stanovena v článku 2 směrnice PNR ve spojení s bodem 10 odůvodnění téže směrnice.

37. Za těchto okolností rozhodl Cour constitutionnelle (Ústavní soud) o přerušení řízení a položil Soudnímu dvoru tyto předběžné otázky:

- „1) Musí být článek 23 [GDPR] ve spojení s čl. 2 odst. 2 písm. d) tohoto nařízení vykládán v tom smyslu, že se použije na takovou vnitrostátní právní úpravu, jako je zákon [PNR], který provádí směrnici [API] a směrnici 2010/65/EU?
- 2) Je příloha I [...] slučitelná s články 7, 8 a čl. 52 odst. 1 [Listiny] v tom smyslu, že údaje, které vyjmenovává, jsou velmi široké – zejména údaje uvedené v bodě 18 [této přílohy I], které překračují údaje uvedené v čl. 3 odst. 2 směrnice [API] – a pokud jako celek mohou odhalit citlivé údaje, a překročit tak meze toho, co je ‚nezbytně nutné‘?
- 3) Jsou body 12 a 18 přílohy I [...] slučitelné s články 7, 8 a čl. 52 odst. 1 [Listiny] v tom, že s ohledem na výraz ‚včetně‘ jsou údaje, jichž se týkají, uvedeny příkladmo, a nikoli vyčerpávajícím způsobem, takže požadavek přesnosti a jasnosti pravidel týkajících se zásahu do práva na respektování soukromého života a do práva na ochranu osobních údajů není dodržen?
- 4) Jsou čl. 3 bod 4 směrnice [PNR] a příloha I [...] slučitelné s články 7, 8 a čl. 52 odst. 1 [Listiny], pokud se systém plošného shromažďování, předávání a zpracovávání údajů o cestujících, který tato ustanovení zavádějí, vztahuje na každou osobu, která použije dotčený dopravní prostředek, a to bez ohledu na jakoukoli objektivní skutečnost, na jejímž základě lze mít za to, že tato osoba může představovat riziko pro veřejnou bezpečnost?
- 5) Musí být článek 6 směrnice [PNR] ve spojení s články 7, 8 a čl. 52 odst. 1 [Listiny] vykládán v tom smyslu, že brání takovým vnitrostátním právním předpisům, jako je napadený zákon, který jako účel zpracování údajů PNR připouští monitorování činností sledovaných zpravodajskými a bezpečnostními službami, přičemž tento účel začleňuje do prevence, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti?
- 6) Je článek 6 směrnice [PNR] slučitelný s články 7, 8 a čl. 52 odst. 1 Listiny, pokud se jím upravené předběžné posuzování prostřednictvím porovnání s databázemi a s předem stanovenými kritérii vztahuje systematicky a plošně na údaje o cestujících bez ohledu na jakoukoli objektivní skutečnost, na jejímž základě lze mít za to, že tito cestující mohou představovat riziko pro veřejnou bezpečnost?
- 7) Může být pojem ‚jiný příslušný vnitrostátní orgán‘ uvedený v čl. 12 odst. 3 směrnice [PNR] vykládán tak, že se vztahuje na Útvar pro informace o cestujících zřízený zákonem [PNR], který by tedy mohl povolit přístup k údajům PNR po uplynutí šestiměsíční lhůty v rámci konkrétního vyšetřování?

- 8) Musí být článek 12 směrnice [PNR] ve spojení s články 7, 8 a čl. 52 odst. 1 [Listiny] vykládán v tom smyslu, že brání takovým vnitrostátním právním předpisům, jako je napadený zákon, které stanoví obecnou dobu pro uchovávání údajů v délce pěti let, a to bez rozlišení, zda při předběžném posuzování vyjde najevo, že dotčení cestující mohou či nemohou představovat riziko pro veřejnou bezpečnost?
- 9) a) Je směrnice [API] slučitelná s čl. 3 odst. 2 [SEU] a článkem 45 [Listiny], pokud se povinnosti, které zavádí, vztahují na lety v rámci [Unie]?
- b) Musí být směrnice [API] ve spojení s čl. 3 odst. 2 [SEU] a s článkem 45 [Listiny] vykládána v tom smyslu, že brání takovým vnitrostátním právním předpisům, jako je napadený zákon, který za účelem boje proti nedovolenému přistěhovalectví a zlepšování hraničních kontrol povoluje systém shromažďování a zpracování údajů cestujících, „kteří jsou přepravováni na vnitrostátní území, z vnitrostátního území nebo přes něj“, což by mohlo nepřímo znamenat obnovení kontrol na vnitřních hranicích?
- 10) Pokud by měl Cour constitutionnelle (Ústavní soud) na základě odpovědí na výše uvedené předběžné otázky dospět k závěru, že je napadený zákon, který provádí zejména směrnicí [PNR], v rozporu s jednou nebo více povinnostmi vyplývajícími z ustanovení zmíněných v těchto otázkách, může dočasně zachovat účinky zákona [PNR], aby zabránil právní nejistotě a zajistil možnost ještě využít již dříve shromážděné a uchovávané údaje pro účely stanovené [tímto] zákonem?“

38. Písemná vyjádření předložily na základě článku 23 statutu Soudního dvora Evropské unie LDH, belgická, česká, dánská, německá, estonská, irská, španělská, francouzská, kyperská, lotyšská, nizozemská, rakouská, polská a finská vláda, jakož i Evropský parlament, Rada Evropské unie a Evropská komise. Komise, evropský inspektor ochrany údajů a Agentura Evropské unie pro základní práva byli v souladu s článkem 24 statutu Soudního dvora Evropské unie vyzváni, aby písemně zodpověděli otázky položené Soudním dvorem. Jednání se konalo dne 13. července 2021.

III. Analýza

A. K první předběžné otázce

39. Podstatou první předběžné otázky, kterou položil předkládající soud Soudnímu dvoru, je, zda musí být čl. 2 odst. 2 písm. d) GDPR vykládán tak, že se toto nařízení a zvláště pak jeho čl. 23 odst. 1, podle něhož právo Unie nebo členského státu může z taxativně vyjmenovaných důvodů prostřednictvím legislativního opatření omezit rozsah povinností a práv uvedených ve zmíněném nařízení, použije na zpracování údajů prováděné na základě takové vnitrostátní právní úpravy, jako je zákon PNR, jímž se do vnitrostátního právního řádu provádí směrnice PNR spolu se směrnicí API a se směrnicí 2010/65.

40. Článek 2 odst. 2 GDPR stanoví výjimky z působnosti tohoto nařízení, které jsou velmi široce¹⁷ definovány v čl. 2 odst. 1 GDPR¹⁸. Vzhledem k tomu, že se jedná o výjimky z použití právní úpravy upravující zpracování osobních údajů, kterým mohou být dotčeny základní svobody, tyto výjimky musí být vykládány restriktivně¹⁹.

41. Článek 2 odst. 2 písm. d) GDPR obsahuje zejména ustanovení o výjimce, podle něhož se toto nařízení nevztahuje na zpracování osobních údajů prováděné „příslušnými orgány za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů, včetně ochrany před hrozbami pro veřejnou bezpečnost a jejich předcházení“. Toto ustanovení o výjimce vychází z dvojího kritéria, a sice subjektivního a objektivního. Znamená to, že z působnosti zmíněného nařízení je vyňato zpracování údajů, které je prováděno zaprvé „příslušnými orgány“ a zadruhé pro účely vyjmenované v tomto ustanovení. Jednotlivé druhy zpracování údajů, na něž se vztahuje zákon PNR, musí být proto posuzovány z pohledu tohoto dvojího kritéria.

42. Co se zaprvé týče zpracování údajů, jež provádějí dopravci (letečtí, železniční, silniční nebo námořní) pro útvar pro informace o cestujících nebo poskytovatelé cestovních služeb *pro účely poskytování služby nebo pro obchodní účely*, tato zpracování se v rozsahu, ve kterém spadají do působnosti výše uvedeného zákona, nadále řídí GDPR, neboť není naplněna subjektivní ani objektivní rovina kritéria pro vyloučení, které je obsaženo v čl. 2 odst. 2 písm. d) tohoto nařízení.

43. Co se zadruhé týče *předávání údajů PNR dopravci a poskytovateli cestovních služeb útvaru pro informace o cestujících*, které jako takové představuje „zpracování“ ve smyslu čl. 4 bodu 2 GDPR²⁰, začlenění tohoto předávání do působnosti zmíněného nařízení není již zcela zjevné.

44. Toto předávání totiž zaprvé není prováděno „příslušným orgánem“ ve smyslu čl. 3 bodu 7 směrnice o ochraně údajů, na něž je namístě odkazovat *per analogiam* vzhledem k tomu, že v GDPR není tento pojem nijak definován²¹. Takový hospodářský subjekt, jako je dopravní společnost nebo cestovní kancelář, jemuž náleží pouze zákonná povinnost předat osobní údaje a jenž nebyl pověřen výkonem veřejné moci²², nemůže být považován za orgán či subjekt ve smyslu výše uvedeného čl. 3 bodu 7 písm. b)²³.

¹⁷ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. června 2021, Latvijas Republikas Saeima (Trestné body) (C-439/19, EU:C:2021:504, bod 61).

¹⁸ – Článek 2 odst. 1 GDPR stanoví, že „[t]oto nařízení se vztahuje na zcela nebo částečně automatizované zpracování osobních údajů a na neautomatizované zpracování těch osobních údajů, které jsou obsaženy v evidenci nebo do ní mají být zařazeny“.

¹⁹ – Viz rozsudek ze dne 16. července 2020, Facebook Ireland a Schrems (C-311/18, EU:C:2020:559, bod 84), jakož i rozsudek ze dne 22. června 2021, Latvijas Republikas Saeima (Trestné body) (C-439/19, EU:C:2021:504, bod 62).

²⁰ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. října 2020, Privacy International (C-623/17; dále jen „rozsudek Privacy International“, EU:C:2020:790, bod 41 a citovaná judikatura). Podle čl. 4 bodu 2 GDPR se „zpracováním“ rozumí „jakákoliv operace [...] s osobními údaji nebo soubory osobních údajů, [...] jako je [...] zpřístupnění přenosem“.

²¹ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. června 2021, Latvijas Republikas Saeima (Trestné body) (C-439/19, EU:C:2021:504, bod 69). Podle čl. 3 bodu 7 písm. a) a b) směrnice o ochraně údajů se „příslušným orgánem“ rozumí „a) jakýkoliv orgán veřejné moci příslušný k prevenci, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů či výkonu trestů, včetně ochrany před hrozbami pro veřejnou bezpečnost a jejich předcházení; nebo b) jakýkoliv jiný orgán nebo subjekt pověřený právem členského státu plnit veřejnou funkci a vykonávat veřejnou moc“ pro tytéž účely.

²² – Z předkládacího rozhodnutí žádný takový závěr nevyplývá.

²³ – Takový hospodářský subjekt nemůže být považován ani za „zpracovatele“ ve smyslu čl. 4 bodu 8 GDPR nebo ve smyslu čl. 3 bodu 9 směrnice o ochraně údajů, neboť se jedná spíše o „správce“ ve smyslu čl. 4 bodu 7 druhé věty GDPR. Podle čl. 4 bodu 8 GDPR a podle čl. 3 bodu 9 směrnice o ochraně údajů, jež mají totožné znění, se „zpracovatelem“ rozumí „fyzická nebo právnická osoba, orgán veřejné moci, agentura nebo jiný subjekt, který zpracovává osobní údaje pro správce“. Jak je stanoveno v čl. 4 bodě 7 první větě GDPR, „správce“ se rozumí „fyzická nebo právnická osoba, orgán veřejné moci, agentura nebo jiný subjekt, který [...] určuje účely a prostředky zpracování osobních údajů“, a druhá věta téhož ustanovení upřesňuje, že „sou-li účely a prostředky tohoto zpracování určeny právem Unie či členského státu, může toto právo určit dotčeného správce nebo zvláštní kritéria pro jeho určení“.

45. Zadruhé, údaje PNR předávají dopravní společnosti a poskytovatelé cestovních služeb proto, aby splnili povinnost, kterou jim ukládá zákon, aby bylo umožněno sledovat cíle vyjmenované v čl. 2 odst. 2 písm. d) GDPR.

46. Ze znění tohoto ustanovení tedy podle mého mínění jasně vyplývá, že z působnosti GDPR je vyřazeno pouze zpracování, které odpovídá současně subjektivní a objektivní rovině kritéria pro vyloučení, jež toto ustanovení zavádí. Předávání údajů PNR útvaru pro informace o cestujících, jež ukládá zákon PNR dopravním společností a poskytovatelům cestovních služeb, spadá proto do působnosti tohoto nařízení.

47. V souvislosti s ustanoveními zákona PNR, jimiž se provádí směrnice PNR, potvrzuje tento závěr i čl. 21 odst. 2 této směrnice, který stanoví, že zmíněnou směrnicí „není dotčena použitelnost směrnice 95/46/ES²⁴ na zpracování osobních údajů leteckými dopravci“. Výklad tohoto ustanovení navrhovaný zejména francouzskou vládou, podle něhož zmíněné ustanovení stanoví pouze to, že dopravcům nadále náleží povinnosti, které stanoví GDPR v souvislosti se zpracováním údajů, jež není stanoveno směrnicí PNR, musí být podle mého názoru vyloučen. Působnost tohoto „ustanovení o nedotčení“ je totiž, jak vyplývá z jeho znění, určena výlučně odkazem na subjekt, který zpracování provádí, přičemž není zmíněn ani účel zpracování, ani v jakém rámci je toto zpracování prováděno, tj. zda je prováděno v rámci obchodní činnosti leteckého dopravce nebo při plnění zákonem stanovené povinnosti. Kromě toho je třeba připomenout, že ustanovení totožného znění je obsaženo v čl. 13 odst. 3 směrnice PNR, který se konkrétně týká povinnosti „přijmout vhodná technická a organizační opatření na ochranu bezpečnosti a důvěrnosti osobních údajů“, kterou ukládá GDPR leteckým dopravcům. Toto ustanovení je jedním z těch, jež upravují ochranu osobních údajů zpracovávaných na základě směrnice PNR a předchází mu čl. 13 odst. 1 této směrnice, který obecně stanoví, že jakékoli zpracování osobních údajů podle této směrnice podléhá ustanovením rámcového rozhodnutí 2008/977, jež jsou v něm zmíněna. Přestože francouzská vláda tvrdí opak, taková normativní úprava umožňuje zaprvé vykládat odstavec 3 výše uvedeného článku 13 jakožto ustanovení, podle něhož spadá jediné zpracování údajů stanovené směrnicí PNR, jež není prováděno „příslušnými orgány“ ve smyslu směrnice o ochraně údajů, do působnosti GDPR, a zadruhé chápat odkaz na povinnosti uložené výše uvedeným nařízením v oblasti bezpečnosti a důvěrnosti údajů jakožto upozornění na záruky, s nimiž musí být nevyhnutelně spojeno předávání údajů PNR leteckými dopravci útvaru pro informace o cestujících.

48. Závěr uvedený v bodě 46 tohoto stanoviska není zpochybněn ani bodem 19 odůvodnění GDPR, ani bodem 11 odůvodnění směrnice o ochraně údajů, na něž mimo jiné odkazují německá, irská a francouzská vláda, přičemž tvrdí, že směrnice PNR má povahu *lex specialis*. V tomto ohledu je samozřejmě pravda, že v souvislosti se zpracováním osobních údajů, na něž se tato směrnice vztahuje, zavádí tato směrnice rámec ochrany těchto údajů, který je ve vztahu k rámci zavedenému prostřednictvím GDPR autonomní. Tento zvláštní rámec se nicméně použije pouze na zpracování údajů PNR prováděné „příslušnými orgány“ ve smyslu čl. 3 bodu 7 směrnice o ochraně údajů, mezi něž patří zejména útvary pro informace o cestujících, zatímco předávání údajů PNR útvarům pro informace o cestujících podléhá nadále obecnému rámci zavedenému prostřednictvím GDPR, což vyplývá mimo jiné z použití „ustanovení o nedotčení“ obsaženého v čl. 21 odst. 2 směrnice PNR.

²⁴ – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (Úř. věst. 1995, L 281, s. 31; Zvl. vyd. 13/015, s. 355). Tuto směrnici zrušilo a nahradilo GDPR, viz článek 94 tohoto nařízení.

49. Na podporu svého tvrzení, podle něhož se GDPR nepoužije na předávání údajů PNR dopravci a poskytovateli cestovních služeb útvarům pro informace o cestujících, odkazují belgická, irská, francouzská a kyperská vláda na rozsudek ze dne 30. května 2006, *Parlament v. Rada a Komise*²⁵, v němž Soudní dvůr rozhodl, že předávání údajů PNR leteckými dopravci Společenství orgánům Spojených států amerických v rámci dohody uzavřené mezi posledně jmenovanými orgány a Evropským společenstvím představuje zpracování osobních údajů ve smyslu čl. 3 odst. 2 první odrážky směrnice 95/46²⁶ a nespadá tedy do působnosti této směrnice. K tomuto závěru dospěl Soudní dvůr na základě úvah týkajících se účelu zpracování, jakož i na základě skutečnosti, že toto zpracování je „začleněno do rámce zavedeného orgány veřejné moci týkajícího se veřejné bezpečnosti“, přestože údaje shromáždily a předaly soukromé subjekty²⁷.

50. V tomto ohledu postačí poukázat na to, že v rozsudku ze dne 6. října 2020, *La Quadrature du Net a další*²⁸, měl Soudní dvůr v podstatě za to, že rozsudek *Parlament v. Rada* nelze použít v souvislosti s GDPR²⁹.

51. V bodě 102 rozsudku *La Quadrature du Net*³⁰, kde Soudní dvůr použil *per analogiam* úvahy obsažené v rozsudku *Tele2 Sverige* a v rozsudku ze dne 2. října 2018, *Ministerio Fiscal*³¹, ostatně Soudní dvůr uvedl, že „[GDPR] sice v čl. 2 odst. 2 písm. d) upřesňuje, že se nevztahuje na zpracování prováděné ‚příslušnými orgány‘ za účelem mimo jiné prevence a odhalování trestných činů, včetně ochrany před hrozbami pro veřejnou bezpečnost a jejich předcházení, avšak z čl. 23 odst. 1 písm. d) a h) téhož nařízení vyplývá, že zpracování osobních údajů prováděné za těmito účely jednotlivci spadá do oblasti jeho působnosti“³².

52. Z výše uvedených důvodů jsem přesvědčen o tom, že závěr, podle něhož spadá předávání údajů PNR leteckými společnostmi a poskytovateli cestovních služeb útvarům pro informace o cestujících do působnosti GDPR, vyplývá jasně již z pouhého znění čl. 2 odst. 2 písm. d) GDPR, v němž se odkazuje výlučně na zpracování prováděná „příslušnými orgány“, a že není nutné odkazovat na omezující ustanovení obsažené v čl. 23 odst. 1 zmíněného nařízení³³. Úvaha vyjádřená v bodě 102 rozsudku *La Quadrature du Net* nicméně představuje jednoznačný postoj Soudního dvora ve prospěch výše zmíněného závěru.

²⁵ – C-317/04 a C-318/04; dále jen „rozsudek *Parlament v. Rada*“, EU:C:2006:346. Ve věcech, v nichž byl tento rozsudek vydán, navrhl Parlament zaprvé zrušení rozhodnutí Rady 2004/496/ES ze dne 17. května 2004 o uzavření dohody mezi Evropským společenstvím a Spojenými státy americkými o zpracování a předávání údajů jmenné evidence cestujících (PNR) Úřadu pro cla a ochranu hranic ministerstva vnitřní bezpečnosti Spojených států (Úř. věst. 2004, L 183, s. 83; oprava Úř. věst. 2005, L 255, s. 168) a zadruhé zrušení rozhodnutí Komise 2004/535/ES ze dne 14. května 2004 o odpovídající úrovni ochrany osobních údajů obsažených v záznamech o knihování cestujících v letecké dopravě, které se předávají Úřadu USA pro cla a ochranu hranic (Úř. věst. 2004, L 235, s. 11).

²⁶ – Podle čl. 3 odst. 2 první odrážky směrnice 95/46 se tato směrnice nevztahuje na zpracování osobních údajů „prováděné pro výkon činností, které nespádají do oblasti působnosti práva Společenství a jsou uvedeny v hlavě V a VI Smlouvy o Evropské unii, a v každém případě na zpracování, které se týká veřejné bezpečnosti, obrany, bezpečnosti státu (včetně hospodářské stability státu, pokud jsou tato zpracování spojená s otázkami bezpečnosti státu) a činnosti státu v oblasti trestního práva“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

²⁷ – K „teleologickému“ a „kontextuálnímu“ přístupu uplatněnému Soudním dvorem v rozsudku *Parlament v. Rada*, viz stanovisko generálního advokáta M. Campose Sánchez-Bordony ve spojených věcech *La Quadrature du Net a další* (C-511/18 a C-512/18, EU:C:2020:6, body 47 a 62).

²⁸ – C-511/18, C-512/18 a C-520/18; dále jen rozsudek „*La Quadrature du Net*“, EU:C:2020:791.

²⁹ – Viz rozsudek *La Quadrature du Net*, body 100 až 102.

³⁰ – V témže smyslu viz rozsudek *Privacy International*, bod 47.

³¹ – C-207/16; dále jen „rozsudek *Ministerio Fiscal*“, EU:C:2018:788, bod 34.

³² – Viz *per analogiam* rozsudky *Tele2 Sverige*, body 72 až 74, a *Ministerio fiscal*, bod 34. Tyto rozsudky se týkaly výkladu čl. 15 odst. 1 první věty směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/58/ES ze dne 12. července 2002 o zpracování osobních údajů a ochraně soukromí v odvětví elektronických komunikací (Směrnice o soukromí a elektronických komunikacích) (Úř. věst. 2002, L 201, s. 37; Zvl. vyd. 13/029, s. 514), která obsahuje obdobné omezující ustanovení, jako je ustanovení obsažené v čl. 23 odst. 1 písm. a) až d) GDPR.

³³ – Odkaz na čl. 15 odst. 1 směrnice 2002/58 byl odůvodněn kontextem této směrnice, a to s ohledem na znění ustanovení o výjimce, které je obsaženo v čl. 1 odst. 3 této směrnice a které obecně odkazuje na „činnosti státu v oblasti trestního práva“.

53. Vzhledem k tomu, že předávání údajů PNR dopravními společnostmi a poskytovateli cestovních služeb spadá do působnosti GDPR, taková vnitrostátní právní úprava, jako je zákon PNR, který těmto společnostem a těmto poskytovatelům zmíněné předávání ukládá, představuje „legislativní opatření“ ve smyslu čl. 23 bodu 1 písm. d) GDPR a musí proto splňovat podmínky stanovené tímto ustanovením³⁴.

54. Co se zatřetí týče zpracování údajů PNR, jež provádějí *útvary pro informace o cestujících a příslušné vnitrostátní orgány*, použitelnost GDPR závisí, jak vyplývá z výše uvedených úvah, na účelech, jimž má toto zpracování sloužit.

55. Zaprvé je totiž zpracování údajů PNR, jež provádějí *útvary pro informace o cestujících a příslušné vnitrostátní orgány* pro účely vyjmenované v čl. 8 odst. 1 bodech 1 až 3 a v čl. 8 odst. 1 bodě 5 zákona PNR³⁵, vyňato z působnosti GDPR v rozsahu, v němž tyto účely patří mezi účely, na něž se vztahuje ustanovení o výjimce, které je obsaženo v čl. 2 odst. 2 písm. d) GDPR, což patrně nastalo i nyní. Ochrana údajů týkajících se osob dotčených tímto zpracováním spadá do působnosti vnitrostátního práva, s výhradou použití směrnice o ochraně údajů³⁶ a také, v rámci její působnosti, směrnice PNR.

56. Zadruhé, totéž platí i pro zpracování údajů PNR, jež provádějí *útvary pro informace o cestujících a bezpečnostní a zpravodajské služby* v rámci dohledu nad činnostmi, na něž se vztahují ustanovení zákona o zpravodajských a bezpečnostních službách vyjmenovaná v čl. 8 odst. 1 bodě 4 zákona PNR, v rozsahu, v němž odpovídají účelům uvedeným v čl. 2 odst. 2 písm. d) GDPR, což musí posoudit předkládající soud.

57. Belgická vláda tvrdí, že zpracování údajů prováděné na základě čl. 8 odst. 1 bodu 4 zákona PNR spadá každopádně do působnosti ustanovení o výjimce obsaženého v čl. 2 odst. 2 písm. a) GDPR, jakož i do působnosti ustanovení o výjimce obsaženého v čl. 2 odst. 3 písm. a) směrnice o ochraně údajů, neboť činnosti bezpečnostních a zpravodajských služeb nespádají do působnosti unijního práva.

58. S důrazem na okolnost, že otázka týkající se výkladu výše uvedených ustanovení nebyla Soudnímu dvoru položena, je třeba v tomto ohledu uvést nejprve to, že Soudní dvůr již rozhodl v tom smyslu, že vnitrostátní právní úprava ukládající soukromým subjektům povinnosti týkající se zpracování údajů spadá do působnosti ustanovení unijního práva v oblasti ochrany osobních údajů, a to i v případě, že upravuje ochranu národní bezpečnosti³⁷. Znamená to, že předávání údajů PNR, jež ukládá dopravcům a poskytovatelům cestovních služeb zákon PNR, spadá v zásadě do působnosti GDPR, a to i tehdy, je-li prováděno pro účely uvedené v čl. 8 odst. 1 bodě 4 tohoto zákona.

59. Dále je třeba uvést, že pokud se v bodě 16 odůvodnění GDPR uvádí, že se toto nařízení nevztahuje na „činnosti týkající se národní bezpečnosti“ a pokud je v bodě 14 odůvodnění směrnice o ochraně údajů upřesněno, že by „neměly [...] být za činnosti spadající do oblasti působnosti této směrnice považovány činnosti týkající se národní bezpečnosti, činnosti agentur nebo jednotek zabývajících se otázkami národní bezpečnosti“, kritéria, na základě kterých se určí, že zpracování osobních údajů prováděné veřejným orgánem, veřejnou jednotkou nebo veřejnou agenturou členského státu spadá do působnosti některého z unijních právních aktů upravujících

³⁴ – Viz *per analogiam* rozsudek Privacy International, body 38 a 39.

³⁵ – Jedná se o zpracování upravené kapitolami 7 až 10 a kapitolou 12 zákona PNR.

³⁶ – V tomto smyslu viz rozsudky La Quadrature du Net, bod 103, a Privacy International, bod 48.

³⁷ – Viz zejména rozsudek La Quadrature du Net.

ochranu osob dotčených takovým zpracováním nebo se toto právo na zmíněné zpracování nevztahuje, vycházejí z logiky, která souvisí jak s úkoly svěřenými zmíněnému orgánu, jednotce či agentuře, tak i s účely, jimž toto zpracování slouží. Soudní dvůr rozhodl, že čl. 2 odst. 2 písm. a) GDPR ve světle bodu 16 odůvodnění tohoto nařízení „musí být považován za ustanovení, jehož jediným cílem je vyloučit z působnosti uvedeného nařízení zpracování osobních údajů prováděné státními orgány v rámci činnosti, která má chránit národní bezpečnost, nebo činnosti, kterou lze zařadit do téže kategorie, takže pouhá skutečnost, že se jedná o činnost státu nebo orgánu veřejné moci nepostačuje k tomu, aby se tato výjimka na takovou činnost automaticky vztahovala“³⁸. Dále Soudní dvůr upřesnil, že „[č]innosti uvedené v čl. 2 odst. 2 písm. a) GDPR, jejichž cílem je ochrana národní bezpečnosti, zahrnují [...] zejména činnosti, jejichž cílem je chránit základní funkce státu a hlavní zájmy společnosti“³⁹. Znamená to, že pokud by členský stát pověřil své bezpečnostní a zpravodajské služby určitými úkoly v oblastech vyjmenovaných v čl. 3 bodě 7 písm. a) směrnice o ochraně údajů, zpracování údajů provedené těmito službami při plnění těchto úkolů bude spadat do působnosti zmíněné směrnice a případně i do působnosti směrnice PNR. Obecně je třeba uvést, že v rámci výkladu čl. 4 odst. 2 SEU, z něhož vychází mimo jiné belgická vláda, Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že na základě pouhé skutečnosti, že určité vnitrostátní opatření bylo přijato za účelem ochrany národní bezpečnosti, nelze vyloučit uplatnění unijního práva a zprostit členské státy povinnosti jej nutně dodržovat⁴⁰, a projevil tím zdrženlivost k automatickému a blokovému vynětí činností členských států souvisejících s ochranou národní bezpečnosti z působnosti unijního práva.

60. Zatřetí je v souladu s názorem všech zúčastněných, kteří předložili vyjádření, vyjma francouzské vlády, namíste se domnívat, že zpracování údajů PNR prováděné příslušnými belgickými orgány pro účely uvedené v čl. 8 odst. 2 zákona PNR, tj. za účelem „zlepšení kontrol osob na vnějších hranicích a boje proti nedovolenému přistěhovalectví“⁴¹, nespadá do působnosti ustanovení o výjimce, které je obsaženo v čl. 2 odst. 2 písm. d) GDPR a nevztahuje se na něj žádný důvod vynětí, který je stanoven ve výše uvedeném článku, takže spadá do působnosti tohoto nařízení. Přestože francouzská vláda tvrdí opak, toto zpracování údajů nepodléhá směrnici PNR, jejíž čl. 1 odst. 2 stanoví, že „[ú]daje PNR shromážděné v souladu s touto směrnicí mohou být zpracovány pouze pro účely prevence, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti“, a v zásadě ani směrnici o ochraně údajů, která se, jak stanoví její čl. 1 odst. 1, použije pouze na zpracování osobních údajů příslušnými orgány „za účelem prevence, vyšetřování, odhalování či stíhání trestných činů nebo výkonu trestů, včetně ochrany před hrozbami pro veřejnou bezpečnost a jejich předcházení“. Jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, cílem čl. 8 odst. 2 zákona PNR a kapitola 11 tohoto zákona, jež obsahuje ustanovení upravující zpracování údajů PNR za účelem zlepšení kontroly na hranicích a boje proti nedovolenému přistěhovalectví a jež stanoví za tímto účelem, že útvary pro informace o cestujících mají tyto údaje předávat zejména policejním orgánům pověřeným kontrolou hranic, je provést do belgického právního řádu směrnici API a směrnicí 2010/65. Tyto dvě směrnice však ukládají příslušným orgánům, aby při zpracování údajů, jež je v nich stanoveno, dodržovaly ustanovení směrnice 95/46⁴². Přestože francouzská vláda tvrdí opak, odkaz na pravidla, jež chrání tuto směrnici, musí být chápán v tom smyslu, že se vztahuje na jakékoli zpracování osobních údajů provedené na základě směrnice API a směrnice 2010/65. Okolnost, že směrnice API byla přijata dříve, než vstoupilo v platnost rámcové nařízení 2008/977, není v tomto ohledu relevantní, neboť

³⁸ – Viz rozsudek ze dne 22. června 2021, *Latvijas Republikas Saeima (Trestné body)* (C-439/19, EU:C:2021:504, bod 66).

³⁹ – Viz rozsudek ze dne 22. června 2021, *Latvijas Republikas Saeima (Trestné body)* (C-439/19, EU:C:2021:504).

⁴⁰ – Viz rozsudek *La Quadrature du Net*, bod 99 a citovaná judikatura.

⁴¹ – Podmínky spojené s tímto zpracováním údajů jsou stanoveny v kapitole 11 zákona PNR.

⁴² – Viz body 8, 9 a 12 odůvodnění, jakož i článek 6 směrnice API a čl. 8 odst. 2 směrnice 2010/65.

toto rámcové rozhodnutí se stejně jako směrnice o ochraně, která jej nahradila, vztahuje pouze na zpracování osobních údajů stanovené v čl. 3 odst. 1 směrnice API, jež provádějí příslušné orgány pro účely vynucování práva⁴³.

61. Na základě všech výše uvedených úvah navrhuji Soudnímu dvoru, aby na první předběžnou otázku odpověděl v tom smyslu, že článek 23 GDPR ve spojení s čl. 2 odst. 2 písm. d) tohoto nařízení musí být vykládán takto:

- že se použije na vnitrostátní právní úpravu, která provádí do vnitrostátního právního řádu směrnici PNR, v rozsahu, v němž tato právní úprava upravuje zpracování údajů PNR, jež provádějí dopravci a jiné hospodářské subjekty, včetně předávání údajů PNR útvarům pro informace o cestujících, které je stanoveno v článku 8 této směrnice;
- že se nepoužije na vnitrostátní právní úpravu, která provádí do vnitrostátního právního řádu směrnici PNR, v rozsahu, v němž tato právní úprava upravuje zpracování údajů, jež provádějí příslušné vnitrostátní orgány včetně útvarů pro informace o cestujících a případně i bezpečnostních a zpravodajských služeb dotyčného členského státu pro účely stanovené v čl. 1 odst. 2 této směrnice;
- že se použije na vnitrostátní právní úpravu, která provádí do vnitrostátního právního řádu směrnici API a směrnici 2010/65 za účelem zlepšení kontrol osob na vnějších hranicích a za účelem boje proti nedovolenému přistěhovalectví.

B. Ke druhé, třetí, čtvrté, šesté a osmé předběžné otázce

62. Prostřednictvím druhé, třetí, čtvrté a šesté předběžné otázky se Cour constitutionnelle (Ústavní soud) táže Soudního dvora na výklad směrnice PNR ve vztahu ke článkům 7, 8 a čl. 52 odst. 1 Listiny. Osmá předběžná otázka je sice formulována jako otázka týkající se výkladu, ale v podstatě směřuje rovněž k tomu, aby se Soudní dvůr vyjádřil k platnosti této směrnice.

63. Tyto otázky se týkají jednotlivých prvků systému zpracování údajů PNR zavedeného směrnicí PNR a ve vztahu k nim si žádají posouzení, zda byly dodrženy podmínky, na něž je vázána legalita omezení stanovených pro výkon základních práv uvedených v člancích 7 a 8 Listiny. Druhá a třetí předběžná otázka se zabývají seznamem údajů PNR, který je uveden v příloze I, čtvrtá se týká definice pojmu „cestující“, který je uveden v čl. 3 bodě 4) směrnice PNR, šestá používání údajů PNR pro účely předběžného posuzování podle článku 6 této směrnice a osmá doby uchování údajů PNR, která je stanovena v čl. 12 odst. 1 zmíněné směrnice.

1. K základním právům uvedeným v člancích 7 a 8 Listiny

64. Článek 7 Listiny zaručuje každému právo na respektování jeho soukromého a rodinného života, obydlí a komunikace. Článek 8 odst. 1 Listiny výslovně přiznává každému právo na ochranu osobních údajů, které se ho týkají. Podle ustálené judikatury jsou tato práva, která se

⁴³ – Použití předběžných informací o cestujících (dále jen „údaje API“) pro účely vynucování práva je výslovně stanoveno v čl. 6 odst. 1 posledním pododstavci směrnice API.

vztahují na veškeré informace o identifikované či identifikovatelné fyzické osobě, vzájemně úzce provázána, neboť přístup k osobním údajům fyzické osoby za účelem jejich uložení nebo jejich použití se dotýká základního práva této osoby na respektování soukromého života⁴⁴.

65. Práva zakotvená v člancích 7 a 8 Listiny se však neprojevují jako absolutní výsady, ale musí být nahlížena ve vztahu k jejich společenské funkci⁴⁵. Znamená to, že čl. 8 odst. 2 Listiny povoluje zpracování osobních údajů za předpokladu, že budou splněny určité podmínky. Toto ustanovení stanoví, že osobní údaje musí být zpracovány „korektně, k přesně stanoveným účelům a na základě souhlasu dotčené osoby nebo na základě jiného oprávněného důvodu stanoveného zákonem“.

66. Při jakémkoli omezení práva na ochranu osobních údajů i práva na soukromý život musí být navíc dodržena ustanovení obsažená v čl. 52 odst. 1 Listiny. Toto omezení musí být tedy stanoveno zákonem, musí respektovat podstatu těchto práv a při dodržení zásady proporcionality musí být nezbytné a musí skutečně odpovídat cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.

67. Při posuzování opatření, jímž se výše uvedená práva omezují, musí být zohledněn rovněž význam práv zakotvených v člancích 3, 4, 6 a 7 Listiny a význam, který představují cíle zajištění národní bezpečnosti a boje proti závažné trestné činnosti tím, že přispívají k ochraně práv a svobod jiných⁴⁶. V tomto ohledu článek 6 Listiny zakotvuje právo každého nejen na svobodu, ale i na osobní bezpečnost⁴⁷.

68. Kromě toho je cílem čl. 52 odst. 3 Listiny zajistit nezbytný soulad mezi právy obsaženými v Listině a odpovídajícími právy zaručenými EÚLP, která je třeba zohlednit jakožto minimální úroveň ochrany⁴⁸. Právo na respektování soukromého a rodinného života zakotvené v článku 7 Listiny odpovídá právu zaručenému v článku 8 EÚLP, a proto mu musí být přiznán stejný smysl a rozsah⁴⁹. Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) vyplývá, že jakýkoli zásah do práv chráněných v tomto článku je ve světle druhého odstavce tohoto ustanovení ospravedlnitelný jen za předpokladu, že byl stanoven zákonem, sledoval některý z legitimních cílů zde vypočtených a byl k dosažení tohoto cíle v demokratické společnosti nezbytný⁵⁰. Dané opatření musí být rovněž slučitelné s předností práva, která je výslovně zmíněna v preambuli EÚLP a která je nedílně spjata s účelem a cílem článku 8 EÚLP⁵¹.

69. Otázky týkající se posouzení platnosti, jež položil Cour constitutionnelle (Ústavní soud), je tedy třeba zkoumat ve světle výše uvedených zásad.

⁴⁴ – V tomto smyslu viz zejména rozsudek ze dne 16. července 2020, Facebook Ireland a Schrems (C-311/18, EU:C:2020:559, bod 170 a citovaná judikatura).

⁴⁵ – Viz zejména rozsudek ze dne 16. července 2020, Facebook Ireland a Schrems (C-311/18, EU:C:2020:559, bod 172 a citovaná judikatura).

⁴⁶ – V tomto smyslu viz rozsudek La Quadrature du Net, bod 122.

⁴⁷ – Viz rozsudek La Quadrature du Net, bod 123.

⁴⁸ – Viz rozsudek La Quadrature du Net, bod 124 a citovaná judikatura.

⁴⁹ – Viz rozsudek ze dne 18. června 2020, Komise v. Maďarsko (Transparentnost sdružování) (C-78/18, EU:C:2020:476, bod 122 a citovaná judikatura).

⁵⁰ – Viz zejména ESLP, 4. prosince 2015, Roman Zacharov v. Rusko (CE:ECHR:2015:1204JUD004714306, bod 227); ESLP, 18. května 2010, Kennedy v. Spojené království (CE:ECHR:2010:0518JUD002683905, bod 130), a ESLP, 25. května 2021, Centrum för Rättvisa v. Švédsko (CE:ECHR:2021:0525JUD003525208, bod 246).

⁵¹ – Viz ESLP, 4. prosince 2015, Roman Zacharov v. Rusko, (CE:ECHR:2015:1204JUD004714306, bod 228); ESLP, 4. května 2000, Rotaru v. Rumunsko (CE:ECHR:2000:0504JUD002834195, bod 52); ESLP, 4. prosince 2008, S. a Marper v. Spojené království (CE:ECHR:2008:1204JUD003056204, bod 95); ESLP, 18. května 2021, Kennedy v. Spojené království (CE:ECHR:2010:0518JUD002683905, bod 151), a ESLP, 25. května 2021, Centrum för Rättvisa v. Švédsko (CE:ECHR:2021:0525JUD003525208, bod 246).

2. K zásahu do základních práv uvedených v člancích 7 a 8 Listiny

70. Soudní dvůr již rozhodl, že ustanovení ukládající či umožňující, aby byly osobní údaje fyzických osob sděleny takové třetí osobě, jako je orgán veřejné moci, musí být kvalifikována – schází-li souhlas těchto fyzických osob a bez ohledu na následné využití dotčených údajů – jako zásahy do jejich soukromého života, a tudíž jako omezení práva zaručeného článkem 7 Listiny, aniž to má vliv na jejich případnou odůvodněnost⁵². Tentýž závěr platí dokonce i v případě, že neexistují žádné okolnosti, jež by umožňovaly kvalifikovat tento zásah jako „závažný“, a bez ohledu na to, zda jsou, či nejsou dotčené údaje o soukromém životě citlivé nebo zda tento zásah měl, či neměl pro dotčené osoby případně nepříznivé následky⁵³. Přístup orgánů veřejné moci k takovým informacím představuje rovněž zásah do základního práva na ochranu osobních údajů zaručeného článkem 8 Listiny, jelikož jde o zpracování osobních údajů⁵⁴. Také uchovávání údajů o soukromém životě osoby po určitou dobu představuje samo o sobě zásah do práv zaručených články 7 a 8 Listiny⁵⁵.

71. Soudní dvůr také již rozhodl, že takové údaje PNR, jako jsou údaje vyjmenované v příloze I, zahrnují informace o identifikovaných fyzických osobách, tj. o dotyčných cestujících v letecké dopravě, a že se tedy různé možné způsoby zpracování těchto údajů dotýkají základního práva na respektování soukromého života zaručeného v článku 7 Listiny. Tyto způsoby zpracování mimoto spadají i pod článek 8 Listiny, a musí tedy nutně splňovat požadavky na ochranu údajů stanovené v tomto článku⁵⁶.

72. Zpracování údajů PNR, jež povoluje směrnice PNR, zejména pak zpracování, jež má význam pro účely projednávané věci, tj. předávání těchto údajů leteckými dopravci útvarům pro informace o cestujících, používání těchto údajů zmíněnými službami, následné předávání těchto údajů příslušným vnitrostátním orgánům ve smyslu článku 7 této směrnice, jakož i jejich uchovávání představuje tedy zásah do základních práv zaručených v člancích 7 a 8 Listiny.

73. V souvislosti se závažností tohoto zásahu je třeba uvést zaprvé, že směrnice PNR stanoví, že údaje PNR o všech cestujících v letecké dopravě, tak jak je definuje čl. 3 bod 4 této směrnice, využívajících „let mimo EU“ ve smyslu čl. 3 bodu 2 této směrnice, musí být útvarům pro informace o cestujících předávány *systematicky* a *plynule*. Během takového předávání musí mít útvary pro informace o cestujících obecný přístup ke všem sdělovaným údajům PNR⁵⁷. Přestože některé členské státy uvádějí v tomto řízení opak, výše uvedené konstatování není nijak zpochybněno okolností, že útvary pro informace o cestujících budou mít konkrétní přístup pouze k těm údajům, jejichž analýza vedla k pozitivnímu výsledku, což je dáno tím, že údaje jsou podrobeny automatizovanému zpracování. Zaprvé, tato okolnost zatím nezabránila Soudnímu dvoru, aby v souvislosti s obdobnými systémy automatizovaného zpracování osobních údajů, které jsou shromažďovány či hromadně uchovávány, potvrdil, že přístup příslušných orgánů veřejné moci k těmto údajům má obecnou povahu. Na druhou stranu, pouhé zpřístupnění osobních údajů

⁵² – Viz mimo jiné rozsudek ze dne 18. června 2020, Komise v. Maďarsko (C-78/18, EU:C:2020:476, bod 124 a citovaná judikatura); viz rovněž ESLP, 4. května 2000, Rotaru v. Rumunsko (CE:ECHR:2000:0504JUD002834195, bod 48); ESLP, 26. března 1987, Leander v. Švédsko (CE:ECHR:1987:0326JUD000924881, bod 46) a ESLP, 29. června 2006, Weber a Saravia v. Německo (CE:ECHR:2006:0629DEC005493400, bod 79).

⁵³ – Viz mimo jiné rozsudek Ministerio Fiscal, bod 51 a citovaná judikatura.

⁵⁴ – Viz mimo jiné rozsudek ze dne 18. června 2020, Komise v. Maďarsko (C-78/18, EU:C:2020:476, bod 126), a rozsudek Ministerio Fiscal, bod 51 a citovaná judikatura.

⁵⁵ – Viz rozsudek ze dne 8. dubna 2014, Digital Rights Ireland a další (C-293/12 a C-594/12, dále jen „rozsudek Digital Rights“, EU:C:2014:238, bod 34).

⁵⁶ – Viz posudek 1/15, bod 121 až 123.

⁵⁷ – Viz *per analogiam* rozsudek Privacy International, body 79 a 80, jakož i citovaná judikatura.

orgánům veřejné moci za účelem jejich zpracování a jejich uchovávání těmito orgány předpokládá, že tyto orgány budou mít již z podstaty obecný a úplný přístup k takovým údajům a že budou dotčena základní práva na respektování soukromého života a na ochranu osobních údajů.

74. Zadržet podle čl. 2 odst. 1 směrnice PNR se členské státy mohou rozhodnout používat tuto směrnici na lety „uvnitř EU“ ve smyslu čl. 3 bodu 3 této směrnice. V této souvislosti je třeba uvést zaprvé, že směrnice PNR se neomezuje pouze na to, že opravňuje členské státy k tomu, aby rozšířily používání této směrnice na lety uvnitř EU, ale určuje rovněž formální i věcné podmínky pro výkon tohoto oprávnění⁵⁸ a upřesňuje, že pokud je toto oprávnění uplatněno pouze na některé z letů uvnitř EU, při volbě těchto letů musí být brány v úvahu cíle sledované touto směrnicí⁵⁹. Na druhé straně směrnice PNR stanoví důsledky výkonu tohoto oprávnění, a sice v čl. 2 odst. 2, kde se uvádí, že pokud se členský stát rozhodne používat tuto směrnici na lety uvnitř EU, „použijí se všechna ustanovení této směrnice na lety uvnitř EU, jako by se jednalo o lety mimo EU, a na údaje PNR na letech uvnitř EU, jakoby se jednalo o údaje PNR na letech mimo EU“.

75. Přestože některé z vlád, jež předložily v tomto řízení vyjádření, uvádějí opak, výše uvedené okolnosti mě utvrzují v tom, že ačkoli používání směrnice PNR na lety uvnitř EU závisí na rozhodnutí členských států, zásahy do práv na respektování soukromého života a na ochranu osobních údajů, jež souvisí s předáváním, zpracováním a uchováváním údajů PNR týkajících se těchto letů, mají v případě, že je přijato výše uvedené rozhodnutí, právní základ ve směrnici PNR.

76. Vyjma Dánského království, na něž se tato směrnice nevztahuje⁶⁰, používají téměř všechny členské státy režim zavedený touto směrnicí na lety „uvnitř EU“⁶¹. Znamená to, že tento režim se používá na všechny lety z Unie a do Unie, jakož i na téměř všechny lety uvnitř Unie.

77. Co se zatřetí týče údajů PNR, které mají být předávány, v příloze I je vyjmenováno 19 rubrik týkajících se biografických údajů⁶², podrobností o cestě letadlem⁶³ a dalších údajů shromažďovaných v souvislosti se smlouvou o letecké přepravě, jako je například číslo telefonu, e-mailová adresa, způsoby platby, cestovní agentura nebo zprostředkovatel, informace o zavazadlech a obecné poznámky⁶⁴. Jak uvedl Soudní dvůr v bodě 128 posudku 1/15, v němž se vyjádřil k rubrikám uvedeným v příloze návrhu dohody mezi Kanadou a Evropskou unií o předávání a zpracovávání údajů jmenné evidence cestujících (dále jen „návrh smlouvy PNR mezi Kanadou a EU“), jež jsou formulovány velmi obdobně rubrikám obsaženým v příloze I, „i když některé z údajů PNR patrně samy o sobě nemohou být důležitými informacemi

⁵⁸ – Viz čl. 2 odst. 1 až 3 směrnice PNR.

⁵⁹ – Viz čl. 2 odst. 3 směrnice PNR.

⁶⁰ – V souladu s články 1 a 2 Protokolu (č. 22) o postavení Dánska se Dánsko neúčastní přijímání směrnice PNR a tato směrnice není pro Dánsko závazná ani použitelná (viz bod 40 odůvodnění této směrnice). Z písemného vyjádření, které předložila dánská vláda, nicméně vyplývá, že Dánské království přijalo v roce 2018 zákon o shromažďování, používání a uchovávání údajů PNR, jehož ustanovení se do značné míry shodují s ustanoveními směrnice PNR. Co se týče Irska, z bodu 39 směrnice PNR vyplývá, že v souladu s článkem 3 Protokolu (č. 21) o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva, připojeného k SEU a SFEU, oznámil tento členský stát své přání účastnit se přijímání a používání této směrnice.

⁶¹ – Komise zveřejnila Aktualizovaný seznam členských států, které se rozhodly používat směrnici o jmenné evidenci cestujících na lety uvnitř EU, jak je uvedeno v článku 2 směrnice [PNR] (Úř. věst. 2020, C 358, s. 7), který byl opraven v září 2021 doplněním Slovinska a zrušením odkazu na Spojené království (Úř. věst. 2021, C 360, s. 8). Na tomto seznamu není uvedeno Irsko ani Rakousko. Ve zprávě Komise Evropskému parlamentu a Radě ohledně přezkumu směrnice [PNR] ze dne 24. července 2020 [COM(2020)305 final, s. 11 (dále jen „zpráva Komise z roku 2020“)] se uvádí, že všechny členské státy až na jednu výjimku rozšířily shromažďování údajů PNR na lety uvnitř EU.

⁶² – Viz zejména body 4 a 18 přílohy I, jež se týkají jmen, pohlaví, data narození, státní příslušnosti a dokladu totožnosti cestujících.

⁶³ – Viz zvláště body 2, 3, 7, 13 a 18 přílohy I směrnice PNR, v nichž se uvádí zejména číslo letu, místa odletu a příletu, jakož i data a časy odletu a příletu.

⁶⁴ – Viz body 5, 6, 9, 12 a 16 přílohy I.

o soukromém životě dotčených osob, přesto platí, že tyto údaje jako celek mohou mimo jiné odhalit kompletní cestovní trasu, cestovní návyky, vztahy mezi dvěma či více osobami a informace o finanční situaci cestujících v letecké dopravě, o jejich stravovacích návycích nebo jejich zdravotním stavu, a mohly by dokonce poskytnout takové citlivé informace o těchto cestujících“.

78. Začtvrté podle článku 6 směrnice PNR je nutné, aby útvary pro informace o cestujících analyzovaly údaje předávané leteckými dopravci automatizovanými prostředky a *systematicky*, tj. bez ohledu na to, zda existuje sebemenší podezření, že by dotčené osoby mohly být zapojeny do teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti. Přesněji řečeno, během předběžného posuzování cestujících stanoveného v čl. 6 odst. 2 písm. a) této směrnice a v souladu s odstavcem 3 téhož článku mohou být tyto údaje ověřeny porovnáním s databázemi, jež „mají význam“ [čl. 6 odst. 3 písm. a)] a zpracovány na základě předem stanovených kritérií [čl. 6 odst. 3 písm. b)]. Prvně jmenovaný způsob zpracování přitom může poskytnout dodatečné informace o soukromém životě dotčených osob⁶⁵ a na základě databází použitých pro srovnání může dokonce umožnit sestavení přesného profilu těchto osob. Námitka vznesená některými z vlád, podle níž směrnice PNR umožňuje přístup pouze k poměrně omezenému souboru osobních údajů, za těchto okolností nevyjadřuje v dostatečné míře možný rozsah zásahů do základních práv chráněných v člancích 7 a 8 Listiny, jež mohou z této směrnice vyplývat, z pohledu rozsahu údajů, k nimž může tato směrnice umožnit přístup. Pokud jde o druhý z možných způsobů zpracování údajů, který je stanoven v čl. 6 odst. 3 písm. b) směrnice PNR, je třeba uvést, že v bodech 169 a 172 posudku 1/15 Soudní dvůr zdůraznil, že veškeré analýzy založené na předem stanovených kritériích vykazují nutně určitou míru chybovosti, zvláště určité množství „falešně pozitivních“ výsledků. Z číselných údajů obsažených v pracovním dokumentu útvarů Komise⁶⁶ (dále jen „pracovní dokument z roku 2020“), který je přílohou zprávy Komise z roku 2020, vyplývá, že počet případů pozitivní shody, u nichž následný individuální přezkum stanovený v čl. 6 odst. 5 směrnice PNR odhalil chybu, je dosti vysoký a během let 2018 a 2019 se týkal nejméně pěti z šesti identifikovaných osob⁶⁷.

79. Zapáté podle čl. 12 odst. 1 směrnice PNR jsou údaje PNR uchovávány v databázi po dobu pěti let od jejich předání útvaru pro informace o cestujících členského státu, na jehož území let přistává nebo z něj odlétá. Směrnice PNR tudíž umožňuje disponovat informacemi o soukromém životě cestujících v letecké dopravě po značně dlouhou dobu⁶⁸. Vzhledem k tomu, že předávání údajů PNR se týká téměř všech letů z Unie a do ní, jakož i uvnitř Unie a že se letadlo stalo běžně používaným dopravním prostředkem, dochází navíc k tomu, že osobní údaje významné části cestujících v letecké dopravě jsou uchovávány prakticky nepřetržitě pouze na základě skutečnosti, že se tito cestující přemisťují letadlem nejméně dvakrát během každých pěti let.

80. Z obecnějšího pohledu stanoví směrnice PNR opatření, která mají, posuzujeme-li je jako celek, vytvořit na úrovni Unie systém dohledu, který je „neadresný“, což znamená, že jeho použití nevychází z podezření týkajícího se jedné nebo několika konkrétních osob, je „plošný“, neboť vychází z osobních údajů velkého počtu osob⁶⁹, jež všechny spadají do téže kategorie osob⁷⁰,

⁶⁵ – V tomto smyslu viz posudek 1/15, bod 131.

⁶⁶ – SWD(2020)128 final.

⁶⁷ – Pracovní dokument z roku 2020 (s. 28 a poznámka pod čarou 55) uvádí, že v roce 2019 představovala míra pozitivní shody 0,59 %, z níž bylo příslušným orgánům předáno pouhých 0,11 %. V roce 2018 dosahovaly tyto procentní podíly 0,25 %, respektive 0,04 %.

⁶⁸ – Viz posudek 1/15, bod 132.

⁶⁹ – Z údajů dostupných na <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ttr00012/default/table?lang=fr> vyplývá, že v době před zdravotní krizí byl systém zavedený směrnicí PNR způsobilý pokrýt až miliardu cestujících ročně.

⁷⁰ – Tj. veškeré osoby odpovídající pojmu „cestující“, tak jak je definován v čl. 3 bodě 4 směrnice PNR, a využívající „let mimo EU“ a *de facto* i „let uvnitř EU“.

a „proaktivní“, vzhledem k tomu, že předpokládá nejen prošetřování již známých hrozeb, ale i odhalování či identifikaci dosud neznámých nebezpečí⁷¹. Taková opatření mohou již ze své podstaty vést k závažným zásahům do práv chráněných v člancích 7 a 8 Listiny⁷², což je dáno zvláště jejich cílem zajistit prevenci a prognózu, který si žádá, aby byly posuzovány osobní údaje velkých skupin obyvatelstva s cílem „identifikovat“, osoby, které by měly být v závislosti na výsledku tohoto posuzování podrobeny hlubšímu přezkoumání ze strany příslušných orgánů⁷³. Okolnost, že je pro účely prevence některých forem závažné trestné činnosti stále častěji využíváno zpracování značných množství velmi různorodých a „hromadně“ získaných osobních údajů, jakož i uvádění těchto údajů do souvislostí a jejich kombinované zpracování, vede navíc ke vzniku „kumulativního účinku“, jímž se umocňuje závažnost omezení základních práv na respektování soukromého života a na ochranu osobních údajů a vzniká nebezpečí, že bude podpořen proces postupného utváření „společnosti dohledu“⁷⁴.

81. Na základě všech výše uvedených úvah mám za to, že zásah do základních práv chráněných v člancích 7 a 8 Listiny, který vyplývá ze směrnice PNR, musí být kvalifikován přinejmenším jako „závažný“.

82. V souladu s tím, co tvrdí zvláště Komise, je pravda, že intenzitu či závažnost těchto zásahů může zmírnit soubor záruk a pojistek, jež zavádí směrnice PNR, zejména s cílem zabránit zneužívajícímu používání údajů. Nemění to však nic na tom, že jakýkoli režim, v němž se předpokládá, že osobní údaje budou přístupné orgánům veřejné moci a že je tyto orgány budou zpracovávat, vykazuje určitou míru závažnosti z pohledu ochrany dotčených základních práv, což je dáno objektivními charakteristikami těchto práv. Jsem toho názoru, že míra této závažnosti musí být určena dříve, než bude v rámci posouzení přiměřenosti těchto zásahů posouzeno, zda jsou záruky, jež tento režim stanoví, dostatečné a vyhovující. Právě takovýmto způsobem postupoval zatím podle mého mínění i Soudní dvůr.

83. Mají-li být zásahy do základních práv na respektování soukromého života a na ochranu osobních údajů, které vyplývají ze směrnice PNR, slučitelné s Listinou, musí splňovat podmínky uvedené v bodech 65 a 66 tohoto stanoviska, což bude zkoumáno níže, a sice v rozsahu daném jednotlivými hledisky, na něž upozornil Soudní dvůr předkládající soud.

⁷¹ – Ve studii, kterou přijala Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva (Benátská komise) v roce 2015, se má za to, že tato opatření spadají do pojmu „strategický dohled“ a že vycházejí z „obecného trendu“ týkajícího se uplatňování „proaktivního dohledu“ nad obyvatelstvem; viz studie *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*, kterou přijala Benátská komise na svém 102. plenárním zasedání (Benátky, 20. a 21. března 2015), [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), bod 61.

⁷² – Pokud jde o článek 8 EÚLP, viz rozsudek ESLP, 25. května 2021, Big Brother Watch a další v. Spojené království (CE:ECHR:2021:0525JUD005817013, bod 325; dále jen „rozsudek Big Brother Watch“), týkající se opatření ke hromadnému zachytávání, v němž ESLP uvedl, že intenzita zásahu těchto opatření do výkonu práva na respektování soukromého života se zvyšuje tou měrou, jak pokračují jednotlivé etapy procesu, tj. sledování a prvotní zachytávání komunikace a souvisejících údajů, automatizované zpracování s použitím selektorů, přezkum prováděný analytiky a následné shromažďování údajů, jakož i použití „konečného produktu“.

⁷³ – V tomto smyslu viz body 6 a 7 odůvodnění směrnice PNR; co se týče hloubkové analýzy účelu a souvislostí ochrany soukromého života a osobních údajů, viz zpráva nazvaná *Passenger Name Records (PNR), data mining and data protection: the need for strong safeguards*, kterou připravil Korff, D. a do níž přispěl Georges, M., <https://rm.coe.int/16806a601b> (dále jen „Korffova zpráva“).

⁷⁴ – Jak je uvedeno v Korffově zprávě, „PNR is not an isolated issue, but a new symptom of a much wider disease“.

3. K odůvodnění zásahu vyplývajícího ze směrnice PNR

84. Zatímco třetí předběžná otázka se týká dodržení podmínky uvedené v čl. 52 odst. 1 první věty Listiny, podle níž musí být každé omezení základních práv „stanoveno zákonem“, prostřednictvím druhé, čtvrté, šesté a osmé předběžné otázky je Soudní dvůr dotazován zvláště na dodržení zásady proporcionality, která je uvedena ve druhé větě výše uvedeného ustanovení.

a) K dodržení požadavku, podle něhož musí být každé omezení základního práva uznaného Listinou stanoveno zákonem

85. Z ustálené judikatury Soudního dvora⁷⁵, která navazuje na judikaturu ESLP⁷⁶, vyplývá, že požadavek, podle něhož musí být každé omezení základních práv „stanoveno zákonem“, se netýká pouze „právního“ základu, z něhož daný zásah vychází – což představuje otázku, která v projednávané věci nevyvstala –, ale implikuje rovněž, že právní základ dovolující zásah do těchto práv musí sám *jasně a přesně* definovat rozsah tohoto zásahu. Co se týče „kvality zákona“ a tím i dostupnosti a předvídatelnosti dotyčného opatření⁷⁷, tato druhá rovina, která je obsažena ve výrazu „stanoveno zákonem“ ve smyslu čl. 52 odst. 1 Listiny, jakož i ve smyslu čl. 8 odst. 2 Listiny a článku 8 EÚLP, má zajistit nejen to, aby byla dodržována zásada legality a dostatečná ochrana proti svévolným zásahům⁷⁸, ale odpovídá i požadavku právní jistoty. Tentýž požadavek byl potvrzen i v posudku poradního výboru k Úmluvě 108 ze dne 19. srpna 2016⁷⁹ o dopadech zpracování údajů o cestujících v oblasti ochrany údajů (dále jen „posudek ze dne 19. srpna 2016“)⁸⁰.

86. Práva zakotvená v člancích 7 a 8 Listiny omezil již samotný unijní normotvůrce přijetím směrnice PNR. Zásahy do těchto práv, jež tato směrnice umožňuje, nelze proto považovat za důsledek rozhodnutí přijatého členskými státy⁸¹, a to i navzdory prostoru pro uvážení, který členskými státy náležel v okamžiku provedení této směrnice do vnitrostátního právního řádu, neboť tyto zásahy mají právní základ přímo v samotné směrnici PNR. Za těchto podmínek příslušelo unijnímu normotvůrci, aby v souladu s judikaturou připomenutou v bodě 85 tohoto

⁷⁵ – Viz mimo jiné rozsudky ze dne 16. července 2020, Facebook Ireland a Schrems (C-311/18, EU:C:2020:559, bod 175); ze dne 8. září 2020, Recorded Artists Actors Performers (C-265/19, EU:C:2020:677, bod 86 a citovaná judikatura), a rozsudek Privacy International, bod 65.

⁷⁶ – Viz mimo jiné rozsudky ESLP, 8. června 2006, Lupsa v. Rumunsko, (CE:ECHR:2006:0608JUD001033704, body 32 a 33); a 15. prosince 2020, Pişkin v. Turecko (CE:ECHR:2020:1215JUD003339918, bod 206); viz rovněž rozsudek Big Brother Watch, bod 333. Pokud jde o nutnost přiznat výrazu „stanoveno zákonem“, který je uveden v čl. 52 odst. 1 Listiny, tentýž výklad, jaký přijal ESLP, viz stanovisko generálního advokáta M. Watheleta k věci WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:606, body 134 až 143).

⁷⁷ – Viz naposledy rozsudek Big Brother Watch, bod 333.

⁷⁸ – Viz rozsudek ze dne 17. prosince 2015, WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832, bod 81); viz rovněž ESLP, 1. července 2008, Liberty a další v. Spojené království (CE:ECHR:2008:0701JUD005824300, bod 69), a rozsudek Big Brother Watch, bod 333.

⁷⁹ – Úmluva Rady Evropy ze dne 28. ledna 1981 o ochraně osob s ohledem na automatizované zpracování osobních údajů, která byla přijata ve Štrasburku dne 28. ledna 1981 a ratifikována všemi členskými státy, známější pod názvem „Úmluva 108“. V roce 2018 byl vypracován protokol o změně této úmluvy, kterým byla úmluva aktualizována. Rozhodnutím Rady (EU) 2019/682 ze dne 9. dubna 2019 (Úř. věst. 2019, L 115, s. 7) byly členské státy zmocněny k tomu, aby v zájmu Evropské unie ratifikovaly výše uvedený Protokol o změně, pokud jde o ustanovení spadající do výlučné pravomoci Unie. V následujících bodech tohoto stanoviska bude odkazováno rovněž na znění aktualizované Úmluvy 108, která sice nebyla dosud ratifikována všemi členskými státy a nevstoupila zatím v platnost, avšak přesto, jak vyplývá z rozhodnutí 2019/682, obsahuje záruky vycházející ze stejných zásad, jaké stanoví GDPR a směrnice o ochraně údajů.

⁸⁰ – <https://rm.coe.int/t-pd-2016-18rev-avis-pnr-fr/16807b6c09>, s. 3 a 5. Také v důvodové zprávě k Protokolu o změně Úmluvy 108 (dále jen „důvodová zpráva k aktualizované Úmluvě 108“) je zdůrazněno, že je nezbytné, aby opatření, u nichž je předpokládán zásah do práv na respektování soukromého života a na ochranu osobních údajů, bylo „dostupné“, „předvídatelné“, „dostatečně přesné“ a „jasně formulované“; viz bod 91 této důvodové zprávy, <https://rm.coe.int/convention-108-convention-pour-la-protection-des-personnes-a-l-egard-d/16808b3726>.

⁸¹ – Viz, a *contrario*, rozsudek ze dne 3. prosince 2019, Česká republika v. Parlament a Rada (C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 135).

stanoviska, jakož i s „přísnými standardy“ v oblasti ochrany základních práv, jež jsou obsaženy zvláště v Listině a v EÚLP a na něž odkazuje bod 15 odůvodnění směrnice PNR, vydal jasná a přesná pravidla, jimiž se vymezení rozsah a použití opatření, jež tyto zásahy obsahují PNR.

87. Zatímco prostřednictvím třetí předběžné otázky se předkládající soud táže konkrétně na dodržování tohoto požadavku ve vztahu k bodům 12 a 18 přílohy I, v rámci přezkumu druhé, čtvrté a šesté předběžné otázky, jejichž prostřednictvím vznáší zmíněný soud pochybnosti ohledně nezbytnosti zásahů do základních práv zakotvených v člancích 7 a 8 Listiny, jež vyplývají ze směrnice PNR, bude nutné vyjádřit se rovněž k tomu, zda jsou dotčená ustanovení směrnice PNR dostatečně jasná a přesná.

88. Přestože, jak jsem již uvedl v bodě 85 tohoto stanoviska, se tato analýza bude týkat legality zásahu ve smyslu čl. 52 odst. 1 první věty Listiny, budu se jí zabývat v rámci přezkumu přiměřenosti tohoto zásahu, který je uveden ve druhé větě téhož odstavce, což je v souladu s přístupem, který uplatňuje jak Soudní dvůr, tak i ESLP ve věcech, v nichž jsou dotčena opatření, jejichž předmětem je zpracování osobních údajů⁸².

b) K respektování podstaty práv zakotvených v člancích 7 a 8 Listiny

89. Podle čl. 52 odst. 1 první věty Listiny musí mít každé omezení výkonu základních práv dostatečně přesný právní základ, ale současně musí také respektovat *podstatu* těchto práv.

90. Jak již bylo vysvětleno v bodě 66 tohoto stanoviska, tento požadavek – který nalezneme i v ústavách jednotlivých členských států⁸³ a který, přestože není výslovně uznán v EÚLP, je přesto pevně zakotven v judikatuře ESLP⁸⁴ – je uveden v čl. 52 odst. 1 Listiny⁸⁵. Tento požadavek byl Soudním dvorem uznán již mnohem dříve, než došlo ke kodifikaci Listiny⁸⁶, a je nepřetržitě opakován i v judikatuře unijních soudů dokonce i poté, co vstoupila v platnost Lisabonská smlouva.

91. Zvláště z rozsudku ze dne 6. října 2015, Schrems⁸⁷, vyplývá, že unijní akt, který nerespektuje podstatu základního práva, je *automaticky* zrušen nebo stížen neplatností, aniž je nutné provést vážení dotčených zájmů. Soudní dvůr tím uznal, že každé základní právo je „tvrdým jádrem“ zaručujícím všem osobám prostor svobody chráněný před jakýmkoli zásahem ze strany orgánů veřejné moci, který nesmí být žádným způsobem omezen⁸⁸, ledaže by došlo ke zpochybnění zásad demokracie, právního státu a respektování lidské důstojnosti, z nichž vychází ochrana základních práv. Ze znění čl. 52 odst. 1 Listiny i z judikatury Soudního dvora, zvláště pak z rozsudku Schrems, ostatně vyplývá, že posouzení týkající se existence zásahu do podstaty dotčeného základního práva musí být provedeno před posouzením přiměřenosti dotčeného opatření a nezávisle na něm. Jinými slovy, jedná se o zcela samostatnou analýzu.

⁸² – Viz mimo jiné rozsudek La Quadrature du Net, bod 132 a citovaná judikatura; viz rovněž ESLP, rozsudek Big Brother Watch, bod 334.

⁸³ – V tomto ohledu viz Tridimas, T., Gentile, G., „The essence of Rights: an unreliable Boundary?“, *German Law Journal*, 2019, s. 796; Lenaerts, K., „Limits on limitations: The Essence of Fundamental Rights in the EU“, *German Law Journal*, 2019, 20, s. 779 a násl..

⁸⁴ – Počínaje rozsudkem ESLP ze dne 24. října 1979, Winterwerp v. Nizozemsko, (CE:ECHR:1979:1024JUD000630173, bod 60).

⁸⁵ – Viz Vysvětlivky k Listině základních práv (Úř. věst. 2007, C 303, s. 17, konkrétně „Vysvětlivky k článku 52“, s. 32, dále jen „Vysvětlivky k Listině“).

⁸⁶ – V tomto smyslu viz zejména rozsudky ze dne 14. května 1974, Nold v. Komise (4/73, EU:C:1974:51, bod 14), a ze dne 13. prosince 1979, Hauer (44/79, EU:C:1979:290, bod 23).

⁸⁷ – C-362/14, EU:C:2015:650, body 94 až 98.

⁸⁸ – Viz Lenaerts, K., op. cit., s. 781, Tridimas, T., Gentile, G., op. cit., s. 803.

92. Máme-li tedy určit, co je vlastně onou podstatou základního práva, jehož výkon by mohl být omezen, a co má tedy zůstat nedotknutelné, ocitneme se před velmi složitým úkolem. I když je pravda, že aby mohl tento pojem plnit svou funkci, měla by existovat možnost definovat jej absolutním způsobem, a to ve vztahu k základním charakteristikám dotčeného základního práva, k subjektivním i objektivním zájmům, jež má toto právo chránit, a obecněji i k jeho funkci v demokratické společnosti založené na respektování lidské důstojnosti⁸⁹, v praxi je tento úkon téměř neproveditelný, přinejmenším pokud nejsou brána v úvahu měřítka, která jsou obvykle používána při přezkumu přiměřenosti zásahu do dotčeného práva, jako je např. závažnost tohoto zásahu, rozsah tohoto zásahu či jeho časové trvání, tj., pokud nejsou brány v úvahu zvláštnosti každého jednotlivého případu.

93. V případě základního práva na respektování soukromého života je zapotřebí zohlednit nejen jeho význam pro duševní a tělesné zdraví každého jedince, jakož i pro jeho pohodu, samostatnost, osobní rozvoj, schopnost vytvářet a rozvíjet sociální vztahy, možnost disponovat soukromým prostorem, v němž lze budovat vlastní osobní intimitu, ale také úlohu, kterou hraje toto právo v ochraně jiných práv a svobod, jako je zejména svoboda myšlení, svědomí, náboženského vyznání, vyjadřování a informací, jejichž plné uplatnění je podmíněno uznáním osobního prostoru. Obecně řečeno je nutné vzít v potaz funkci, kterou zastává v demokratické společnosti respektování práva na soukromý život⁹⁰. Soudní dvůr již zřejmě posuzoval narušení podstaty tohoto práva, a to s přihlédnutím k intenzitě i k rozsahu daného zásahu, což ho vedlo k závěru, že tento zásah je definován spíše kvantitativním než kvalitativním způsobem. Zprvve v rozsudku Digital Rights měl Soudní dvůr v podstatě za to, že povinnost uchovávat údaje, kterou ukládá směrnice 2006/24/ES⁹¹, není natolik závažná, aby zasáhla do podstaty práva na respektování soukromého života, neboť neumožňuje „seznámit se s obsahem elektronických sdělení jako takovým“⁹². Z druhého v posudku 1/15 dospěl Soudní dvůr v podstatě k závěru, že pokud se omezení týká jen určitých aspektů soukromého života dotčených osob, nemůže narušovat podstatu tohoto základního práva⁹³.

94. V souvislosti se základním právem na ochranu osobních údajů má Soudní dvůr patrně za to, že podstata tohoto práva není dotčena, pokud je opatření, jež vede k zásahu, zaměřeno na účel zpracování údajů a pokud zavádí pravidla k zajištění bezpečnosti předmětných údajů, zvláště proti náhodnému nebo neoprávněnému zničení, náhodné ztrátě či pozměnění údajů⁹⁴.

95. Přestože v projednávané věci předkládající soud výslovně neupozornil na požadavek týkající se respektování podstaty práv zakotvených v člancích 7 a 8 Listiny, otázka dodržení tohoto požadavku podle mě vyplývá ze znění čtvrté i šesté předběžné otázky. Proto také navrhuji Soudnímu dvoru, aby se jí zabýval.

⁸⁹ – Ve Vysvětlivkách k Listině je výslovně uznáno, že „lidská důstojnost je součástí podstaty práv stanovených [...] listinou“ a že „[m]usí být proto respektována, a to i tam, kde určité právo omezuje“.

⁹⁰ – V této souvislosti odkazují na úvahy obsažené ve společném souhlasném stanovisku soudců P. Lemmense, F. Vehaboviće a M. Bošniaka k rozsudku Big Brother Watch, body 3 až 10.

⁹¹ – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 15. března 2006 o uchovávání údajů vytvářených nebo zpracovávaných v souvislosti s poskytováním veřejně dostupných služeb elektronických komunikací nebo veřejných komunikačních sítí a o změně směrnice 2002/58/ES (Úř. věst. 2006, L 105, s. 54)

⁹² – Viz rozsudek Digital Rights, bod 39; pokud jde o směrnici 2002/58, viz rovněž rozsudek Tele2 Sverige, bod 101.

⁹³ – Viz posudek 1/15, bod 150.

⁹⁴ – V tomto smyslu viz zejména rozsudek Digital Rights, bod 40.

96. V tomto ohledu je třeba připomenout, že v bodě 150 posudku 1/15 se sice uznává, že údaje PNR mohou „případně odhalit velmi přesné informace o soukromém životě určité osoby“⁹⁵, z nichž lze přímo či nepřímo vyvodit citlivé údaje o dotčené osobě⁹⁶, avšak Soudní dvůr dospěl k závěru, že pokud jde o návrh dohody o PNR mezi Kanadou a Evropskou unií, narušení základního práva na respektování soukromého života nemůže narušit podstatu tohoto práva, a to proto, že „je povaha těchto informací omezena jen na určité aspekty tohoto soukromého života týkající se zejména leteckých cest mezi Kanadou a Unií“.

97. Až na okolnost, že údaje PNR, na něž se vztahoval návrh dohody o PNR mezi Kanadou a Evropskou unií, měly být předány do třetího státu a že jejich následné zpracování náleželo orgánům tohoto třetího státu a mělo být provedeno na jeho území, se povaha zásahů do základního práva na respektování soukromého života, které vyplývají z výše uvedeného návrhu dohody, do značné míry shoduje s povahou zásahů, které vyplývají ze směrnice PNR. Platí to zejména pro předmětné údaje PNR, co se týče jejich předávání a zpracovávání, které je systematické a plošné, jakož i automatizovaného způsobu jejich zpracování a také jejich uchovávání. Naproti tomu to, čím se obě tyto věci vzájemně liší, bychom mohli nazvat „zeměpisným pokrytím“ zásahů. Jak již bylo totiž uvedeno v bodě 77 tohoto stanoviska, zpracování údajů, které je dotčeno v projednávané věci, není omezeno pouze na letecké spoje s jedinou třetí zemí, jako tomu bylo v případě posudku 1/15, ale týkají se téměř všech letů směřujících do Unie a z Unie, jakož i letů uskutečněných na území Unie. Znamená to, že v porovnání s návrhem dohody PNR mezi Kanadou a EU stanoví směrnice PNR systematické zpracování údajů mnohem většího počtu cestujících v letecké dopravě, kteří se přemísťují letadlem uvnitř Unie i mimo ni. S ohledem na zvýšení objemu zpracovávaných údajů i na četnost jejich shromažďování je navíc pravděpodobné, že toto zpracování může poskytnout přesnější a současně i rozsáhlejší informace o soukromém životě dotčených osob (cestovní zvyklosti, osobní vazby, finanční situace atd.).

98. Výše uvedené nemění nic na tom, že stejně jako tomu bylo v případě posudku 1/15, zmíněné informace se samy o sobě týkají jen určitých aspektů soukromého života, a sice aspektů souvisejících s leteckými cestami. Je však nezbytné, aby byl pojem „podstata“ základních práv definován restriktivně, a to tak, aby si zachoval funkci hráze chránící samotnou podstatu těchto práv před ohrožením, a proto zastávám názor, že závěr, k němuž dospěl Soudní dvůr v bodě 150 posudku 1/15, lze použít i na projednávanou věc.

99. V posudku 1/15 Soudní dvůr vyloučil rovněž narušení podstaty práva na ochranu osobních údajů⁹⁷. I tento závěr je podle mého mínění použitelný na okolnosti projednávané věci. Stejně jako tomu bylo v případě návrhu dohody PNR mezi Kanadou a Evropskou unií, i směrnice PNR totiž v čl. 1 odst. 2 vymezuje účely zpracování údajů PNR. Tato směrnice, jakož i ostatní unijní akty, na něž odkazuje, zejména GDPR a směrnice o ochraně údajů, navíc obsahují zvláštní ustanovení, jejichž cílem je zajistit zvláště bezpečnost, důvěrnost a integritu těchto údajů a chránit je proti nedovolenému přístupu a zpracování. Přestože nelze mít za to, že taková právní úprava, jako je právní úprava stanovená směrnicí PNR, narušuje podstatu základních práv chráněných v člancích 7 a 8 Listiny, nemění to nic na tom, že musí být proveden přísný a důsledný přezkum její přiměřenosti.

⁹⁵ – V témže smyslu viz posudek 1/15, bod 128.

⁹⁶ – Viz posudek 1/15, body 164 a 165.

⁹⁷ – Viz posudek 1/15, bod 150.

c) K dodržení požadavku, podle něhož musí zásah odpovídat cíli obecného zájmu

100. Cílem směrnice PNR je zejména zajistit vnitřní bezpečnost Unie a ochránit život a bezpečí osob předáváním údajů PNR příslušným orgánům členských států za účelem jejich použití v boji proti terorismu a závažné trestné činnosti⁹⁸.

101. Z článku 1 odst. 2 směrnice PNR ve spojení s body 6 a 7 odůvodnění této směrnice, jakož i návrhem Komise, který vedl k přijetí této směrnice (dále jen „návrh směrnice PNR“)⁹⁹, konkrétně vyplývá, že v rámci tohoto cíle jsou údaje PNR různými způsoby využívány donucovacími orgány¹⁰⁰. Zprvce tyto údaje jsou používány k identifikaci osob, které jsou nebo mohou být zapojeny do teroristického trestného činu nebo do závažného trestného činu, které již byly spáchány, jakož i k získání důkazů a případně i ke zjištění společníků pachatelů trestné činnosti a odhalení zločineckých sítí („reaktivní“ použití). Zadrhé mohou být údaje PNR posuzovány před příletem nebo odletem cestujících s cílem zabránit spáchání trestného činu a identifikovat osoby, jež dosud nebyly podezřelé z účasti na teroristických trestných činech a závažné trestné činnosti a jež by měly donucovací orgány na základě výsledku tohoto posouzení dále prověřit (použití „v reálném čase“). A konečně jsou údaje PNR používány k vytváření hodnotících kritérií, která mohou být poté použita pro posouzení rizika, jež představují cestující před svým příletem a před svým odletem („proaktivní“ použití). Toto proaktivní používání údajů PNR by mělo donucovacím složkám umožnit řešit hrozbu závažné trestné činnosti a terorismu z perspektivy odlišné od zpracování jiných kategorií osobních údajů¹⁰¹.

102. Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že cíl týkající se ochrany veřejné bezpečnosti, do něhož spadá zejména prevence, vyšetřování, odhalování a stíhání jak teroristických trestných činů, tak i závažné trestné činnosti, představuje cíl obecného zájmu Unie ve smyslu čl. 52 odst. 1 Listiny, kterým lze odůvodnit i závažné zásahy do základních práv zakotvených v člancích 7 a 8 Listiny¹⁰².

103. Soudní dvůr rovněž uznal, že cíle spočívající v ochraně veřejné bezpečnosti a v boji proti závažné trestné činnosti přispívají k ochraně práv a svobod druhého¹⁰³. V rámci vyváženého poměření mezi těmito cíli a základními právy zakotvenými v člancích 7 a 8 Listiny¹⁰⁴ musí být tudíž brán v úvahu také význam práv zakotvených v člancích 3, 4, 6 a 7 Listiny. Zatímco v rozsudku La Quadrature du Net měl Soudní dvůr v tomto ohledu za to, že článek 6 Listiny nelze „vykládat tak, že orgánům veřejné moci ukládá povinnost přijmout zvláštní opatření k trestání některých trestných činů“¹⁰⁵, naproti tomu, pokud jde konkrétně o účinný boj proti trestným činům, jejichž oběťmi jsou zejména nezletilí a jiné zranitelné osoby, Soudní dvůr zdůraznil, že pozitivní povinnosti orgánů veřejné moci mohou vyplývat jak z článku 7 v souvislosti s ochranou obydlí a komunikace, tak z článku 3 a 4 Listiny v souvislosti s ochranou fyzické a duševní nedotknutelnosti osob a v souvislosti se zákazem mučení a nelidského či ponižujícího zacházení¹⁰⁶.

⁹⁸ – Viz zejména body 5, 6, 15 a 22 odůvodnění směrnice PNR.

⁹⁹ – Návrh Komise ze dne 2. února 2011 o používání údajů ze jmenné evidence cestujících pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti [COM(2011) 32 final, s. 4].

¹⁰⁰ – Pro zjednodušení budou v tomto stanovisku používány výrazy „donucovací složky“ nebo „donucovací orgány“, jimiž bude obecně označován jakýkoli orgán s pravomocí v oblasti odhalování, prevence, stíhání či vyšetřování terorismu nebo závažné trestné činnosti, který spadá do působnosti směrnice PNR.

¹⁰¹ – Viz bod 7 odůvodnění směrnice PNR. Viz rovněž návrh směrnice PNR, s. 5.

¹⁰² – V tomto smyslu viz posudek 1/15, jakož i rozsudek ze dne 2. března 2021, Prokuratuur (Podmínky přístupu k údajům o elektronické komunikaci) (C-746/18, dále jen „rozsudek Prokuratuur“, EU:C:2021:152, bod 33 a citovaná judikatura).

¹⁰³ – V tomto smyslu viz posudek 1/15, bod 149 a citovaná judikatura, jakož i rozsudek La Quadrature du Net.

¹⁰⁴ – Viz níže uvedená analýza týkající se přiměřenosti zásahu.

¹⁰⁵ – Viz rozsudek La Quadrature du Net, bod 125.

¹⁰⁶ – Viz rozsudek La Quadrature du Net, bod 126 a citovaná judikatura.

104. A konečně zastával Soudní dvůr názor, že význam cíle zajistit *národní bezpečnost* přitom přesahuje význam cíle bojovat proti obecné, ač závažné trestné činnosti, i cíle zajistit veřejnou bezpečnost, a že zmíněný cíl je tudíž způsobilý k tomu, aby odůvodnil opatření zasahující do základních práv závažněji než opatření, která by mohla být odůvodněna těmito ostatními cíli¹⁰⁷. Vzhledem k tomu, že teroristická činnost může ohrozit národní bezpečnost členských států, systém zavedený směrnicí PNR přispívá, jakožto nástroj boje proti této činnosti, ke splnění cíle týkajícího se zajištění národní bezpečnosti členských států.

d) K dodržení zásady proporcionality

105. Článek 52 odst. 1 druhá věta Listiny stanoví, že při dodržení zásady proporcionality mohou být omezení výkonu základního práva uznaného touto Listinou zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.

106. V tomto ohledu je zapotřebí připomenout, že zásada proporcionality podle ustálené judikatury Soudního dvora vyžaduje, aby akty unijních orgánů byly způsobilé k uskutečnění legitimních cílů sledovaných dotčenou právní úpravou a nepřekračovaly meze toho, co je přiměřené a nezbytné k dosažení těchto cílů¹⁰⁸.

107. Podle ustálené judikatury Soudního dvora vyžaduje ochrana základního práva na respektování soukromého života na unijní úrovni, aby výjimky z ochrany osobních údajů a její omezení byly činěny v mezích toho, co je *nezbytně nutné*. Kromě toho nelze při sledování cíle obecného zájmu ztrácet ze zřetele skutečnost, že tento cíl je třeba uvést do souladu se základními právy dotčenými daným opatřením, a to vyváženým poměřením cíle obecného zájmu s dotčenými právy¹⁰⁹. Konkrétněji řečeno je nutné, aby byla přiměřenost omezení práv zakotvených v člácích 7 a 8 Listiny posuzována z hlediska závažnosti zásahu, který takové omezení představuje, přičemž musí být ověřeno, že význam cíle obecného zájmu sledovaného tímto omezením je úměrný závažnosti zásahu¹¹⁰.

108. Z judikatury Soudního dvora lze vyvodit, že ke splnění požadavku proporcionality je nutné, aby směrnice PNR, jakožto právní základ, z něhož vyplývají zásahy do základních práv zakotvených v člácích 7 a 8 Listiny, jež jsou popsány v bodech 70 až 83 tohoto stanoviska, stanovila jasná a přesná pravidla pro rozsah a použití opatření, z nichž tyto zásahy vyplývají, a aby stanovila minimální požadavky, tak aby osoby, jejichž údaje byly předány, měly dostatečné záruky umožňující účinně chránit jejich osobní údaje proti riziku zneužití a proti veškerému neoprávněnému přístupu k údajům a jejich protiprávnímu využívání¹¹¹. Potřeba takových záruk je o to významnější v případě, kdy jsou osobní údaje zpracovávány automaticky a kdy se jedná o ochranu oné konkrétní kategorie osobních údajů, již tvoří citlivé údaje, což nastalo i v projednávaném případě¹¹².

¹⁰⁷ – Viz rozsudek La Quadrature du Net, bod 136.

¹⁰⁸ – Viz rozsudek Digital Rights, bod 46 a citovaná judikatura.

¹⁰⁹ – Viz posudek 1/15, bod 140, jakož i rozsudek La Quadrature du Net, bod 130 a citovaná judikatura. Požadavek, aby zpracování osobních údajů odráželo v každé své fázi „spravedlivou rovnováhu mezi všemi dotčenými zájmy, ať již veřejnými či soukromými, jakož i mezi dotčenými právy a svobodami“, vyplývá i z článku 5 Úmluvy 108.

¹¹⁰ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 2. října 2018, Ministerio Fiscal (C-207/16, EU:C:2018:788, bod 55 a citovaná judikatura), jakož i rozsudky La Quadrature du Net, bod 131, a Prokuratuur, bod 32.

¹¹¹ – V tomto smyslu viz rozsudky Digital Rights, bod 54; Schrems I, bod 91, a posudek 1/15, bod 141.

¹¹² – Viz posudek 1/15, bod 141 a citovaná judikatura.

109. Co se týče rozsahu soudního přezkumu dodržování požadavků vyplývajících ze zásady proporcionality, s ohledem na významnou úlohu ochrany osobních údajů z hlediska základního práva na respektování soukromého života, jakož i zásahu do tohoto práva, jenž představuje směrnice PNR, je posuzovací pravomoc unijního normotvůrce omezena, takže přezkum musí být přísný¹¹³.

1) Ke způsobilosti zpracování údajů PNR uvedených ve směrnici PNR ve vztahu ke sledovanému cíli

110. V bodě 153 posudku 1/15 Soudní dvůr uvedl, že v rámci návrhu dohody PNR mezi Kanadou a EU lze předávání údajů PNR do Kanady a jejich následné zpracovávání považovat za způsobilé zaručit naplnění cíle spočívajícího v zajištění veřejné bezpečnosti a ochrany. Domnívám se, že tuto způsobilost, která je dlouhodobě uznávána na unijní i světové úrovni¹¹⁴, nelze zpochybňovat, pokud jde o shromažďování a následné zpracování údajů PNR, a to jak u letů mimo Evropskou unii, tak u letů uvnitř ní¹¹⁵.

111. Ve světle toho, co bylo uvedeno výše, může být účinnost systému zpracování údajů PNR, který byl zaveden směrnicí, posuzován jediné konkrétně, na základě hodnocení výsledků jeho používání¹¹⁶. Z tohoto pohledu je zásadní, aby byla tato účinnost posuzována plynule, a to na základě co nejpřesnějších a nejspolehlivějších statistických údajů¹¹⁷. Komise by měla v této souvislosti provádět v pravidelných intervalech přezkum obdobný tomu, jaký byl stanoven již v článku 19 směrnice PNR.

2) K nezbytně nutné povaze zásahu

112. Přestože Cour constitutionnelle (Ústavní soud) výslovně neuvedl, že si není jist tím, zda směrnice PNR obsahuje jasná a přesná pravidla omezená na to, co je nezbytně nutné, pokud jde o vymezení účelů zpracování údajů PNR¹¹⁸, domnívám se, že se analýza přiměřenosti systému zavedeného touto směrnicí, kterou požaduje předkládající soud, nemůže bez zodpovězení této otázky obejít¹¹⁹.

i) K vymezení účelů zpracování údajů PNR

113. Jasně vymezení účelů, pro něž se povoluje, aby měly příslušné orgány přístup k osobním údajům a aby mohly tyto údaje následně zpracovávat, je zásadním požadavkem kladeným na jakýkoli systém zpracování údajů, zvláště pak pro účely vymáhání práva. Splnění tohoto

¹¹³ – V tomto smyslu viz rozsudek Digital Rights, bod 48.

¹¹⁴ – V tomto smyslu viz body 201 až 203 tohoto stanoviska.

¹¹⁵ – V této souvislosti odkazují na údaje obsažené v pracovním dokumentu z roku 2020.

¹¹⁶ – V tomto smyslu viz posudek ze dne 19. srpna 2016, s. 5.

¹¹⁷ – Co se týče významu statistik pro účely posouzení účinnosti systému zavedeného směrnicí PNR, viz zejména posudek 1/2011 ze dne 14. června 2011 k návrhu směrnice PNR, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1786-FRA-PNR-Opinion-2011_FR.pdf, bod 2.1.2.1 (dále jen „posudek FRA 1/2011“).

¹¹⁸ – Tuto otázku naopak jasně položil Verwaltungsgericht Wiesbaden (správní soud ve Wiesbadenu, Německo) v dosud probíhající věci C-215/20.

¹¹⁹ – Komise byla vyzvána k předložení svého vyjádření k tomuto bodu v rámci otázky k písemnému zodpovězení. Ostatní zúčastněné osoby se mohly vyjádřit na jednání.

požadavku je ostatně nezbytné k tomu, aby mohl Soudní dvůr posoudit přiměřenost dotčených opatření provedením testu závažnosti daného zásahu v poměru k významu sledovaného cíle, který je zakotven v judikatuře Soudního dvora¹²⁰.

114. Význam jasného vymezení účelů opatření obsahujících omezení základních práv na respektování soukromého života a na ochranu osobních údajů zdůraznil Soudní dvůr zvláště v rozsudku Digital Rights, v němž prohlásil směrnici 2006/24 za neplatnou. V bodě 60 tohoto rozsudku Soudní dvůr uvedl, že tato směrnice nestanoví „žádné objektivní kritérium umožňující vymežit přístup příslušných vnitrostátních orgánů k údajům a jejich následné využití pro účely předcházení, odhalování nebo stíhání trestných činů, které lze vzhledem k rozsahu a závažnosti zásahu do základních práv zakotvených v člancích 7 a 8 Listiny považovat za dostatečně závažné na to, aby takový zásah odůvodnily“ a že naopak pouze „v obecné rovině v čl. 1 odst. 1 odkazuje na závažné trestné činy vymezené každým členským státem v jeho vnitrostátních právních předpisech“.

115. Článek 1 odst. 2 směrnice PNR zavádí obecné kritérium pro vymezení účelů, podle něhož „[ú]daje PNR shromážděné v souladu s touto směrnicí mohou být zpracovány pouze pro účely prevence, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti“. Na rozdíl od směrnice 2006/24 není však směrnice PNR omezena pouze na toto sdělení, neboť v čl. 3 bodech 8 a 9 také uvádí, co se má rozumět „teroristickými trestnými činy“ a „závažným trestným činem“, a to v prvně jmenovaném případě s odkazem na články 1 až 4 rámcového rozhodnutí Rady 2002/475/SVV ze dne 13. června 2002 o boji proti terorismu (Úř. věst. 2002, L 164, s. 3) [nahrazeného směrnicí (EU) 2017/541]¹²¹ a v posledně jmenovaném případě zaprvé na základě seznamu trestných činů odpovídajících zmíněnému pojmu, který je uveden v příloze II, a zadruhé stanovením prahu závažnosti, který je vyjádřen horní hranicí trestní sazby pro účely trestu odnětí svobody nebo ochranného opatření, jež lze za tyto trestné činy uložit.

116. Zatímco odkaz na relevantní ustanovení směrnice 2017/541 umožňuje dostatečně jasně a přesně charakterizovat akty, které by mohly být považovány za teroristické trestné činy ve smyslu čl. 3 bodu 8 směrnice PNR, a posoudit jejich závažnost s cílem poměřit význam cíle týkajícího se ochrany veřejné bezpečnosti, sledovaného touto směrnicí, a závažnosti zásahu do základních práv zakotvených v člancích 7 a 8 Listiny, který z této směrnice vyplývá, u všech trestných činů vyjmenovaných v příloze II není tento závěr tak zjevný.

117. V bodě 177 posudku 1/15 Soudní dvůr rozhodl, že návrh dohody PNR mezi Kanadou a EU jasně a přesně definuje míru závažnosti trestných činů spadajících pod pojem „závažná nadnárodní trestná činnost“, když stanoví, že tyto činy jsou „postižitelné trestem odnětí svobody s horní sazbou nejméně čtyř let nebo přísnějším trestem“, přičemž odkazuje na „trestné činy vymezené kanadským právem“ a vyjmenovává „jednotlivé případy, kdy se má za to, že trestný čin je nadnárodní povahy“.

118. V porovnání s právní úpravou, kterou zkoumal Soudní dvůr ve výše uvedeném posudku, směrnice PNR zaprvé nezohledňuje v rámci definice trestných činů spadajících do její působnosti jejich nadnárodní povahu; zadruhé stanoví taxativní seznam trestných činů, které jsou již ze své

¹²⁰ – Viz bod 107 *in fine* tohoto stanoviska.

¹²¹ – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 15. března 2017 o boji proti terorismu, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2002/475/SVV a mění rozhodnutí Rady 2005/671/SVV (Úř. věst. 2017, L 88, s. 6).

podstaty považovány za závažné trestné činy, pod podmínkou dosažení minimálně horní hranice trestní sazby stanovené v čl. 3 bodě 9 této směrnice, a zatřetí v zásadě snižuje práh závažnosti, neboť zavádí kritérium založené na horní hranici trestní sazby, a to v délce tří let.

119. Co se zaprvé týče neexistence omezujícího kritéria založeného na nadnárodní povaze, je pravda, že pokud by byla věcná působnost směrnice PNR omezena pouze na závažnou „nadnárodní“ trestnou činnost, umožnilo by to soustředit se na trestné činy, které mohou již ze své podstaty vykazovat, přinejmenším potenciálně, objektivní souvislosti s cestujícími v letecké dopravě, potažmo s kategoriemi údajů shromážděnými a zpracovanými na základě směrnice PNR¹²². V zásadě se však příkláním k postoji vyjádřenému Komisí, podle něhož na rozdíl od souvislostí mezinárodní dohody se význam a nezbytnost tohoto kritéria jeví jako méně zjevné, jedná-li se o nástroj boje proti trestné činnosti, jehož cílem je ochrana vnitřní bezpečnosti Unie. Jak ostatně stále tvrdí Komise, neexistence nadnárodních prvků není sama o sobě okolností, která by umožňovala vyloučit závažnost daného trestného činu.

120. Co se zadruhé týče kritéria, jímž se stanoví míra závažnosti předmětných trestných činů – a které umožní posuzovat tuto závažnost *ex ante* pouze pokud bude vykládáno v tom smyslu, že se týká horní hranice trestní sazby v případě uložení trestu odnětí svobody nebo zákonem stanoveného ochranného opatření, a nikoli té trestní sazby, která by mohla být konkrétně uložena v jednotlivých případech – toto kritérium zavádí sice jakožto minimum horní hranici trestní sazby a nikoli hranici dolní, ale přesto není samo o sobě nezpůsobilé k tomu, aby určilo dostatečnou míru závažnosti, která by mohla odůvodnit zásah do základních práv zakotvených v člancích 7 a 8 Listiny, jež vyplývá ze zpracování údajů stanovených směrnicí PNR. Podle mého názoru je namístě vykládat jej jakožto kritérium určující „minimální“ míru závažnosti. Přestože toto kritérium vylučuje, aby členské státy považovaly za „závažnou formu trestné činnosti“ trestné činy uvedené v příloze II, které lze podle jejich vnitrostátního trestního práva potrestat trestem odnětí svobody nebo ochranným opatřením spojeným s odnětím osobní svobody s horní hranicí sazby v délce nejvýše tři roky, na druhou stranu jim neukládá povinnost automaticky přiznávat tuto kvalifikaci všem trestným činům, jež by mohly být zařazeny do výše uvedené přílohy II a za něž lze uložit trest odpovídající hranici stanovené v čl. 3 bodě 9 směrnice PNR, pokud by takové přiznání kvalifikace mohlo s přihlédnutím ke zvláštnostem jejich trestního systému vést k situaci, kdy by byl režim stanovený směrnicí PNR pro účely prevence, odhalování, vyšetřování a stíhání běžné trestné činnosti uplatňován v rozporu s cíli sledovanými touto směrnicí.

121. Co se zatřetí týče seznamu uvedeného v příloze II, je třeba nejprve uvést, že okolnost, že směrnice PNR obsahuje taxativní výčet trestných činů spadajících pod pojem „závažná trestná činnost“, představuje základní formální i věcnou záruku, jejímž prostřednictvím je zaručena legalita systému zavedeného směrnicí PNR a právní jistota cestujících. Současně je však třeba upozornit i na to, že tento seznam obsahuje jak trestné činy, které již ze své podstaty nepochybně dosahují určité míry závažnosti – např. obchodování s lidmi, pohlavní vykořisťování dětí a dětská pornografie, nedovolený obchod se zbraněmi nebo s jadernými a radioaktivními materiály, únos letadla nebo plavidla, trestné činy spadající do pravomoci Mezinárodního trestního soudu,

¹²² – V tomto ohledu je třeba připomenout, že pojem „nadnárodní trestná činnost“, tak jak je definován například v návrhu dohody PNR mezi Kanadou a EU, je natolik široký, aby pod něj mohly spadat i trestné činy spáchané v jedné zemi, jejichž pachatel „se nachází v jiné zemi nebo do jiné země hodlá odcestovat“; viz čl. 3 odst. 3 písm. e) návrhu dohody o PNR mezi Kanadou a EU, jehož znění je obsaženo i v bodě 30 posudku 1/15. Kromě toho by mělo být uvedeno, že FRA ve svém posudku 1/2011 (body 2.2.3.1 a 3.7) navrhl omezit unijní systém PNR pouze na závažnou nadnárodní trestnou činnost. Návrh směrnice PNR předpokládal naopak, že automatické zpracování se bude v případě nadnárodní trestné činnosti lišit od automatického zpracování týkajícího se trestné činnosti, jež tuto povahu nemá (viz čl. 4 odst. 2 písm. a) tohoto návrhu.

vražda, znásilnění, únos, omezování osobní svobody a braní rukojmí¹²³ –, tak trestné činy, u nichž není tato míra závažnosti tak zjevná, jako např. podvod, padělání a produktové pirátství, padělání veřejných listin a obchod s nimi, jakož i obchod s odcizenými vozidly¹²⁴. A co více, některé z trestných činů zařazených do přílohy II, jako např. obchodování s lidmi, nedovolený obchod s omamnými látkami nebo se zbraněmi, pohlavní vykořisťování dětí, napomáhání při nedovoleném překročení státní hranice a nedovoleném pobytu či únos letadla, jsou vzhledem ke své podstatě více než jiné trestné činy způsobilé k tomu, aby měly nadnárodní povahu a tím i souvislost s leteckou dopravou cestujících.

122. I v tom, zda jsou rubriky uvedené v příloze II dostatečně jasné a přesné, existují značné rozdíly. Ačkoli totiž musí být seznam obsažený v této příloze považován za taxativní, některé z jeho rubrik jsou „otevřené“¹²⁵ a jiné zase odkazují na obecné pojmy, do nichž může spadat velmi široká škála různě závažných trestných činů, vždy však v mezích horní hranice trestní sazby stanovené v čl. 3 bodě 9 směrnice PNR¹²⁶.

123. V této souvislosti je třeba zaprvé uvést, že relevantní prvky umožňující určit alespoň některé z trestných činů způsobilých k tomu, aby byly zařazeny do odpovídajících rubrik přílohy II, poskytly harmonizační směrnice přijaté v oblastech uvedených v čl. 83 odst. 1 SFEU, které jsou uvedeny v poznámce pod čarou 123 tohoto stanoviska. Zejména směrnice 2013/40 definuje v člancích 3 až 8 jednotlivé trestné činy spadající do pojmu „počítačová trestná činnost/kyberkriminalita“, který je uveden v bodě 9 zmíněné přílohy II, přičemž v každém z těchto případů vylučuje činy představující „méně závažný případ“¹²⁷. Rovněž tak i směrnice 2019/713 obsahuje definici některých druhů podvodné činnosti a směrnice 2017/1371 definuje znaky skutkové podstaty „podvodu poškozujícího finanční zájmy Unie“. V tomto ohledu by měla být zmíněna také směrnice 2008/99/ES o trestněprávní ochraně životního prostředí, která byla přijata na základě čl. 175 odst. 1 ES¹²⁸ a která definuje v článku 3 několik závažných trestných

¹²³ – Dále je třeba uvést, že některé z trestných činů uvedených v příloze II spadají do oblastí trestné činnosti, jež jsou kvalifikovány jakožto „mimořádně závažné“ v čl. 83 odst. 1 prvním pododstavci SFEU a vyjmenovány v druhém pododstavci tohoto odstavce. Jedná se zvláště o obchod s lidmi, sexuální vykořisťování dětí, nedovolený obchod s drogami, nedovolený obchod se zbraněmi, praní peněz, korupce, padělání platebních prostředků, trestná činnost v oblasti výpočetní techniky a organizovaná trestná činnost. V některých těchto oblastech přijal unijní normotvůrce na základě čl. 83 odst. 1 SFEU směrnice stanovící „minimální pravidla týkající se vymezení trestných činů a sankcí“; viz zejména směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/36/EU ze dne 5. dubna 2011 o prevenci obchodování s lidmi, boji proti němu a o ochraně obětí, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2002/629/SVV (Úř. věst. 2011, L 101, s. 1); směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/93/EU ze dne 13. prosince 2011 o boji proti pohlavnímu zneužívání a pohlavnímu vykořisťování dětí a proti dětské pornografii, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2004/68/SVV (Úř. věst. 2011, L 335, s. 1); směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/40/EU ze dne 12. srpna 2013 o útocích na informační systémy a nahrazení rámcového rozhodnutí Rady 2005/222/SVV (Úř. věst. 2013, L 218, s. 8); směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/713 ze dne 17. dubna 2019 o potírání podvodů v oblasti bezhotovostních platebních prostředků a jejich padělání a o nahrazení rámcového rozhodnutí Rady 2001/413/SVV (Úř. věst. 2019, L 123, s. 18); směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1371 ze dne 5. července 2017 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie (Úř. věst. 2017, L 198, s. 29), a směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1673 ze dne 23. října 2018 o boji vedeném trestněprávní cestou proti praní peněz (Úř. věst. 2018, L 284, s. 22).

¹²⁴ – Je však třeba uvést, že všechny trestné činy uvedené v příloze I, až na „průmyslovou špionáž“, jsou uvedeny v čl. 2 odst. 2 rámcového rozhodnutí Rady 2002/584/SVV ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy (Úř. věst. 2002, L 190, s. 1). Přestože tyto trestné činy nejsou výslovně označeny za závažné, při dosažení téže hranice sazby pro uložení trestu odnětí svobody, jako je hranice stanovená v čl. 3 bodě 9 směrnice PNR, jsou důvodem pro předání na základě evropského zatýkacího rozkazu bez ověření oboustranné trestnosti tohoto činu. Téměř všechny tyto trestné činy vyjma „sabotáže“, „únosu letadla“ a „průmyslové špionáže“ jsou uvedeny i v příloze I nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1727 ze dne 14. listopadu 2018 o Agentuře Evropské unie pro justiční spolupráci v trestních věcech (Eurojust) a o nahrazení a zrušení rozhodnutí Rady 2002/187/SVV (Úř. věst. 2018, L 295, s. 138), v němž je uveden seznam „forem závažné trestné činnosti“ v působnosti Eurojustu.

¹²⁵ – Jedná se zejména o body 7, 8, 10 a 16.

¹²⁶ – Tak je tomu například u „podvodu“ (bod 7), „korupce“ (bod 6), „počítačové trestné činnosti / kyberkriminality“ (bod 9) a „trestných činů proti životnímu prostředí“ (bod 10). Otázka, kterou vznesl Verwaltungsgericht Wiesbaden (správní soud ve Wiesbadenu) v dosud probíhající věci C-215/20, se týká konkrétně podvodů.

¹²⁷ – V článku 9 této směrnice je navíc upřesněna minimální doba, po kterou může trvat nejvyšší možný trest odnětí svobody, kterým musí být tyto trestné činy potrestány, přičemž tato hranice dosahuje pouze za určitých okolností tří let.

¹²⁸ – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 19. listopadu 2008 (Úř. věst. 2008, L 328, s. 28).

činů proti životnímu prostředí, které by mohly být zařazeny do rubriky 10 přílohy II, včetně činů, které lze kvalifikovat jako „nedovolený obchod s ohroženými druhy živočichů a ohroženými druhy a odrůdami rostlin“, přičemž vylučuje veškerá jednání, která mají v chráněné oblasti zanedbatelný dopad. A konečně je namístě připomenout směrnici 2002/90/ES¹²⁹, kterou se definuje napomáhání k nepovolenému vstupu, přechodu a pobytu, jakož i rámcové rozhodnutí 2002/946/SVV¹³⁰, kterým se posiluje trestní rámec s cílem zabránit těmto trestným činům, rámcové rozhodnutí 2003/568/SVV¹³¹, v němž jsou definovány trestné činy kvalifikované jako „aktivní a pasivní korupce v soukromém sektoru“, a rámcové rozhodnutí 2008/841/SVV¹³², které definuje trestné činy týkající se účasti na zločinném spolčení.

124. Jak již správně upozornila Komise, na druhou stranu je třeba uvést, že v situaci, kdy nebyla dosud završena úplná harmonizace trestního práva hmotného, nelze vytýkat unijnímu normotvůrci, že dále neupřesnil trestné činy uvedené v příloze II. Zatímco v souvislosti se seznamem údajů PNR, který je obsažen v příloze I, bude v dalších bodech tohoto stanoviska uveden opak, provedení seznamu trestných činů uvedených v příloze II do vnitrostátního právního řádu nutně vyžaduje, aby členské státy definovaly trestné činy, jež by mohly být do tohoto seznamu zařazeny, a to s přihlédnutím ke zvláštnostem jejich vnitrostátních trestněprávních systémů. Při provedení tohoto úkonu musí být nicméně plně dodrženo kritérium, podle něhož musí být veškeré zásahy do základních práv zakotvených v člancích 7 a 8 Listiny omezeny na to, co je nezbytně nutné. V tomto ohledu nelze podle mého mínění například vyloučit možnost členských států stanovit, že u některých trestných činů, například trestných činů uvedených v bodech 7, 16, 17, 18 a 25 přílohy II, má být použití údajů PNR omezeno pouze na případy, v nichž mají tyto trestné činy nadnárodní povahu, nebo kdy jsou spáchány v rámci organizované trestné činnosti či obsahují některé přitěžující okolnosti. Náleží soudům členských států, aby vnitrostátní ustanovení, jimiž se výše uvedený seznam provádí do vnitrostátního právního řádu, vykládaly pod dohledem Soudního dvora takovým způsobem, který bude v souladu se směrnicí PNR i s Listinou, a sice tak, aby bylo zpracování údajů PNR omezeno v každé rubrice pouze na trestné činy dosahující tak vysoké míry závažnosti, jakou požaduje tato směrnice, jakož i na trestné činy, u nichž se toto zpracování jeví jako relevantní¹³³.

125. S výhradou určitých upřesnění, jež jsou uvedena v bodech 120 a 124 tohoto stanoviska, mám za to, že čl. 3 bod 9 směrnice PNR stejně jako seznam trestných činů, který je obsažen v příloze II této směrnice, odpovídají požadavkům jasnosti a přesnosti a nepřekračují meze toho, co je nezbytně nutné.

126. Současně je však třeba připustit, že řešení, které je vysvětleno v bodě 124 tohoto stanoviska, není zcela uspokojivé. Zaprvé totiž ponechává členským státům široký prostor pro uvážení, což vede k tomu, že věcná působnost zpracování údajů PNR se může v jednotlivých členských státech výrazně lišit a ohrozit tak cíl týkající se dosažení harmonizace, který sleduje unijní normotvůrce¹³⁴. Zadruhé z něj vyplývá, že přezkum přiměřenosti zaměřený na takový zásadní prvek celého systému, jakým je omezení účelů tohoto zpracování, se neprovádí *ex ante* přímo na základě směrnice PNR, nýbrž *ex post* na základě vnitrostátních opatření, jimiž se tato směrnice provádí

¹²⁹ – Směrnice Rady ze dne 28. listopadu 2002, kterou se definuje napomáhání k nepovolenému vstupu, přechodu a pobytu (Úř. věst. 2002, L 328, s. 17; Zvl. vyd. 19/06, s. 64).

¹³⁰ – Rámcové rozhodnutí Rady ze dne 28. listopadu 2002 o posílení trestního rámce s cílem zabránit napomáhání k nepovolenému vstupu, tranzitu a pobytu (Úř. věst. 2002, L 328, s. 1; Zvl. vyd. 19/06, s. 61).

¹³¹ – Rámcové rozhodnutí Rady ze dne 22. července 2003 o boji proti korupci v soukromém sektoru (Úř. věst. 2003, L 192, s. 54; Zvl. vyd. 19/06, s. 182).

¹³² – Rámcové rozhodnutí Rady ze dne 24. října 2008 o boji proti organizované trestné činnosti (Úř. věst. 2008, L 300, s. 42).

¹³³ – Viz zejména body 7 a 22 odůvodnění směrnice PNR.

¹³⁴ – Viz bod 35 odůvodnění směrnice PNR.

do vnitrostátního právního řádu. Bylo by tedy vhodné, kdyby v případě, že se Soudní dvůr přikloní k mému návrhu a bude mít za to, že čl. 3 bod 9 směrnice PNR i seznam trestných činů obsažený v příloze II této směrnice jsou v souladu s články 7 a 8 a s čl. 52 odst. 1 Listiny, upozornil unijního normotvůrce na okolnost, že tento závěr je pouze dočasný a že vyžaduje od unijního normotvůrce, aby ověřil ve světle způsobu, jakým členské státy toto ustanovení a tento seznam provedly do svých vnitrostátních právních řádů, jakož i ve světle statistických údajů uvedených v článku 20 směrnice PNR, zda je nezbytné: i) dále upřesnit jednotlivé kategorie trestných činů uvedené ve zmíněném seznamu, a sice zúžením jejich působnosti, ii) odstranit z tohoto seznamu trestné činy, u nichž se zpracování údajů PNR jeví buď nepřiměřené, nebo irelevantní či neúčinné, a iii) zvýšit práh závažnosti trestných činů uvedených v čl. 3 bodě 9 směrnice PNR¹³⁵. V této souvislosti je namístě uvést, že ačkoli čl. 19 odst. 2 písm. b) směrnice PNR ukládá Komisi povinnost provést přezkum všech prvků této směrnice, přičemž musí věnovat zvláštní pozornost „nezbytnosti a přiměřenosti shromažďování a zpracování údajů PNR pro účely stanovené“ v této směrnici, zpráva Komise z roku 2020 ani pracovní dokument z roku 2020, který je ke zprávě přiložen, neobsahují podle mého názoru přezkum, který by byl v tomto ohledu uspokojivý.

ii) Ke kategoriím údajů PNR spadajícím do působnosti směrnice PNR (druhá a třetí předběžná otázka)

127. Podle směrnice PNR má být útvarům pro informace o cestujících předáváno 19 kategorií údajů PNR, jež shromažďují letečtí přepravci pro účely rezervace letů. Tyto kategorie, které jsou vyjmenovány v příloze I, odpovídají kategoriím, jež se objevují v rezervačních systémech leteckých společností, i kategoriím vyjmenovaným v příloze I pokynů k údajům jmenné evidence cestujících, jež přijala Mezinárodní organizace pro civilní letectví (ICAO) v roce 2010¹³⁶ (dále jen „pokyny ICAO“).

128. Prostřednictvím druhé předběžné otázky se předkládající soud táže na platnost přílohy I ve vztahu ke článkům 7, 8 a čl. 52 odst. 1 Listiny, a to s ohledem zaprvé na šíři osobních údajů vyjmenovaných v této příloze – zvláště pak údajů API uvedených v bodě 18 této směrnice, které překračují údaje uvedené v čl. 3 odst. 2 směrnice API, a zadruhé na možnost, že tyto údaje mohou jako celek odhalit citlivé údaje, a překročit tak meze toho, co je „nezbytně nutné“. Prostřednictvím třetí předběžné otázky – která se, jak již bylo zdůrazněno výše, týká dodržení první ze tří podmínek uvedených v čl. 52 odst. 1 Listiny, z níž plyne, že každé omezení základních práv musí být „stanoveno zákonem“ – vznáší Cour constitutionnelle (Ústavní soud) dotaz k Soudnímu dvoru, tentokrát v souvislosti s platností bodů 12 a 18 přílohy I, především s ohledem na jejich „otevřenou povahu“.

129. Vzhledem k tomu, že přezkum, který má být proveden v rámci druhé předběžné otázky, musí vycházet z analýzy dostatečně jasné a přesné povahy kategorií osobních údajů uvedených v příloze I, budu se nejprve zabývat třetí předběžnou otázkou.

¹³⁵ – Viz, *per analogiam*, rozsudky ze dne 16. prosince 2008, Arcelor Atlantique a Lorraine a další (C-127/07, EU:C:2008:728, body 61 a 62), a ze dne 17. října 2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, body 91 a 94).

¹³⁶ – Viz dokument 9944, který byl schválen generálním tajemníkem ICAO a zveřejněn pod jeho záštitou. Znění tohoto dokumentu ve francouzském jazyce je dostupné na internetové stránce https://www.icao.int/Security/FAL/ANNEX9/Documents/9944_cons_fr.pdf. V souladu s bodem 9.22 přílohy 9 (Usnadnění) Úmluvy o mezinárodním civilním letectví, podepsané v Chicagu dne 7. prosince 1944) (dále jen „Chicagská úmluva“) jsou smluvní státy této úmluvy, požadují-li údaje PNR, povinny přizpůsobit své potřeby týkající se těchto údajů a jejich zpracování mimo jiné těmto pokynům.

– *K dostatečně jasné a přesné povaze bodů 12 a 18 přílohy I (třetí předběžná otázka)*

130. Úvodem je třeba uvést, že šíře a závažnost zásahu do základních práv zakotvených v člancích 7 a 8 Listiny, který vyplývá z opatření, jímž se zavádí omezení výkonu těchto práv, závisí především na rozsahu a povaze osobních údajů, jež mají být zpracovávány. Základním prvkem je tedy vymezení těchto údajů, které musí mít v každém právním základu, jímž se takové opatření zavádí, co nejjasnější a nejpřesnější podobu.

131. Tento požadavek byl v souvislosti se zpracováním údajů PNR uznán v posudku 1/15. Soudní dvůr se zde vyjádřil k rubrikám uvedeným v příloze návrhu dohody PNR mezi Kanadou a EU, jež obsahovala seznam údajů PNR, na něž se měla připravovaná dohoda vztahovat, přičemž měl zejména za to, že použití obecných kategorií informací, které dostatečně nevymezují rozsah údajů, jež mají být předávány, ani použití seznamů, v nichž jsou údaje uvedeny pouze příkladmo a jež neobsahují žádné omezení, co se týče povahy a šíře informací způsobilých k zařazení do příslušné rubriky, nevyhovují podmínkám kladeným na jasnost a přesnost.

132. Třetí předběžná otázka musí být zkoumána ve světle těchto zásad.

133. Co se týče bodu 12 přílohy I, jeho znění je následující:

„Obecné poznámky (včetně všech dostupných informací o nezletilých osobách mladších 18 let bez doprovodu, jako jsou jméno a pohlaví nezletilé osoby, věk, jazyk (jazyky), kterým (kterými) hovoří, jméno a kontaktní údaje opatrovníka při odletu a vztah k nezletilému, jméno a kontaktní údaje opatrovníka při příletu a vztah k nezletilému, zprostředkovatel při odletu a příletu).“

134. Výše zmíněný bod, který se týká „obecných poznámek“, je stejně jako rubrika 17 přílohy návrhu dohody PNR mezi Kanadou a EU tzv. „volným textem“, jehož účelem je zahrnout veškeré další informace shromážděné leteckými dopravci v rámci jejich činnosti spočívající v poskytování služeb, vedle informací, které jsou výslovně vyjmenovány v dalších bodech přílohy I. Jak již uvedl Soudní dvůr v bodě 160 posudku 1/15, je třeba konstatovat, že taková rubrika „neobsahuje žádný údaj o povaze a rozsahu informací, které musejí být předávány, a dokonce se zdá, že může zahrnout i informace nijak nesouvisející s účelem předávání údajů PNR“. Dále vzhledem k tomu, že upřesnění v závorce, které je součástí bodu 12 přílohy I a týká se informací o nezletilých osobách bez doprovodu, je uvedeno pouze příkladmo, jak o tom svědčí použití slova „včetně“, nestanoví tento bod žádné omezení co do povahy a rozsahu informací, které v něm mohou být zahrnuty¹³⁷.

135. Za těchto podmínek se nelze domnívat, že je bod 12 přílohy I vymezen s dostatečnou jasností a přesností.

136. Přestože Komise a Parlament tento názor patrně sdílí, členské státy, které podaly vyjádření ke třetí předběžné otázce, s ním stejně jako Rada nesouhlasí, a to na základě argumentů, jež mají mnoho společných bodů.

137. Zaprvé prostřednictvím první skupiny argumentů je obecně zpochybněno, že je možné použít na projednávanou věc závěry, k nimž dospěl Soudní dvůr v posudku 1/15.

¹³⁷ – V témže smyslu viz posudek 1/15, bod 160.

138. Přestože jsem si vědom skutečnosti, že celkové souvislosti, jimiž jsou obě tyto věci typické, se vzájemně liší, omezím se v tomto ohledu pouze na připomínku, že závěr, k němuž dospěl Soudní dvůr v bodě 160 posudku 1/15 v souvislosti s rubrikou 17 přílohy návrhu dohody PNR mezi Kanadou a EU, vycházel výlučně z významového a strukturálního výkladu této rubriky. Takový výklad je ovšem plně použitelný i na bod 12 přílohy I, jehož znění, vyjma části obsahující příklady, je totožné se zněním výše uvedené rubriky a jehož struktura je obdobná. Jak bude níže podrobněji uvedeno, obě dotčená pravidla navíc spadají do téhož vícestranného právního kontextu, jež tvoří zejména pokyny ICAO, na něž ostatně Soudní dvůr výslovně odkazuje v bodě 156 posudku 1/15. Za těchto okolností nejen že nic nebrání tomu, aby byl v souvislosti s bodem 12 přílohy I přijat též výklad, jaký zvolil Soudní dvůr v bodě 160 posudku 1/15 v souvislosti s rubrikou 17 přílohy návrhu dohody o PNR mezi Kanadou a EU, ale dokonce ani neexistuje žádný důvod k tomu, aby bylo od takového výkladu upuštěno.

139. Z druhého mnohé z členských států zdůrazňují, že některé body přílohy I, včetně bodu 12, odpovídají rubrikám uvedeným v příloze I pokynů ICAO, které letečtí dopravci dobře znají a jimž jsou bez problémů schopni přiřadit konkrétní význam. Zmíněný bod 12 odpovídá zvláště dvěma posledním rubrikám této přílohy, jež jsou nazvány „obecné poznámky“, respektive „Volný text/kódová pole v OSI [Other Supplementary Information], SSR [Special Service Request], SSI [Special Service Information], Poznámky/chronologie“ a jež se týkají „doplňujících informací“ či „požadovaných služeb“¹³⁸.

140. V této souvislosti je třeba nejprve připomenout, že vztah mezi rubrikami uvedenými v příloze I návrhu dohody PNR mezi Kanadou a EU na straně jedné a rubrikami uvedenými v příloze I pokynů ICAO na straně druhé nebránil Soudnímu dvoru v tom, aby v posudku 1/15 prohlásil, že některé z rubrik uvedených v příloze I zmíněného návrhu dohody nevyhovují požadavkům kladeným na jasnost a přesnost, jež musí splňovat každé opatření omezující výkon základních práv. Dále je třeba uvést, že i když některé z členských států zastávají zřejmě odlišný názor, odkaz¹³⁹ na pokyny ICAO, ostatně pouze implicitní, neumožňuje přesněji určit povahu a rozsah informací, jež by mohly spadat do bodu 12 přílohy I. Výklad zmíněných pokynů hovoří naopak ve prospěch závěru, že taková rubrika označená jako „volný text“, jakou je i výše uvedený bod 12, zahrnuje blíže neurčený počet informací rozmanité povahy, jimiž se doplňují informace, které musí nutně obsahovat údaje PNR¹⁴⁰.

141. Zatřetí některé vlády tvrdí, že náleží členským státům, aby prostřednictvím vnitrostátních legislativních opatření a v rámci mezí stanovených články 7, 8 a čl. 52 odst. 1 Listiny upřesnily informace, které mohou být zařazeny do bodu 12 přílohy I. Každá směrnice totiž již ze své podstaty ponechává členským státům prostor pro uvážení, pokud jde o nástroje nezbytné k provedení ustanovení, jež jsou v dané směrnici obsažena.

142. Jak již bylo vysvětleno v bodě 86 tohoto stanoviska, zastávám názor, že pokud opatření, z něhož vyplývají zásahy do základních práv zakotvených v Listině, vycházejí z unijního legislativního aktu, je věcí unijního normotvůrce, aby při dodržení výše uvedených požadavků jasnosti a přesnosti, jakož i zásady proporcionality přesně vymezil dosah těchto zásahů. Znamená to, že pokud je nástrojem, pro nějž se tento normotvůrce rozhodl, právě směrnice, domnívám se,

¹³⁸ – Viz body 2.1.2 a 2.1.5 pokynů ICAO.

¹³⁹ – Jediný odkaz na pokyny ICAO, který je obsažen ve směrnici PNR, nalezneme v bodě 17 odůvodnění této směrnice a týká se pouze „podporovaných datových formátů pro předávání údajů PNR leteckými dopravci členským státům“.

¹⁴⁰ – Bod 2.1.5 výše uvedených pokynů zmiňuje v tomto smyslu „doplňující informace“ nebo informace týkající se „požadovaných služeb“, jejichž předmětem mohou být „žádosti o zdravotní péči nebo o zvláštní jídla, nezletilé děti cestující bez doprovodu, žádosti o asistenci“ atd. V bodě 2.1.6 je dále upřesněno, že „pole ‚obecné poznámky‘“ může obsahovat také „některé informace, jako například korespondenci nebo vnitřní komunikaci mezi zaměstnanci leteckých společností a rezervačními agenturami“.

že nelze přenést na členské státy, aby v rámci provedení této směrnice do svých vnitrostátních právních řádů určily takové základní prvky, jimiž je definován dosah zásahu, jako je v souvislosti s omezením základních práv zakotvených v člancích 7 a 8 Listiny povaha a rozsah osobních údajů, jež mají být zpracovány.

143. Začtvrté některé z členských států uvedly, že bod 12 přílohy I musí být chápán v tom smyslu, že se týká pouze informací souvisejících s dopravní službou. Pokud by byl takto vykládán, byl by tento bod slučitelný s články 7, 8 a čl. 52 odst. 1 Listiny.

144. Ani tento argument nepovažují za přesvědčivý. Především totiž jsou informace, jež mohou být zařazeny do rubriky „obecné poznámky“ a do kódů OSI, SSI a SSR, velmi rozmanité povahy (zdravotní péče, zvláštní jídla či potravinové preference, veškeré žádosti o asistenci, informace týkající se nezletilých osob cestujících bez doprovodu atd.)¹⁴¹ a všechny souvisí s dopravní službou, neboť jejich cílem je zejména umožnit leteckému dopravci, aby tuto službu přizpůsobil požadavkům jednotlivých cestujících. Kritérium pro výklad, které vychází z relevance dané informace ve vztahu k dopravní službě, neumožňuje tudíž dále upřesnit působnost zmíněného bodu 12. Dále je třeba konstatovat, že přestože Soudní dvůr toto kritérium použil v bodě 159 posudku 1/15 s cílem podat takový výklad jiné rubriky obsažené v příloze návrhu dohody PNR mezi Kanadou a EU, který je v souladu s požadavky jasnosti a přesnosti, vyloučil možnost takového postupu v souvislosti s rubrikou 17 této přílohy, která odpovídá bodu 12 přílohy I.

145. Zapáté několik členských států upozornilo na skutečnost, že informace, které mají patřit do bodu 12 přílohy I, poskytují leteckým dopravcům dobrovolně sami cestující, kteří jsou řádně informováni o tom, že tyto údaje budou následně předány orgánům veřejné moci. Tento argument vychází podle mého mínění z myšlenky, že dotyčný cestující projevil implicitní souhlas s tím, aby byly údaje, jež poskytuje leteckým společnostem, následně předány orgánům veřejné moci.

146. V této souvislosti měl již Soudní dvůr příležitost upřesnit, že nelze hovořit o „souhlasu“, pokud se dotyčná osoba nemůže svobodně bránit zpracování svých osobních údajů¹⁴². U většiny informací, které lze zařadit do bodu 12 přílohy I, nemá dotyčný cestující skutečnou možnost se rozhodnout, neboť poskytnutí těchto informací je nezbytné k tomu, aby mohl používat dopravní službu. Platí to zejména pro osoby se zdravotním postižením, osoby s omezenou schopností pohybu nebo pro osoby vyžadující lékařskou péči či nezletilé osoby bez doprovodu. Kromě toho je třeba připomenout, že v bodech 142 a 143 posudku 1/15 Soudní dvůr jasně rozhodl, že pokud orgány veřejné moci sledují při zpracování údajů PNR jiný cíl, než pro který jsou tyto údaje leteckými dopravci shromažďovány, nelze mít za to, že je toto zpracovávání založeno na jakékoli formě souhlasu cestujících se shromažďováním těchto údajů.

147. A konečně většina členských států tvrdí, že zpracování údajů stanovené směrnicí PNR je vázáno na mnohé záruky, mezi něž patří v souvislosti s předáváním údajů útvarům pro informace o cestujících povinnost těchto útvarů zlikvidovat údaje, které nejsou uvedeny v příloze I, jakož i údaje, které by mohly odhalit rasový nebo etnický původ dané osoby, její politické názory, náboženské či filozofické přesvědčení, členství v odborové organizaci, zdraví, sexuální život nebo sexuální orientaci.

¹⁴¹ – Viz body 2.1.5 a 2.1.6 pokynů ICAO.

¹⁴² – Viz rozsudek ze dne 17. října 2013, Schwarz (C-291/12, EU:C:2013:670, bod 32), který se týká případu, kdy byl žadatel o pas povinen nechat si odebrat otisky prstů, aby mohl získat doklad, který by mu umožnil přemísťovat se do třetí země.

148. V tomto ohledu považuji za nutné úvodem konstatovat, že posouzení dostatečně jasné a přesné povahy předpisů, jimiž se definují rozsah a povaha údajů, jež mohou zpracovávat orgány veřejné moci, s cílem přesvědčit se o tom, zda opatření, z něhož vyplývají zásahy do základních práv zakotvených v člancích 7 a 8 Listiny, dodržuje zásady legality a právní jistoty, musí být podle mého mínění provedeno bez ohledu na záruky, jimiž je provázeno zpracování, jemuž tyto údaje zmíněné orgány podrobí, přičemž tyto záruky se zohlední pouze při přezkumu přiměřenosti předmětného opatření. Právě takto postupoval ostatně i Soudní dvůr v bodech 155 až 163 posudku 1/15, v nichž se zabýval posouzením rubrik obsažených v návrhu dohody PNR mezi Kanadou a EU. Obecně je třeba dodat, že by měla být věnována zvláštní pozornost tomu, že je nutné jasné rozlišovat mezi jednotlivými fázemi, z nichž sestává přezkum opatření vedoucího k zásahům do základních práv, neboť směšování těchto fází může podle mého mínění každopádně narušit účinnou ochranu základních práv.

149. S ohledem na to, co bylo uvedeno výše, postačí nyní uvést, že povinnost zlikvidovat jiné údaje než údaje uvedené v příloze I, kterou útvarům pro informace o cestujících ukládá čl. 6 odst. 1 směrnice PNR, má význam pouze v případě, že tato příloha obsahuje jasný a konečný seznam údajů, jež mají být předávány. Totéž platí i o povinnosti zlikvidovat tzv. „citlivé“ údaje, kterou útvarům pro informace o cestujících ukládá čl. 13 odst. 4 směrnice PNR¹⁴³. Příliš neurčitá, nepřesná či otevřená definice údajů, které musí být předány, totiž zvyšuje jak pravděpodobnost, že tyto údaje budou předány nepřímou, tak i nebezpečí, že nebudou okamžitě rozpoznány a zlikvidovány. Jinými slovy, výše uvedené záruky mohou účinně plnit svou funkci pouze za předpokladu, že jsou předpisy, jimiž se definují povaha a rozsah údajů PNR, jež mají letečtí dopravci předávat útvarům pro informace o cestujících, dostatečně jasné a přesné a pokud je seznam těchto údajů uzavřený a vyčerpávající.

150. Na základě veškerých výše uvedených úvah a jak jsem již uvedl v bodě 135 tohoto stanoviska, jsem toho názoru, že bod 12 přílohy I, v rozsahu, v němž zařazuje „obecné poznámky“ mezi údaje, jež jsou letečtí dopravci povinni předávat útvarům pro informace o cestujících v souladu se směrnicí PNR, neodpovídá požadavkům jasnosti a přesnosti uvedeným v čl. 52 odst. 1 Listiny, v tom smyslu, jak je vykládá Soudní dvůr¹⁴⁴, a že by měl být tedy v tomto rozsahu prohlášen neplatným.

151. Komise a Parlament navrhly ve svém písemném vyjádření, aby Soudní dvůr použil spíše „konformní výklad“ bodu 12 přílohy I, a sice v tom smyslu, že se tento bod týká pouze údajů o nezletilých osobách, které jsou v něm výslovně zmíněny v závorce. Přiznávám, že se mohu jen stěží domnívat, že se takový výklad pohybuje v mezích pouhého konformního výkladu. Je ovšem pravda, že podle obecné výkladové zásady musí být unijní akt vykládán v co největším možném rozsahu způsobem, který nezpochybní jeho platnost, a v souladu s veškerým primárním právem, mimo jiné i s ustanoveními Listiny¹⁴⁵. Platí také, že v případě směrnice PNR hovoří ve prospěch možného použití takového výkladu důraz na plné respektování základních práv, práva na soukromí a zásady proporcionality, který vyplývá především z mnoha bodů odůvodnění této směrnice¹⁴⁶. Z ustálené judikatury nicméně také vyplývá, že konformní výklad je přípustný pouze

¹⁴³ – K této kategorii údajů se v tomto stanovisku ještě vrátím.

¹⁴⁴ – FRA se vyjádřila v témže smyslu ve svém posudku 1/2011, s. 13. EIOÚ ve svém posudku ze dne 25. března 2011 k návrhu směrnice PNR (https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/11_03_25_pnr_en.pdf, bod 47) (dále jen „posudek EIOÚ ze dne 25. března 2011“) navrhl vyloučit ze seznamu uvedeného v příloze I rubriku „Obecné poznámky“.

¹⁴⁵ – Viz zejména rozsudky ze dne 19. listopadu 2009, *Sturgeon a další* (C-402/07 a C-432/07, EU:C:2009:716, bod 47 a citovaná judikatura); ze dne 19. září 2013, *Přezkum rozsudku Komise v. Strack* (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, bod 40), a ze dne 14. května 2019, *M a další* (Odnětí postavení uprchlíka) (C-391/16, C-77/17 a C-78/17, EU:C:2019:403, bod 77 a citovaná judikatura).

¹⁴⁶ – Viz zejména body 5, 7, 11, 15, 16, 20, 22, 23, 25, 27, 28, 31, 36 a 37 odůvodnění směrnice PNR.

pokud je možný více než jeden výklad znění předpisu sekundárního unijního práva, kdy je možné dát přednost výkladu, v rámci něhož je ustanovení v souladu s primárním právem, před výkladem, který vede ke zjištění, že ustanovení je s primárním právem neslučitelné¹⁴⁷.

152. Bod 12 přílohy I nemůže být tedy podle mého názoru vykládán způsobem, který navrhují Komise a Parlament, ledaže by se jednalo o výklad *contra legem*. Jak jsem již totiž uvedl výše, tento bod zahrnuje širokou kategorii údajů rozmanité povahy, jež nelze určit *a priori*, a údaje týkající se nezletilých osob představují pouze jednu z jeho dílčích kategorií. Pokud by byl tento bod vykládán v tom smyslu, že se týká pouze této jediné dílčí kategorie, vedlo by to nejen k opomenutí určité části jeho znění, ale také k narušení logického řádu výpovědi, kterou tento bod obsahuje. Úkon tohoto druhu, jehož smyslem je v zásadě odstranit jednu část znění bodu 12 přílohy I, o níž by se předpokládalo, že není v souladu s požadavky jasnosti a přesnosti, lze podle mého mínění provést jedině prohlášením částečného zrušení.

153. Pokud jde o zbývající část bodu 12 přílohy I, v níž je vyjmenováno několik údajů týkajících se nezletilých osob bez doprovodu, domnívám se, že tato část odpovídá požadavkům jasnosti a přesnosti, pod podmínkou, že bude vykládána v tom smyslu, že zahrnuje pouze informace týkající se nezletilých osob bez doprovodu, které mají přímou souvislost s letem a které jsou v tomto bodě výslovně zmíněny.

154. Co se týče bodu 18 přílohy I, jeho znění je následující:

„Veškeré shromážděné údaje API (včetně typu, čísla, země vydání a data pozbytí platnosti dokladu totožnosti, státní příslušnosti, příjmení, jména, pohlaví, data narození, letecké společnosti, čísla letu, data odletu, data příletu, místa odletu, místa příletu, času odletu a času příletu).“

155. Tento bod má podobnou strukturu jako bod 12 přílohy I. Odkazuje rovněž na obecnou kategorii údajů, a sice na předběžné údaje o cestujících (Advance Passenger Information – API), po nichž následuje v závorce seznam údajů, o nichž se má za to, že spadají do této obecné kategorie, přičemž tento seznam je pojednán čistě příkladmo, což dokládá i použití výrazu „včetně“.

156. Na rozdíl od bodu 12 přílohy I však bod 18 této přílohy odkazuje na kategorii údajů, které lze snáze určit co do jejich povahy i rozsahu. Z bodu 4 odůvodnění směrnice PNR totiž vyplývá, že odkazuje-li tato směrnice na výše uvedenou kategorii údajů, jedná se o informace, jež v souladu se směrnicí API, na kterou tento bod odůvodnění výslovně odkazuje, mají letečtí dopravci předávat příslušným vnitrostátním orgánům s cílem zlepšit hraniční kontroly a bojovat proti nedovolenému přistěhovalectví. Tyto údaje jsou vyjmenovány v čl. 3 odst. 2 poslední jmenované směrnice.

157. Z bodu 9¹⁴⁸ odůvodnění směrnice PNR, jakož i z čl. 3 odst. 2 směrnice API a z demonstrativního seznamu uvedeného v bodě 18 přílohy I lze ostatně vyvodit, že údaje API, jež spadají do výše uvedeného bodu, představují zaprvé biografické údaje umožňující ověřit totožnost cestujícího v letecké dopravě a zadruhé údaje týkající se rezervovaného letu. Pokud se

¹⁴⁷ – Viz rozsudky ze dne 26. června 2007, *Ordre des barreaux francophones et germanophone a další* (C-305/05, EU:C:2007:383, bod 28), a ze dne 14. května 2019, *M a další* (Odnětí postavení uprchlíka) (C-391/16, C-77/17 a C-78/17, EU:C:2019:403, bod 77).

¹⁴⁸ – Pro účely projednávání věci se v bodě 9 odůvodnění uvádí, že „[p]řidaná hodnota využití údajů PNR spolu s údaji API spočívá v tom, že členským státům napomáhá při ověřování totožnosti osob, a tím posiluje hodnotu tohoto výsledku z hlediska vymáhání práva a snižuje riziko provádění kontrol a vyšetřování nevinných osob“.

jedná konkrétně o první kategorii, tj. kategorii biografických údajů, údaje vyjmenované v čl. 3 odst. 2 směrnice API a v bodě 18 přílohy I zahrnují údaje získané při odbavování a způsobilé k tomu, aby mohly být odděleny od strojově čitelné části pasu (nebo jiného cestovního dokladu)¹⁴⁹.

158. Pokud je tedy bod 18 přílohy I vykládán ve světle bodů 4 a 9 odůvodnění směrnice PNR, v zásadě dostatečně jasně a přesně vymezuje přinejmenším povahu údajů, jichž se týká.

159. Co se týče rozsahu těchto údajů, je třeba konstatovat zaprvé, že i čl. 3 odst. 2 směrnice API je formulován „otevřeným způsobem“, neboť seznamu údajů, které jsou v něm vyjmenovány, předchází výraz „[u]vedené informace obsahují“¹⁵⁰, a zadruhé, že v takové kategorii údajů API, jako je kategorie definovaná ve vícestranných nástrojích pro harmonizaci v této oblasti, jsou uvedeny také jiné údaje, než jaké stanoví směrnice API a bod 18 přílohy I¹⁵¹.

160. Má-li za těchto okolností bod 18 přílohy I splňovat požadavky jasnosti a přesnosti, jež jsou kladeny na právní základy, z nichž vyplývají zásahy do práv zakotvených v člancích 7 a 8 Listiny, musí být vykládán v tom smyslu, že zahrnuje pouze ty údaje API, které jsou výslovně vyjmenovány v tomto bodě i v čl. 3 odst. 2 směrnice API a shromáždili je letečtí dopravci v rámci své obvyklé činnosti¹⁵².

161. Ačkoli předkládající soud nepoložil Soudnímu dvoru žádnou takto formulovanou otázku, je v tomto stadiu namíste zmínit se stručně i o ostatních bodech přílohy I, které mají, jak vyplývá z jejich znění, rovněž „otevřenou“ povahu nebo nejsou dostatečně přesné¹⁵³.

162. Co se především týče bodu 5 přílohy I, v němž se uvádí „[a]dresa a kontaktní informace (telefonní číslo, e-mailová adresa)“, tento bod musí být sice chápán v tom smyslu, že se týká pouze kontaktních informací, jež jsou výslovně uvedeny v závorce, takže má taxativní povahu, avšak stejně jako tomu bylo u příslušné rubriky obsažené v návrhu dohody o PNR mezi Kanadou a EU¹⁵⁴, neupřesňuje, zda se tyto kontaktní údaje vztahují pouze k cestujícím, nebo ke třetím osobám, které pro cestujícího v letecké dopravě rezervovaly let, či ke třetím osobám, na něž by mohl mít cestující v letecké dopravě vazby, nebo ke třetím osobám, které mají být informovány v naléhavých případech¹⁵⁵. Pokud by byl bod 5 přílohy I vykládán v tom smyslu, že zahrnuje i kategorie týkající se výše uvedených třetích osob, zásah vyplývající ze směrnice PNR by se rozšířil i na další subjekty kromě cestujících v letecké dopravě ve smyslu čl. 3 bodu 4 směrnice PNR, a proto navrhuji Soudnímu dvoru, aby s ohledem na neexistenci přesných údajů, z nichž by bylo

¹⁴⁹ – V tomto smyslu viz rovněž návrh směrnice PNR, s. 7, bod 1. Tytéž údaje jsou uvedeny i v pokynech k předběžným údajům o cestujících (API), které zpracovaly Světová celní organizace (WCO), Mezinárodní sdružení leteckých dopravců (IATA) a ICAO http://www.wcoomd.org/~media/wco/public/fitr/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/api-guidelines-and-pnr-doc/api-guidelines_f.pdf?db=web [(dále jen „pokyny k předběžným údajům o cestujících“), bod 8.1.5 písm. a)] jakožto „hlavní prvky údajů, které mohou být uváděny ve strojově čitelné zóně úředních cestovních dokladů“.

¹⁵⁰ – Článek 3 odst. 2 směrnice API zní takto: „Uvedené informace obsahují: číslo a typ použitého cestovního dokladu, státní příslušnost, jméno (jména) a příjmení, datum narození, hraniční přechod vstupu na území členských států, kódové číslo letu, čas odletu a přiletu, celkový počet osob přepravovaných uvedeným letem, počáteční místo nástupu na palubu“. Mělo by být zdůrazněno, že Komise ve svém pracovním programu na rok 2022, COM(2021) 645 final, s. 9, navrhla aktualizaci směrnice API. V září 2020 zveřejnila hodnocení této směrnice jakožto základ pro její budoucí revizi, SWD(2020), 174 final (dále jen „pracovní dokument na rok 2020 ke směrnici API“). V tomto dokumentu Komise zdůraznila především okolnost, že seznam údajů obsažený v čl. 3 odst. 2 směrnice API není v souladu s mezinárodními předpisy o údajích API, zejména proto, že nezahrnuje veškeré údaje uváděné ve strojově čitelné zóně dokladů totožnosti (viz zejména s. 48).

¹⁵¹ – Viz pokyny k předběžným údajům o cestujících, body 8.1.5 písm. b) a c).

¹⁵² – Obdobný výklad příslušné rubriky obsažené v návrhu dohody PNR mezi Kanadou a EU je uveden v bodě 161 posudku 1/15.

¹⁵³ – Je třeba připomenout, že Soudnímu dvoru bylo nyní položeno několik předběžných otázek, které se konkrétně týkají dostatečně přesné povahy některých bodů přílohy I, zejména bodů 4, 8, 12, 18 (viz projednávaná věc C-215/20).

¹⁵⁴ – Viz posudek 1/15, bod 158.

¹⁵⁵ – Je třeba uvést, že informace týkající se cestovní agentury nebo zprostředkovatele jsou již uvedeny v příloze I, bod 5.

možné vyvodit závěr, že systematické a plošné získávání kontaktních informací o těchto třetích osobách je prvkem nezbytně nutným pro zajištění účinnosti systému zpracování údajů PNR zavedeného touto směrnicí, vykládal tento bod v tom smyslu, že se týká pouze kontaktních informací, které jsou v něm výslovně uvedeny a které se týkají cestujícího v letecké dopravě, jehož jménem byla provedena rezervace. Směrnice PNR ovšem nevylučuje, že by útvarům pro informace o cestujících mohly být předávány rovněž osobní údaje jiných subjektů než cestujících v letecké dopravě¹⁵⁶. Zásadní však je to, aby případy, kdy taková možnost existuje, byly jasně a výslovně uvedeny, stejně tak, jako je tomu v případě zprostředkovatelů uvedených v příloze I bodě 9, nebo v případě opatrovníků nezletilých osob bez doprovodu, kteří jsou uvedeni v bodě 12 této přílohy. Pouze bude-li totiž tato podmínka splněna, lze se domnívat, že rozhodnutí zařadit tyto údaje mezi údaje, které musí být předávány útvarům pro informace o cestujících, je výsledkem vážení jednotlivých dotčených zájmů ve smyslu bodu 15 odůvodnění směrnice PNR, a že dotyčné třetí osoby mohou být přiměřeným způsobem informovány o zpracování jejich osobních údajů.

163. Co se dále týče bodu 6 přílohy I, jehož předmětem jsou „[v]eškeré informace o způsobech platby, včetně zúčtovací adresy“, v souladu se způsobem, jakým rozhodl Soudní dvůr v bodě 159 posudku 1/15 v souvislosti s příslušnou rubrikou obsaženou v návrhu dohody PNR mezi Kanadou a EU, kdy se zabýval požadavky jasnosti a přesnosti, musí být výše uvedený bod vykládán v tom smyslu, že se „týká pouze informací o způsobech platby a o fakturaci letenky s vyloučením veškerých dalších informací, jež přímo nesouvisí s letem“. Tyto informace tudíž nemohou zahrnovat například informace týkající se platebních podmínek za jiné služby, které nejsou spojeny přímo s letem, například nájem vozidla při příletu¹⁵⁷.

164. Bod 8, jehož předmětem jsou „[i]nformace o věrnostním programu cestujícího“, zahrnuje podle definice obsažené v předpisech, jež přijala ICAO, číslo bankovního účtu a status věrnostního programu cestujícího¹⁵⁸. Je-li tento bod vykládán v tomto smyslu, splňuje požadavky jasnosti a přesnosti.

165. Bod 10 přílohy I, jehož předmětem je „[s]ituace cestujícího včetně potvrzení odletu, odbavení, informací o případech, kdy se cestující nedostavil k odletu nebo kdy se cestující dostavil na letiště bez rezervace“, a bod 13 této přílohy, který zahrnuje „[i]nformace o vystavení letenky, včetně čísla letenky, data vystavení letenky a jednosměrných letenek, a obsah rubrik ATFQ (Automated Ticket Fare Quote)“, tyto body se i navzdory svému volnému znění týkají pouze informací, jež mohou být velmi přesně a jasně určeny a jež mají přímou souvislost s letem. Platí to i pro bod 14 přílohy I, jehož předmětem je „[č]íslo sedadla a jiné informace o sedadle“, a pro bod 16 této přílohy, který zahrnuje „[v]eškeré informace o zavazadlech“.

¹⁵⁶ – Viz definice údajů PNR, která je uvedena v čl. 3 bodě 5 směrnice PNR.

¹⁵⁷ – V tomto smyslu viz rovněž stanovisko generálního advokáta P. Mengozziho k posudku 1/15, [(Dohoda PNR mezi EU a Kanadou), EU:C:2016:656], bod 218.

¹⁵⁸ – Viz příslušná rubrika obsažená v dodatku I k pokynům ICAO.

– K rozsahu údajů vyjmenovaných v příloze I (druhá předběžná otázka)

166. Mezi prvky, jimž musí Soudní dvůr věnovat pozornost při posuzování přiměřenosti opatření, z něhož vyplývají zásahy do práv zakotvených v člancích 7 a 8 Listiny, patří i to, že zpracovávané osobní údaje musí být přiměřené a podstatné a nesmí překračovat určitou míru (zásada „minimalizace údajů“)¹⁵⁹. Tentýž test ukládá i judikatura ESLP¹⁶⁰ a doporučuje jej i úmluva 108¹⁶¹.

167. Z bodu 15 odůvodnění směrnice PNR vyplývá, že seznam údajů PNR, které mají být předávány útvarům pro informace o cestujících, byl vypracován tak, aby odrážel legitimní požadavek veřejných orgánů na zajištění boje proti terorismu a závažné trestné činnosti a aby chránil základní práva, zejména právo na respektování soukromého života a na ochranu osobních údajů, a sice uplatněním „přísných standardů“ v souladu s Listinou, s úmluvou č. 108 a s EÚLP. Tentýž bod odůvodnění upřesňuje, že údaje PNR by měly především obsahovat pouze informace o rezervacích a cestovních trasách, které příslušným orgánům umožňují identifikovat ty cestující v letecké dopravě, kteří představují hrozbu pro vnitřní bezpečnost.

168. Co se zaprvé týče přiměřenosti a podstatnosti údajů PNR uvedených v příloze I, některé z bodů této přílohy včetně bodů 5, 6, 8 a 18, za předpokladu, že budou vykládány způsobem, který navrhuji¹⁶², jakož i bod 12 vyjma části, kterou navrhuji prohlásit za neplatnou¹⁶³, zahrnují pouze údaje poskytující informace přímo související s leteckými cestami spadajícími do působnosti směrnice PNR. Tyto údaje mají navíc objektivní souvislost s cíli, jež tato směrnice sleduje. Přesněji řečeno, údaje API jsou způsobilé k tomu, aby byly použity především „reaktivním způsobem“, s cílem identifikovat osobu, kterou již donucovací složky znají, například proto, že je podezřelá z účasti v teroristických trestných činech nebo v závažné trestné činnosti, které již byly spáchány, nebo že je podezřelá z toho, že se tyto trestné činy právě chystá spáchat, zatímco údaje PNR jsou způsobilé k tomu, aby byly použity spíše „v reálném čase nebo proaktivním způsobem“, s cílem identifikovat hrozby pocházející od osob, které donucovací složky zatím neznají.

169. Co se zadruhé týče rozsahu údajů PNR vyjmenovaných v příloze I, tyto údaje včetně údajů uvedených v bodech 5, 6, 8 12 a 18 této přílohy, za předpokladu, že budou vykládány způsobem, který navrhuji v bodech 134 až 164 tohoto stanoviska, se nejeví jako nepřiměřené, a to zaprvé s ohledem na význam cíle týkajícího se zajištění veřejné bezpečnosti, který je sledován směrnicí PNR, a zadruhé s ohledem na to, že režim zavedený touto směrnicí je uzpůsoben k tomu, aby tento cíl plnil.

170. Pokud jde konkrétně o údaje API, na něž se předkládající soud táže především, je třeba uvést, že tyto údaje, které mají biografickou povahu a týkají se konkrétní zamýšlené trasy, zpravidla poskytují pouze omezený okruh informací o soukromém životě dotyčných cestujících. Přestože je pravda, že bod 18 přílohy I se týká informací, které nepatří mezi informace výslovně zmíněné v čl. 3 odst. 2 směrnice API, tyto informace, jejichž předmětem je totožnost cestujícího v letecké dopravě (pohlaví), použitý cestovní doklad (země vydání, datum pozbytí platnosti dokladu totožnosti), či konkrétní let (letecká společnost, číslo letu, datum a místo odletu a příletu), se

¹⁵⁹ – V tomto smyslu viz zejména rozsudek Digital Rights, bod 57. Pokud jde o požadavek, aby byly kategorie údajů, ve vztahu k nimž je k těmto údajům požadován přístup, omezeny na to, co je nezbytně nutné pro účely sledovaného cíle, viz z poslední doby rozsudek Prokuratuur, bod 38. Zásada minimalizace údajů je mimo jiné stanovena i v čl. 5 odst. 1 písm. c) pokynů k předběžným údajům o cestujících“) a v čl. 4 odst. 1 písm. c) směrnice o ochraně údajů.

¹⁶⁰ – Viz zejména ESLP, 18. dubna 2013, M. K. v. Francie (CE:ECHR:2013:0418JUD001952209, bod 35).

¹⁶¹ – Viz důvodová zpráva k úmluvě 108 z roku 1981 (<https://rm.coe.int/16800ca471>), čl. 5 bod 40, jakož i důvodová zpráva k aktualizované Úmluvě 108, čl. 5 bod 51.

¹⁶² – Viz body 154 až 158 a 162 až 164 tohoto stanoviska.

¹⁶³ – Viz body 133 až 153 tohoto stanoviska.

částečně překrývají nebo mohou být vyvozeny z údajů PNR uvedených v jiných bodech přílohy I, například v bodech 3, 7 a 13. V rozsahu, v němž se navíc týkají biografických údajů nebo použitých cestovních dokladů, mohou tyto informace napomoci donucovacím složkám v ověření totožnosti osob, a jak uvádí bod 9 odůvodnění směrnice PNR, snížit tak riziko provádění kontrol a vyšetřování nevinných osob. A konečně je třeba zdůraznit, že pouhá okolnost, že bod 18 přílohy I doplňuje údaje uvedené čl. 3 odst. 2 směrnice API dalším množstvím údajů, nemůže vést k tomu, že by tyto údaje byly bez dalšího prohlášeny za nepřiměřené, neboť tato směrnice sleduje jiné cíle než směrnice PNR.

171. Pokud jde o údaje týkající se nezletilých osob bez doprovodu, které jsou vyjmenovány v bodě 12 přílohy I, tyto údaje souvisí s kategorií zranitelných osob požívajících zvláštní ochrany, a to i co se týče respektování jejich soukromého života a ochrany jejich osobních údajů¹⁶⁴. Nemění to však nic na tom, že by se mohlo omezení těchto práv jevit jako nezbytné, zvláště s cílem zabránit tomu, aby se děti staly oběťmi závažné trestné činnosti, například obchodování s dětmi, pohlavního vykořisťování dětí či únosů dětí. Nelze tedy mít *a priori* za to, že bod 12 přílohy I překračuje meze toho, co je nezbytně nutné, tím, že požaduje, aby bylo předáváno více osobních údajů nezletilých osob bez doprovodu.

172. Přestože se domnívám, že osobní údaje, jež jsou letečtí dopravci v souladu se směrnicí PNR povinni předávat útvarům pro informace o cestujících, splňují požadavky přiměřenosti a podstatnosti a že jejich rozsah nepřekračuje to, co je nezbytně nutné k fungování režimu zavedeného touto směrnicí, je pravda, že se toto předávání týká značného množství osobních údajů, jež mají u každého dotyčného cestujícího velmi rozmanitou povahu, jakož i velmi vysokého počtu těchto údajů v absolutních číslech. Za těchto okolností je zásadní, aby toto předávání provázely dostatečné záruky s cílem zaprvé dbát na to, aby byly předávány pouze výslovně stanovené údaje, a zajistit bezpečí a důvěrnost předávaných údajů.

173. V této souvislosti je nutné především konstatovat, že unijní normotvůrce stanovil nejprve několik záruk umožňujících omezit kategorie údajů PNR, které jsou zpřístupněny donucovacím složkám, a zabezpečit, že tento přístup bude omezen pouze na údaje, jejichž zpracování se považuje za nezbytné pro účely cílů sledovaných směrnicí PNR. V tomto smyslu jsou ve směrnici zaprvé taxativně a přesně vyjmenovány údaje, které mohou být předávány útvarům pro informace o cestujících, s výhradou úvah uvedených v rámci odpovědi na třetí předběžnou otázku. Zadruté je ve směrnici PNR výslovně uvedeno (čl. 6 odst. 1 směrnice PNR), že útvarům pro informace o cestujících mohou být předávány pouze údaje uvedené na zmíněném seznamu, který je výsledkem vážení jednotlivých zájmů a požadavků uvedených v bodě 15 odůvodnění této směrnice. Zatřetí tato směrnice upřesňuje, že pokud předávané údaje PNR obsahují jiné údaje než údaje uvedené v příloze I, útvar pro informace o cestujících tyto údaje „po obdržení ihned a trvale“ zlikviduje (čl. 6 odst. 1 směrnice PNR). Začtvrté tato směrnice stanoví, že údaje PNR uvedené v příloze I mohou být předávány pouze v rozsahu, v jakém je již shromáždili letečtí dopravci v rámci své obvyklé činnosti (čl. 8 odst. 1 a bod 8 odůvodnění směrnice PNR), což znamená, že útvarům pro informace o cestujících nejsou pravidelně poskytovány všechny údaje uvedené v příloze I, nýbrž pouze ty, které jsou uvedeny v rezervačním systému dotyčného subjektu. Zapáté čl. 8 odst. 1 směrnice PNR ukládá leteckým dopravcům povinnost používat k předávání údajů PNR útvarům pro informace o cestujících metodu „dodávání“. Při použití této metody, kterou doporučují i pokyny ICAO¹⁶⁵, předávají zmínění dopravci údaje PNR sami do databází útvarů pro informace o cestujících. V porovnání s metodou „vytahování“, která

¹⁶⁴ – Právo dítěte na respektování jeho soukromého života je zakotveno zvláště v článku 16 Newyorské úmluvy o právech dítěte, která byla přijata dne 20. listopadu 1989 a vstoupila v platnost dne 2. září 1990.

¹⁶⁵ – Viz bod 2.7.3 pokynů ICAO.

poskytuje příslušným orgánům přístup k systémům provozovatelů, z jejichž databází mohou získat kopie požadovaných údajů, vykazuje metoda „dodávání“ více záruk, neboť přiznává dotyčným leteckým dopravcům úlohu strážce a kontrolora údajů. A konečně v souladu s pokyny ICAO a se zásadou „jediného kontaktního místa“¹⁶⁶ směrnice PNR stanoví, že předávání údajů PNR provádí jediný subjekt, a sice útvar pro informace o cestujících, který jedná pod dohledem pracovníka uvedeného v článku 5 této směrnice, a především pod dohledem vnitrostátního orgánu dohledu uvedeného v článku 15 zmíněné směrnice.

174. Kromě toho směrnice PNR stanoví několik záruk, jejichž cílem je chránit *bezpečnost* údajů PNR. V tomto ohledu je namístě odkázat na čl. 13 odst. 2 této směrnice, podle něhož se na veškeré zpracování osobních údajů podle této směrnice použijí články 28 a 29 směrnice o ochraně údajů, pokud jde o důvěrnost zpracování a bezpečnost údajů, jakož i na odstavec 3 téhož článku, který v souvislosti se zpracováním údajů PNR leteckými dopravci připomíná povinnosti, které ukládá leteckým dopravcům GDPR, zejména pokud jde o vhodná technická a organizační opatření na ochranu bezpečnosti a důvěrnosti těchto údajů¹⁶⁷.

175. A konečně je třeba zdůraznit, že směrnice PNR uznává v bodech 29 a 37 odůvodnění právo cestujících získat „přesné, lehce dostupné a srozumitelné informace“ mimo jiné o shromažďování údajů PNR, přičemž uvádí, že dodržení tohoto práva by měly zajistit členské státy. Přestože toto uznání nezískalo ve znění směrnice PNR podobu ustanovení, které by mělo závaznou hodnotu, je namístě připomenout, že jak již bylo uvedeno výše v rámci přezkumu první předběžné otázky, na předávání údajů PNR útvarům pro informace o cestujících se použijí ustanovení GDPR. Znamená to, že letečtí dopravci jsou při tomto předávání povinni dodržovat mimo jiné články 13 a 14 GDPR, v nichž se stanoví právo osob dotčených zpracováním osobních údajů na získání informací. Přestože je nutné, aby členské státy při provádění směrnice PNR do svých vnitrostátních právních řádů výslovně stanovily právo cestujících v letecké dopravě na získání informací, které jim přiznávají body 29 a 37 odůvodnění této směrnice, v každém případě je v rozporu s duchem této směrnice a tudíž vyloučeno, aby členské státy omezily působnost článků 13 a 14 GDPR na základě čl. 23 odst. 1 téhož nařízení. Má-li být totiž zmíněné právo účinné, musí se týkat rovněž kategorií údajů PNR, které mají být předávány.

176. Ve světle všech výše uvedených úvah se s výhradou navržených omezení a vysvětlení podaných v souvislosti se třetí předběžnou otázkou domnívám, že údaje PNR, jejichž zpracování je stanoveno ve směrnici PNR, jsou podstatné, přiměřené a nepřekračují určitou míru, a to ve vztahu k cílům sledovaným touto směrnicí, a že jejich rozsah nepřekračuje to, co je nezbytné nutné ke splnění těchto cílů.

– *K citlivým údajům*

177. Směrnice PNR obecně zakazuje jakékoli zpracování „citlivých údajů“¹⁶⁸.

¹⁶⁶ – Viz bod 2.7.4 pokynů ICAO.

¹⁶⁷ – Požadavek týkající se zaručení bezpečnosti a spolehlivosti předávání údajů útvarům pro informace o cestujících je ostatně uveden i v čl. 16 odst. 1 směrnice PNR v souvislosti s elektronickými prostředky použitými k tomuto předávání a představoval jedno z kritérií, jimiž se řídila Komise v okamžiku, kdy v souladu s odstavcem 3 téhož článku přijímala společné protokoly a datové formáty, které mají používat letečtí dopravci při tomto předávání; viz prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2017/759 ze dne 28. dubna 2017 o společných protokolech a datových formátech, které mají používat letečtí dopravci při předávání údajů PNR útvarům pro informace o cestujících (Úř. věst. 2017, L 113, s. 48).

¹⁶⁸ – Viz bod 37 odůvodnění směrnice PNR.

178. Přestože tato směrnice neobsahuje žádnou definici pojmu „citlivé údaje“, z jejího čl. 13 odst. 4 vyplývá, že tato definice zahrnuje přinejmenším „údaj[e] PNR, které odhalují rasový nebo etnický původ dané osoby, její politické názory, náboženské či filozofické přesvědčení, členství v odborové organizaci, zdraví, sexuální život nebo sexuální orientaci“¹⁶⁹. V bodě 165 posudku 1/15 Soudní dvůr upřesnil, že jakékoli opatření založené na předpokladu, že jeden či více znaků „by sám o sobě a nezávisle na individuálním chování dotyčného cestujícího mohl být relevantní z hlediska účelu zpracování údajů PNR, [...] by bylo v rozporu s právy zaručenými v člancích 7 a 8 Listiny ve spojení s jejím článkem 21“. Pokud tedy směrnice PNR zakazuje jakékoli zpracování údajů uvedených v jejím čl. 13 odst. 4, pohybuje se tak v mezích, které určil Soudní dvůr pro použití těchto kategorií údajů v rámci systému zpracování údajů PNR, bez ohledu na to, zda vychází z vnitrostátního práva, z unijního práva nebo z mezinárodní dohody uzavřené Unií.

179. Obecný zákaz zpracování citlivých údajů, který je obsažen ve směrnici PNR, zahrnuje i *shromažďování* těchto údajů. Jak totiž výslovně uvádí bod 15 odůvodnění této směrnice, ani jedna z 19 rubrik uvedených v příloze I neobsahuje údaje PNR stanovené v čl. 13 odst. 4 této směrnice.

180. Přestože tyto údaje nejsou výslovně uvedeny v žádné ze zmíněných rubrik, mohly by nicméně spadat zejména do rubriky „Obecné poznámky“, která je součástí bodu 12 přílohy I představující „volné pole“, jež může, jak již bylo uvedeno v rámci přezkumu třetí předběžné otázky, zahrnovat blíže neurčený počet informací rozmanité povahy. Jak již ostatně upozornil Soudní dvůr v bodě 164 posudku 1/15, existuje totiž konkrétní riziko, že informace spadající do této rubriky, jež se týkají například dietních preferencí, žádostí o asistenci či cenových paušálů zvýhodňujících některé kategorie osob nebo sdružení, přímo odhalí citlivé údaje ve smyslu čl. 13 odst. 4 směrnice PNR, zejména takové, které se týkají náboženského přesvědčení dotyčných osob, jejich zdraví nebo jejich členství v odborové organizaci či politické straně.

181. Vzhledem k tomu, že zpracování těchto údajů je směrnicí PNR každopádně vyloučeno, jejich předávání leteckými dopravci nejen zjevně překračuje meze toho, co je nezbytně nutné, ale současně se jeví jako zcela zbytečné. V této souvislosti je nutné zdůraznit, že okolnost, že podle čl. 13 odst. 4 druhé věty směrnice PNR jsou útvary pro informace o cestujících každopádně povinny okamžitě zlikvidovat údaje PNR, které odhalují některou z informací vyjmenovaných v první větě téhož odstavce, nemůže umožnit ani odůvodnit předávání těchto údajů¹⁷⁰, neboť zákaz zpracování těchto údajů, který je obsažen ve výše uvedené směrnici, musí být účinný již počínaje první etapou zpracování údajů PNR. Povinnost zlikvidovat citlivé údaje není tedy ničím jiným než další zárukou, kterou tato směrnice stanoví pro případ, že by výjimečně tyto údaje byly předány útvarům pro informace o cestujících omylem.

182. Jak ostatně konstatoval i generální advokát P. Mengozzi v bodě 222 svého stanoviska k posudku 1/15¹⁷¹, vzhledem k tomu, že informace, jež spadají do takových rubrik představujících „volný text“, jako je rubrika „Obecné poznámky“, která je uvedena v bodě 12 přílohy I, a jež mohou obsahovat citlivé údaje ve smyslu čl. 13 odst. 4 směrnice PNR, sdělují cestující pouze fakultativně, je málo pravděpodobné, že by osoby zapojené do teroristických trestných činů nebo do závažné

¹⁶⁹ – Všechny kategorie osobních údajů vyjmenované v čl. 13 odst. 4 směrnice PNR odpovídají kategoriím spadajícím do pojmu „zvláštní kategorie osobních údajů“, která je uvedena v čl. 9 odst. 1 GDPR.

¹⁷⁰ – V tomto ohledu považuji za irelevantní argumenty, jež byly vzneseny některými z členských států, které předložily vyjádření ke druhé předběžné otázce, a jež vycházejí z existence technických prostředků umožňujících snadnou likvidaci citlivých údajů předaných leteckými dopravci.

¹⁷¹ – Stanovisko generálního advokáta P. Mengozziho k posudku 1/15 (Dohoda PNR mezi EU a Kanadou), EU:C:2016:656.

trestné činnosti uskutečnily takové spontánní sdělení, což znamená, že systematické předávání těchto údajů by se zřejmě týkalo většinou pouze osob, které požádaly o nějakou doplňkovou službu a které ve skutečnosti nejsou pro donucovací složky vůbec významné¹⁷².

183. V rámci přezkumu třetí předběžné otázky jsem dospěl k závěru, že bod 12 přílohy I, který zahrnuje rubriku „Obecné poznámky“, nespĺňuje požadavky jasnosti a přesnosti stanovené v čl. 52 odst. 1 první větě Listiny. Z výše uvedených důvodů zastávám názor, že ani začlenění této rubriky do kategorií údajů, které mají být systematicky předávány útvarům pro informace o cestujících, bez jakéhokoli upřesnění, jakých informací se může týkat, nespĺňuje požadavek nezbytnosti, který je stanoven v čl. 52 odst. 1 druhé větě Listiny, tak jak ji vykládá Soudní dvůr¹⁷³.

184. Vyloučení rubrik představujících „volný text“ ze seznamu údajů PNR, které mají být předávány státním orgánům v rámci systému zpracování údajů PNR, tedy s ohledem na výše uvedené nepostačuje k tomu, aby bylo odstraněno riziko, že budou citlivé údaje přesto zpřístupněny zmíněným orgánům. Lze je totiž nejen přímo vyvodit z informací spadajících do takových rubrik, ale i nepřímo získat či domyslet z informací obsažených v „kódovaných“ rubrikách. Například příjmení cestujícího v letecké dopravě může poskytnout určité vodítko nebo alespoň prostor k hypotézám, pokud jde o etnický původ nebo náboženské přesvědčení dotyčného cestujícího. Totéž platí i o státní příslušnosti. Tyto údaje zpravidla nebývají vylučovány ze seznamu údajů PNR, jež mají být předávány, ani nebývají likvidovány ze strany orgánů oprávněných k jejich přijímání. Aby se zamezilo nebezpečí, že bude na základě chráněných charakteristik stigmatizováno značné množství jednotlivců, kteří nejsou podezřelí ze spáchání žádného trestného činu, je důležité, aby systém zpracování údajů PNR stanovil dostatečné záruky, jež umožní vyloučit ve všech etapách zpracování shromážděných údajů, že by tyto charakteristiky mohly být přímo či nepřímo brány v úvahu během tohoto zpracování údajů, například tím, že se během automatizované analýzy použijí selektory vycházející z těchto charakteristik. K tomuto bodu se ještě vrátím v průběhu svého přezkumu.

185. Na základě všech výše uvedených úvah mám za to, že s výhradou závěru, k němuž jsem dospěl v bodě 183 výše, směrnice PNR stanoví ve stadiu, kdy jsou údaje PNR předávány útvarům pro informace o cestujících, dostatečné záruky pro ochranu citlivých údajů.

iii) K pojmu „cestující“ (čtvrtá předběžná otázka)

186. Podstatou čtvrté předběžné otázky, kterou položil předkládající soud Soudnímu dvoru, je, zda je systém zavedený směrnicí PNR, v rozsahu, v němž umožňuje plošné předávání a zpracování údajů PNR všech osob spadajících pod pojem „cestující“ ve smyslu čl. 3 bodu 4 této směrnice, a to bez ohledu na jakoukoli objektivní skutečnost, z níž by bylo možné usuzovat, že dotyčná osoba může představovat riziko pro veřejnou bezpečnost, slučitelný s články 7, 8 a čl. 52 odst. 1 Listiny. Předkládající soud se táže zejména, zda lze na systém zpracování osobních údajů zavedený směrnicí PNR použít judikaturu Soudního dvora v oblasti uchovávání a zpřístupňování údajů v odvětví elektronických komunikací.

¹⁷² – Je třeba uvést, že dokonce i pokyny ICAO, které vylučují, že by citlivé údaje, které lze vyvodit z rubrik představujících „volný text“, mohly být užitečné pro posouzení rizika, které může být spojeno s určitým cestujícím, nicméně doporučují smluvním státům, aby tyto údaje zohledňovaly pouze v případech, že existují konkrétní poznatky hovořící ve prospěch jejich použití pro účely sledované prostřednictvím režimů PNR těchto států.

¹⁷³ – Je třeba připomenout, že totéž vyloučení navrhl i evropský inspektor ochrany údajů ve svém posudku ze dne 25. března 2011, bod 47.

187. Pro účely, které mají význam v nyní projednávané věci, dospěl Soudní dvůr v této judikatuře k závěru, že právní úprava, která za účelem boje proti závažné trestné činnosti stanoví preventivní plošné a nerozlišující *uchovávání* provozních údajů týkajících se elektronických komunikací a lokalizačních údajů¹⁷⁴, s cílem zpřístupnit tyto údaje donucovacím složkám bez jakéhokoli rozlišování, omezení či výjimky v závislosti na sledovaném cíli, nemůže být v zásadě považována v demokratické společnosti za odůvodněnou¹⁷⁵. K témuž závěru dospěl Soudní dvůr i v souvislosti s vnitrostátní právní úpravou, která za účelem boje proti terorismu stanoví *automatizovanou analýzu všech výše uvedených důvodů* prostřednictvím filtrování, jež provádějí poskytovatelé služeb elektronických komunikací na žádost příslušných vnitrostátních orgánů a podle jimi stanovených parametrů¹⁷⁶. Podle Soudního dvora mohou být taková opatření odůvodněná pouze v situacích, kdy dotyčný členský stát čelí závažnému ohrožení národní bezpečnosti, které se jeví jako skutečné a aktuální nebo předvídatelné, přičemž rozhodnutí o provedení těchto opatření je předmětem účinného přezkumu soudem nebo nezávislým správním orgánem¹⁷⁷. Zavedení těchto opatření v takových situacích musí být navíc podle Soudního dvora časově omezeno na to, co je nezbytně nutné, a v žádném případě nemůže být systematické¹⁷⁸.

188. Dále je třeba uvést, že ačkoli ve výše uvedené judikatuře nezašel Soudní dvůr tak daleko jako v rozsudku Schrems I, kde výslovně prohlásil, že došlo k narušení podstaty práva na respektování soukromého života, dospěl nicméně k závěru, že dotčená opatření vedla k natolik závažnému zásahu, že s výhradou omezeného případu týkajícího se zvláštního ohrožení národní bezpečnosti členského státu prostě nemohla být považována za opatření nepřekračující meze toho, co je nezbytně nutné, a potažmo za opatření slučitelná s Listinou¹⁷⁹, a to bez ohledu na případné záruky stanovené pro případ rizika zneužití a nedovoleného přístupu k dotyčným údajům¹⁸⁰.

189. Již jsem měl příležitost zdůraznit, že taková právní úprava, jako je právní úprava stanovená směrnicí PNR, má několik styčných bodů s opatřeními takového druhu, jako jsou opatření, jež zkoumal Soudní dvůr v judikatuře zmíněné v předchozích bodech tohoto stanoviska, což jí dodává zvláště invazivní povahu. Tato směrnice totiž zavádí plošný a nerozlišující systém shromažďování a automatické analýzy osobních údajů významné části obyvatelstva, který se používá komplexně na všechny osoby spadající do pojmu „cestující“ ve smyslu čl. 3 bodu 4 zmíněné směrnice, a tudíž i na osoby, u nichž neexistuje žádný poznatek, který by nasvědčoval tomu, že by jednání těchto osob mohlo mít byť nepřímou či vzdálenou souvislost s teroristickými činy nebo s činy spadajícími do závažné trestné činnosti. Právě za těchto okolností si předkládající soud klade otázku, zda je výše citovaná judikatura použitelná na takový systém zpracování údajů PNR, jako je systém zavedený směrnicí PNR.

¹⁷⁴ – Jedná se o údaje, které jsou způsobilé poskytnout údaje o komunikaci, kterou provedl uživatel prostředku elektronické komunikace nebo o umístění koncových zařízení, které tento uživatel používá.

¹⁷⁵ – V tomto smyslu viz rozsudky La Quadrature du Net, body 141 až 145, a Tele2 Sverige, body 105 a 106, které byly vydány v rámci výkladu čl. 15 odst. 1 směrnice 2002/58 ve světle článků 7, 8, 11 a čl. 52 odst. 1 Listiny, jakož i rozsudek Digital Rights, body 57 a 58, v němž Soudní dvůr prohlásil směrnicí 2006/24 za neplatnou.

¹⁷⁶ – Viz rozsudek La Quadrature du Net, bod 177.

¹⁷⁷ – Viz rozsudek La Quadrature du Net, body 134 až 139 a 177. Soudní dvůr rozhodl, že odpovědnost, která náleží členským státům v oblasti národní bezpečnosti, „odpovídá prvořadému zájmu chránit základní funkce státu a základní zájmy společnosti a zahrnuje prevenci a represí činností, které by mohly silně destabilizovat základní ústavní, politické, hospodářské nebo společenské uspořádání země, a zejména přímo ohrožovat společnost, obyvatelstvo nebo stát jako takový, jako jsou mimo jiné teroristické činnosti“; viz rozsudky La Quadrature du Net, bod 135, a Privacy International, bod 74.

¹⁷⁸ – Viz rozsudek La Quadrature du Net, body 138 a 178.

¹⁷⁹ – Viz zejména rozsudek La Quadrature du Net, body 141 až 145.

¹⁸⁰ – Viz rozsudek La Quadrature du Net, body 115 a 116; viz rovněž stanovisko generálního advokáta M. Campose Sánchez-Bordony ke spojeným věcem SpaceNet a Telekom Deutschland (C 793/19 a C 794/19, EU:C:2021:939, body 74 a 75).

190. V tomto ohledu je namístě uvést, že Soudní dvůr v posudku 1/15, v jehož bodech 186 až 189 zkoumal osobní působnost návrhu dohody o PNR mezi Kanadou a EU, vyloučil jakoukoli možnost klást na roveň na straně jedné opatření směřující k uchovávání a plošnému a nerozlišujícímu přístupu k obsahu elektronických komunikací a k provozním a lokalizačním údajům a na straně druhé předávání údajů PNR a jejich automatizované zpracování v rámci předběžného posuzování cestujících, jichž se tato dohoda týká. V době, kdy byl tento posudek vydán, však již existovala ustálená judikatura – která byla pouhých několik měsíců před tímto vydáním potvrzena rozsudkem Tele2 Sverige, na nějž odkazuje předkládající soud –, v němž byla tato opatření s výhradou přesně určených zvláštních okolností¹⁸¹ prohlášena za neslučitelná s Listinou¹⁸². Nejnovější rozsudky, jež vydal Soudní dvůr v této oblasti, zvláště pak rozsudek La Quadrature du Net, na tuto judikaturu navazují, upřesňují ji a rozvíjejí některá její hlediska.

191. Ve výše uvedených bodech posudku 1/15 Soudní dvůr výslovně prohlásil, že se nejeví, že dohoda o PNR mezi Kanadou a EU tím, že umožňuje *předávání a automatizované zpracování* údajů PNR o všech cestujících v letecké dopravě směřující do Kanady, a to pro účely předběžného posouzení těchto údajů, překračuje meze toho, co je nezbytně nutné, a to i přesto, že takové předávání a takové zpracování mělo být prováděno „nezávisle na jakékoli objektivní skutečnosti, na jejímž základě by bylo možné se domnívat, že cestující mohou představovat riziko pro veřejnou bezpečnost v Kanadě“¹⁸³. V bodě 187 tohoto posudku dokonce Soudní dvůr konstatoval, že „[v]yloučení některých kategorií osob či některých zón původu těchto osob by [...] mohlo bránit naplnění cíle automatizovaného zpracování údajů PNR, tj. ověřováním těchto údajů identifikovat v rámci všech cestujících v letecké dopravě osoby, jež by mohly představovat riziko pro veřejnou bezpečnost, a mohlo by umožnit, aby toto ověřování bylo obcházeno“¹⁸⁴.

192. Přinejmenším v souvislosti s plošným a nerozlišujícím předáváním údajů PNR se tedy Soudní dvůr vzdálil od přísnějšího postoje, který zaujímal v oblasti uchovávání a přístupu k metadatům.

193. I když nelze popřít, že ve svých úvahách Soudní dvůr zohlednil, jak vyplývá zvláště z bodů 152 a 188 posudku 1/15, zaprvé konstatování, že automatizované zpracování údajů PNR usnadňuje bezpečnostní kontroly, zejména na hranicích, a zadruhé skutečnost, že v souladu s Chicagskou úmluvou se cestující v letecké dopravě mající v úmyslu vstoupit na území smluvního státu musí podrobit kontrolám a jsou povinni dodržovat podmínky vstupu a výstupu stanovené daným státem včetně ověření jejich údajů PNR, mám za to, že existují další důvody, které hovoří ve prospěch výše uvedené rozmanitosti možných postojů, a že prvořadým z těchto důvodů je povaha zpracovávaných údajů.

194. Soudní dvůr již několikrát zdůraznil, že nejen obsah elektronické komunikace, ale i metadata mohou odhalit informace o „celé řadě aspektů soukromého života subjektů údajů včetně citlivých informací, jako jsou sexuální orientace, politické názory, náboženské, filozofické, sociálněprávní nebo jiné přesvědčení, jakož i zdravotní stav“; že z těchto údajů jako celku „lze vyvodit velmi přesné závěry o soukromém životě osob, jejichž údaje byly uchovány, tedy o každodenních zvyklostech, o místech, kde trvale či přechodně pobývají, o denních či jiných přesunech, o aktivitách, společenských vztazích těchto osob a o společenských kruzích, s kterými se stýkají“,

¹⁸¹ – Viz rozsudek Tele2 Sverige, bod 119.

¹⁸² – V tomto smyslu viz rozsudek Tele2 Sverige, body 103 až 107 a 119, jakož i citovaná judikatura.

¹⁸³ – Viz posudek 1/15, body 186 a 187.

¹⁸⁴ – V rozsudcích Digital Rights (bod 59) a Tele2 Sverige (bod 111), jakož i v pozdější judikatuře (viz zejména rozsudek La Quadrature du Net, bod 143 až 150), byla právě okolnost, že dotčená právní úprava nebyla založena na „objektivních skutečnostech“ takového druhu, jako byly objektivní skutečnosti, jež zmínil Soudní dvůr v bodě 187 posudku 1/15 a jež umožňují zaměřit se na osoby, z jejichž údajů lze vyvodit přinejmenším nepřímou souvislost se závažnými trestnými činy, považována za důvod nepřiměřenosti této právní úpravy.

a že na základě těchto údajů lze zejména vytvořit „profil subjektů údajů, který je s ohledem na právo na ochranu soukromého života informací stejně citlivé povahy, jako je samotný obsah sdělení“¹⁸⁵. Dále je třeba připomenout, že právní předpisy, které Soudní dvůr až dosud zkoumal, včetně právních předpisů obsažených ve směrnici 2006/24, nestanovily žádnou výjimku a použily se i na příchozí či odchozí komunikace se službami sociální nebo náboženské povahy nebo na komunikace pracovníků podléhajících profesnímu tajemství. Soudní dvůr tedy nekonstatoval narušení podstaty práva na respektování soukromí, přesto však uvedl, že „[v]zhledem k citlivé povaze informací, které mohou z provozních a lokalizačních údajů vyplynout, je [...] důvěrnost těchto údajů zásadní pro právo na respektování soukromého života“¹⁸⁶.

195. Jak již bylo uvedeno v bodech 77 a 98 tohoto stanoviska, Soudní dvůr sice v posudku 1/15 uznal, že údaje PNR mohou případně odhalit velmi přesné informace o soukromém životě určité osoby¹⁸⁷, na druhou stranu však rozhodl, že povaha těchto informací je omezena jen na určité aspekty tohoto soukromého života¹⁸⁸, takže přístup k těmto údajům je méně invazivní než přístup k obsahu elektronické komunikace, jakož i k provozním a lokalizačním údajům.

196. Zadruhé nejen, že se povaha údajů PNR liší od povahy provozních a lokalizačních údajů, ale současně se liší i množství a rozmanitost informací, které mohou jednotlivé tyto kategorie údajů odhalit, přičemž informace obsažené v údajích PNR jsou omezenější co do kvantity i kvality. Určující je přitom nejen to, že systémy plošného a nerozlišujícího zpracování údajů týkajících se elektronických komunikací se mohou vztahovat na téměř všechny cílové obyvatele, zatímco systémy zpracování údajů PNR se použijí na okruh jednotlivců, který je sice z číselného hlediska významný, avšak přesto omezenější, ale i četnost používání prostředků elektronické komunikace a množství těchto prostředků. Směrnice PNR ostatně stanoví shromažďování a zpracování omezeného a taxativně určeného počtu údajů PNR, vyjma údajů spadajících do kategorií vyjmenovaných v čl. 13 odst. 4 této směrnice, což znamená, že ne-li množství, pak alespoň citlivost informací týkajících se soukromí dotyčných osob, jež mohou být odhaleny, může být zčásti posouzena předem¹⁸⁹. V souvislosti s provozními a lokalizačními údaji je takové omezení typologie předmětných údajů, jež by umožnilo vyloučit většinu údajů, z nichž by mohly být vyvozeny citlivé informace, proveditelné jen zčásti, a to s ohledem na počet dotyčných uživatelů a komunikačních prostředků¹⁹⁰.

197. Zatřetí jakékoli zpracování metadat elektronických komunikací je způsobilé nejen k tomu, aby zasáhlo do důvěrné oblasti života téměř všech obyvatel, ale současně narušuje i výkon dalších svobod, jejichž prostřednictvím se každý jednotlivec podílí na společenském a demokratickém životě dané země¹⁹¹, a zvláště by mohlo mít odrazující dopad na svobodu projevu, která náleží uživatelům prostředků elektronické komunikace¹⁹² a je „jedním ze základních pilířů demokratické a pluralitní společnosti“ a součástí hodnot, na kterých je založena Unie¹⁹³. Toto hledisko je spjato s opatřeními vztahujícími se na výše uvedené kategorie osobních údajů a systémů zpracování údajů PNR se v zásadě netýká.

¹⁸⁵ – Viz rozsudek La Quadrature du Net (bod 117 a citovaná judikatura); viz rovněž rozsudek Prokuratuur (bod 36).

¹⁸⁶ – Rozsudek La Quadrature du Net, bod 142.

¹⁸⁷ – Viz posudek 1/15, body 128 a 150.

¹⁸⁸ – Viz posudek 1/15, bod 150.

¹⁸⁹ – Pokud jde o potíže související s takovým posouzením v souvislosti s metadaty, viz rozsudek Prokuratuur, bod 40.

¹⁹⁰ – Pokusil se o to německý zákonodárce v právní úpravě, jež byla předmětem spojených věcí C-793/19 a C-794/19, SpaceNet a Telekom Deutschland, k nimž předložil stanovisko generální advokát M. Campos Sánchez-Bordona (EU:C:2021:939, body 60 a 61).

¹⁹¹ – V této souvislosti odkazují na bod 93 tohoto stanoviska.

¹⁹² – Viz rozsudek La Quadrature du Net, bod 118 a citovaná judikatura.

¹⁹³ – Viz rozsudek Tele2 Sverige, bod 93.

198. Začtvrté zejména s ohledem na množství a rozmanitost informací citlivé povahy, které mohou být vyvozeny z obsahu elektronických komunikací, jakož i z provozních a lokalizačních údajů, existuje v případě zpracování těchto údajů výrazně vyšší riziko svévolnosti, než je tomu u systémů zpracování údajů PNR.

199. Ze všech výše uvedených důvodů mám za to, že přísnější postoj, který zaujímá Soudní dvůr v oblasti elektronických komunikací, není jako takový použitelný na systémy zpracování údajů PNR. V tomto smyslu se již Soudní dvůr alespoň implicitně vyjádřil v posudku 1/15, a to v souvislosti s mezinárodní dohodou zavádějící takový systém pro účely ochrany bezpečnosti třetí země. Zastávám názor, že v souvislosti se směrnicí PNR, jejímž cílem je ochrana vnitřní bezpečnosti Unie, je tento postoj odůvodněn tím spíše.

200. Je tedy třeba uvést, což již učinil generální advokát P. Mengozzi v bodě 216 svého stanoviska k posudku 1/15¹⁹⁴, že samotným zájmem systémů zpracování údajů PNR bez ohledu na to, zda jsou přijaty jednostranně nebo jsou předmětem mezinárodní dohody, je právě zaručit hromadné předávání údajů, které umožní příslušným orgánům identifikovat za pomoci nástrojů automatizovaného zpracování a postupů nebo předem stanovených kritérií po posouzení jednotlivce, neznámé pro trestní orgány, kteří ale mohou představovat „zájem“ nebo „riziko“ pro veřejnou bezpečnost, a kteří tudíž mohou následně podléhat důkladnějším individuálním kontrolám. Požadavek „důvodného podezření“, který byl potvrzen judikaturou ESLP týkající se cílených odposlechnů prováděných v rámci trestního vyšetřování¹⁹⁵ i judikaturou Soudního dvora vydanou v oblasti uchovávání metadat¹⁹⁶, je tedy v souvislosti s takovým předáváním a s takovým zpracováním méně významný¹⁹⁷. Cíl zaměřený především na prevenci, který je sledován výše uvedenými režimy, rovněž nemůže být proveden omezením použití této právní úpravy na vymezenou kategorii jednotlivců, jak ostatně Soudní dvůr uvedl v bodech posudku 1/15, které byly připomenuty v bodě 191 tohoto stanoviska, takže rozsah působnosti směrnice PNR podle všeho zajišťuje účinné dosažení tohoto cíle¹⁹⁸.

201. Dále je třeba zdůraznit, že na strategický význam zpracování údajů PNR jakožto hlavního nástroje sloužícího společné reakci Unie na terorismus a závažnou trestnou činnost a významné součásti bezpečnosti Unie upozorňuje opakovaně také Komise¹⁹⁹. Úlohu, kterou hrají systémy zpracování údajů PNR v rámci „globálního přístupu“ k boji proti terorismu, uznala i Rada bezpečnosti Organizace spojených národů, která v rezoluci 2396 (2017)²⁰⁰ požaduje, aby členské státy OSN „pro účely prevence, odhalování a vyšetřování teroristických trestných činů a s nimi souvisejících cest dokázaly v rámci standardů a doporučených postupů ICAO shromažďovat, zpracovávat a analyzovat údaje PNR a zajistit, aby tyto údaje používaly a sdílely všechny jejich

¹⁹⁴ – Stanovisko generálního advokáta P. Mengozziho k posudku 1/15 [(Dohoda PNR mezi EU a Kanadou), EU:C:2016:656].

¹⁹⁵ – Viz zejména ESLP, 4. prosince 2015, Roman Zacharov v. Rusko (CE:ECHR:2015:1204JUD004714306, bod 260).

¹⁹⁶ – Viz rozsudky La Quadrature du Net (body 146 až 151) a Tele2 Sverige (bod 119).

¹⁹⁷ – V tomto smyslu, pokud jde o opatření týkající se hromadných odposlechnů, viz rozsudek Big Brother Watch, bod 348.

¹⁹⁸ – Viz *per analogiam* rozsudek ze dne 3. října 2019, A a další (C-70/18, EU:C:2019:823, bod 61).

¹⁹⁹ – Viz z nedávné doby sdělení Komise o strategii bezpečnostní unie EU [COM(2020) 605 final, s. 28], jakož i sdělení Komise – Protiteroristická agenda pro EU: předvídaní, prevence, ochrana a reakce [COM(2020) 795 final, s. 15 a násl.].

²⁰⁰ – Rezoluce ze dne 21. prosince 2017 [dále jen „rezoluce 2396 (2017)“], [https://undocs.org/fr/S/RES/2396\(2017\)](https://undocs.org/fr/S/RES/2396(2017)).

příslušné vnitrostátní orgány a plně přitom dbaly na dodržování lidských práv a základních svobod“²⁰¹. Tato povinnost byla znovu potvrzena v rezoluci 2482/2019 v oblasti terorismu a závažné nadnárodní trestné činnosti²⁰².

202. Přijetí systému zpracování údajů PNR harmonizovaného na unijní úrovni jak pro lety mimo EU, tak – v případě států, které využily článku 2 směrnice PNR – pro lety uvnitř EU, umožňuje zajistit, že při zpracování těchto údajů budou dodrženy přísné standardy ochrany práv zakotvených v člancích 7 a 8 Listiny, které jsou stanoveny touto směrnicí, a zavádí referenční právní režim pro sjednávání mezinárodních dohod o zpracování a předávání údajů PNR²⁰³.

203. Ačkoli je ostatně pravda, že systém zavedený směrnicí PNR se týká bez rozdílu všech cestujících v letecké dopravě, což správně zdůraznil zvláště Parlament ve svém písemném vyjádření a na což upozornila i Rada bezpečnosti Organizace spojených národů v rezoluci 2396 (2017), která zmiňuje konkrétní riziko použití civilního letectví k teroristickým účelům, a to současně jako dopravní prostředek i jako cíl²⁰⁴, existuje objektivní souvislost mezi leteckou dopravou a hrozbami pro veřejnou bezpečnost, jež souvisí zejména s terorismem a alespoň s některými druhy závažné trestné činnosti, jako je zvláště obchod s drogami a s lidmi, které mají navíc významnou přeshraniční rovinu.

204. A konečně je namístě zdůraznit, že cestující v letecké dopravě jsou při příletu do Unie i při odletu z Unie povinni podrobit se bezpečnostním kontrolám, na což upozornily i Parlament, Rada a některé z členských států, které předložily písemná vyjádření²⁰⁵. Jak rovněž uvedl Soudní dvůr v posudku 1/15, předávání a zpracování údajů PNR před jejich příletem nebo odletem tyto kontroly usnadňuje a urychluje, neboť umožňuje donucovacím složkám zaměřit se na cestující, u nichž jsou známy skutečnosti nasvědčující existenci skutečného rizika pro bezpečnost²⁰⁶.

205. A co se konečně týče rozšíření systému zavedeného směrnicí PNR na lety uvnitř EU, ačkoli nelze *a priori* vyloučit veškerá narušení volného pohybu občanů Unie, který je zakotven zvláště v článku 45 Listiny, mám za to, že zásah do soukromí vyplývající ze směrnice PNR je sice závažný, avšak nikoli natolik, aby měl sám o sobě odrazující dopad na výkon této svobody, a že veřejnost může dokonce vnímat zpracování údajů PNR jako opatření nezbytné k zajištění bezpečnosti leteckých cest²⁰⁷. Možnost vzniku takového odrazujícího dopadu musí být ovšem neustále zkoumána a sledována.

²⁰¹ – Viz rezoluce 2396 (2017), bod 12; v témže bodě Rada bezpečnosti Organizace spojených národů „vyzývá ICAO, aby ve spolupráci se svými členskými státy zavedla standard pro shromažďování, používání, zpracování a ochranu údajů PNR“. Na základě této výzvy přijala ICAO dne 23. června 2020 dodatek č. 28 k příloze 9 Chicagské úmluvy, která, jak již bylo uvedeno výše, zavádí mezinárodní normy v oblasti usnadnění a jejíž kapitola 9 oddíl D se konkrétně týká PNR. Dne 12. ledna 2021 přijala Komise návrh rozhodnutí Rady o postoji, který má být zaujat jménem Unie v [ICAO] v souvislosti s tímto dodatkem [COM(2021) 16 final].

²⁰² – Rezoluce ze dne 19. července 2019, bod 15 písm. c), [https://undocs.org/fr/S/RES/2482\(2019\)](https://undocs.org/fr/S/RES/2482(2019)).

²⁰³ – V současnosti existují dvě mezinárodní dohody, jež uzavřela EU s Austrálií [dohoda mezi Evropskou unií a Austrálií o zpracování údajů PNR] leteckými dopravci a o jejich předávání australské správě pro cla a ochranu hranic (Úř. věst. 2012, L 186, s. 4)] a se Spojenými státy americkými [dohoda mezi Spojenými státy americkými a Evropskou unií o využívání údajů PNR] a o jejím předávání Ministerstvu vnitřní bezpečnosti Spojených států (Úř. věst. 2012, L 215, s. 5)]. Právě probíhá společné posouzení obou těchto dohod za účelem uzavření dalších dohod. Dne 18. února 2020 zmocnila Rada Komise mimo jiné k tomu, aby zahájila jednání s Japonskem.

²⁰⁴ – Viz rezoluce 2396 (2017), s. 4.

²⁰⁵ – Včetně osob požívajících právo na volný pohyb na základě unijního práva; viz rovněž nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/458 ze dne 15. března 2017, kterým se mění nařízení (EU) 2016/399 s ohledem na posílení kontrol na vnějších hranicích za použití příslušných databází (Úř. věst. 2017, L 74, s. 7).

²⁰⁶ – V tomto smyslu viz rovněž posudek 1/15, bod 187. Viz rovněž sdělení Komise o globálním přístupu k přenosům údajů [PNR] do třetích zemí [COM(2010) 492 final, s. 6, bod 2.2].

²⁰⁷ – Obdobně uvažovala i Komise ve svém návrhu směrnice PNR, s. 3.

206. Má-li však být dosaženo souladu s judikaturou uvedenou v bodech 107 a 108 tohoto stanoviska, směrnice PNR nemůže pouze požadovat, aby přístup k údajům PNR o všech cestujících v letecké dopravě i automatické zpracování těchto údajů odpovídaly sledovanému cíli, ale kromě toho musí také jasně a přesně stanovit hmotněprávní a procesní podmínky, jimiž jsou tento přístup a toto zpracování vázány, jakož i následné použití těchto údajů²⁰⁸, a pro každou etapu tohoto procesu musí stanovit odpovídající záruky. V rámci přezkumu druhé předběžné otázky jsem již zmínil záruky, které jsou spojeny s předáváním údajů PNR útvarům pro informace o cestujících. V souvislosti s přezkumem šesté předběžné otázky uvedu přehled záruk, jež provázejí konkrétně automatizované zpracování těchto údajů, a v souvislosti s přezkumem osmé předběžné otázky přehled záruk spojených s uchováváním těchto údajů.

207. Před zahájením tohoto přezkumu je třeba zdůraznit, že v rámci systému záruk zavedených směrnicí PNR má zásadní význam dohled vykonávaný nezávislým orgánem dohledu uvedeným v článku 15 této směrnice. Podle tohoto článku musí na jakékoli zpracování údajů stanovené touto směrnicí dohlížet nezávislý orgán dohledu, který má pravomoc ověřovat zákonnost tohoto zpracování, provádět šetření, inspekce a audity a řešit stížnosti, jež předloží kterýkoliv subjekt údajů. Tato kontrola, kterou provádí vnější subjekt pověřený ochranou zájmů, jež by se mohly dostat do střetu se zájmy, jež sledují ti, kdo zpracovávají údaje PNR, a která má zajistit, že budou dodržena všechna omezení a všechny pojistky, jež jsou s tímto zpracováním spojeny, představuje hlavní záruku výslovně uvedenou v čl. 8 odst. 3 Listiny a z pohledu ochrany dotčených základních práv dokonce účinnější než systém procesních prostředků, jež mohou jednotlivci využít. Podle mého názoru je tedy zásadní, aby pravomoci dohledu, jež jsou stanoveny v článku 15 směrnice PNR, Soudní dvůr vykládal extenzivně, a aby členské státy při provádění této směrnice do vnitrostátního práva přiznaly svému vnitrostátnímu orgánu dohledu plný rozsah těchto pravomocí tím, že mu poskytnou materiální a personální zdroje potřebné k plnění jeho úlohy.

208. Na základě všech výše uvedených úvah zastávám názor, že směrnice PNR tím, že umožňuje předávání a automatizované zpracování údajů o všech osobách odpovídajících pojmu „cestující“ ve smyslu čl. 3 bodu 4 této směrnice, nepřekračuje meze toho, co je nezbytně nutné.

iv) K tomu, zda je předběžné posuzování cestujících dostatečně jasné, přesné a zda nepřekračuje meze toho, co je nezbytně nutné (šestá předběžná otázka)

209. Podstatou šesté předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda je předběžné posuzování, které je stanoveno v článku 6 směrnice PNR, slučitelné s články 7, 8 a čl. 52 odst. 1 Listiny. Přestože se znění této otázky soustředí na systematickou a plošnou povahu automatizovaného zpracování údajů PNR o všech cestujících v letecké dopravě, které je s tímto předběžným posuzováním spojeno, z odůvodnění předkládacího rozhodnutí lze vyvodit, že Cour constitutionnelle (Ústavní soud) žádá Soudní dvůr o širší posouzení týkající se dodržení požadavků legality a přiměřenosti v souvislosti s tímto zpracováním. Toto posouzení bude tedy následně provedeno, přičemž se odkazuje na analýzu konkrétního zacílení automatického zpracování, která byla provedena v rámci přezkumu čtvrté předběžné otázky.

210. Článek 6 odst. 2 písm. a) směrnice PNR stanoví, že útvary pro informace o cestujících provádějí posuzování cestujících v letecké dopravě před jejich plánovaným přiletem do nebo odletem z členského státu. Cílem tohoto posuzování je identifikace osob, u kterých je vyžadováno další prověření příslušnými orgány, „vzhledem k tomu, že tyto osoby mohou být zapojeny do teroristického trestného činu nebo závažného trestného činu“. Podle čl. 6 odst. 6 směrnice PNR

²⁰⁸ – V tomto smyslu viz rozsudek Prokuratuur, bod 49 a citovaná judikatura.

předá útvar pro informace o cestujících daného členského státu údaje PNR osob identifikovaných v rámci výše uvedeného posouzení nebo výsledky zpracování těchto údajů k „dalšímu prověření“ příslušným orgánům téhož členského státu uvedeným v článku 7 této směrnice.

211. Článek 6 odst. 3 směrnice PNR stanoví, že cílem předběžného posuzování provedeného podle čl. 3 odst. 2 písm. a) je porovnat údaje PNR s databázemi, jež „mají význam“ [čl. 6 odst. 3 písm. a)], nebo tyto údaje zpracovat na základě předem stanovených kritérií [čl. 6 odst. 3 písm. b)].

212. Dříve než bude proveden přezkum obou těchto druhů zpracování údajů, je třeba uvést, že ze znění výše zmíněného čl. 6 odst. 3 nelze jednoznačně vyvodit, zda jsou členské státy povinny stanovit, že předběžné posuzování cestujících má být systematicky a ve všech případech prováděno prostřednictvím obou těchto automatizovaných analýz, nebo zda jsou, jak by mohlo naznačovat použití slovesa „moci“ a spojky „nebo“, oprávněny upravit své systémy takovým způsobem, aby na konkrétní případy uplatnily např. analýzu stanovenou v čl. 6 odst. 3 písm. b). V tomto ohledu by mělo být upřesněno, že v návrhu směrnice PNR bylo stanoveno, že tato analýza má být provedena pouze v rámci boje proti závažným přeshraničním trestným činům²⁰⁹.

213. Stejně jako Komise se domnívám, že zvláště ze systematiky směrnice PNR vyplývá povinnost členských států stanovit oba tyto druhy automatizovaného zpracování, a to z důvodů, které souvisejí rovněž s požadavkem zajistit co nejjednodušší používání unijního systému zpracování údajů PNR. Neznamená to však, že by členské státy nebyly oprávněny – a dokonce povinny, aby zajistily, že zpracování údajů, jež vyplývá z předběžného posuzování provedeného podle čl. 6 odst. 2 písm. a) směrnice PNR, nepřekročí meze toho, co je nezbytně nutné – zaměřit analýzu provedenou podle čl. 6 odst. 3 písm. b) směrnice PNR podle toho, jak je účinná, buď na všechny trestné činy uvedené v této směrnici, anebo ji vyhradit pouze pro některé z těchto trestných činů. Ve prospěch takového závěru hovoří i bod 7 odůvodnění směrnice PNR, v němž se uvádí, že „pro zajištění toho, aby údaje PNR byly i nadále zpracovávány v co nejomezenějším nezbytném rozsahu, by vytváření a používání kritérií pro posouzení mělo být omezeno na teroristické trestné činy a závažnou trestnou činnost, pro něž je použití takových kritérií relevantní“.

– *K porovnání s databázemi ve smyslu čl. 6 odst. 3 písm. a) směrnice PNR*

214. První ze způsobů předběžného posuzování, jež provádějí útvary pro informace o cestujících na základě čl. 6 odst. 2 písm. a) směrnice PNR, obnáší v souladu s čl. 6 odst. 3 písm. a) porovnání údajů PNR („data matching“) s databázemi s cílem vyhledávat případné pozitivní shody („hits“). Tyto pozitivní shody musí dále ověřit útvary pro informace o cestujících podle čl. 6 odst. 5 směrnice PNR, a než je případně předají příslušným orgánům, musí je převést do podoby „match“.

215. Jak uznal Soudní dvůr v bodě 172 posudku 1/15, rozsah zásahu do práv zakotvených v člancích 7 a 8 Listiny, který s sebou přináší výše uvedené druhy automatizované analýzy údajů PNR, závisí hlavně na databázích, na nichž se tento typ zpracování údajů zakládá. Je proto zásadní, aby ustanovení, jež takové zpracování údajů stanoví, určila dostatečně jasně a přesně databáze, s nimiž je povoleno porovnávat údaje, jež mají být zpracovány.

²⁰⁹ – Viz čl. 4 odst. 2 písm. a) návrhu směrnice PNR.

216. Podle čl. 6 odst. 3 písm. a) směrnice PNR porovnávají útvary pro informace o cestujících údaje PNR s „databázemi, jež mají význam“²¹⁰ z hlediska cílů sledovaných touto směrnicí. V tomto ustanovení je zmíněna také zvláštní kategorie databází, a sice databáze „hledaných osob nebo předmětů nebo osob a předmětů, o nichž byl proveden záznam“, u nichž se tedy má za to, že je unijní normotvůrce výslovně označuje za databáze, „jež mají význam“, ve smyslu tohoto ustanovení.

217. Vyjma výše uvedeného upřesnění není pojem „[databáze], jež mají význam“, dále upřesněn. Zvláště není uvedeno, zda je k tomu, aby mohly být databáze použité k porovnání údajů PNR považovány za databáze, „jež mají význam“, nutné, aby byly spravovány donucovacími orgány nebo obecněji jakýmkoli orgánem veřejné moci, nebo zda jim mají být pouze přímo či nepřímo dostupné. Upřesněna není ani povaha údajů, jež mohou takové databáze obsahovat, ani jejich vztah k cílům sledovaným směrnicí PNR²¹¹. Ze znění čl. 6 odst. 3 písm. a) směrnice PNR ostatně vyplývá, že za databáze, „jež mají význam“, mohou být považovány jak vnitrostátní, tak i unijní a mezinárodní databáze, což dále rozšiřuje seznam případně dotčených databází a posiluje otevřenou povahu tohoto pojmu²¹².

218. V souladu s obecnou výkladovou zásadou, která je zmíněna v bodě 151 tohoto stanoviska, náleží tedy Soudnímu dvoru, aby podal v rámci možností výklad čl. 6 odst. 3 písm. a) směrnice PNR a zvláště pojmu „[databáze], jež mají význam“, ve světle požadavků jasnosti a přesnosti, jež ukládá Listina. Vzhledem k tomu, že toto ustanovení stanoví zásah do základních práv zakotvených v člancích 7 a 8 Listiny, je navíc nutné, aby bylo vykládáno restriktivně a ohledem na požadavek týkající se zajištění přísných standardů ochrany těchto základních práv, tak jak je uvedeno zejména v bodě 15 odůvodnění směrnice PNR. Kromě toho musí být vykládáno ve světle zásady, která je uvedena v čl. 1 odst. 2 směrnice PNR a která se týká omezení účelů, pro něž mohou být údaje PNR zpracovány.

219. Zastávám názor, že s ohledem na výše uvedená kritéria musí být pojem „[databáze], jež mají význam“, vykládán v tom smyslu, že se týká pouze vnitrostátních databází spravovaných příslušnými orgány ve smyslu čl. 7 odst. 1 směrnice PNR, jakož i unijních a mezinárodních databází, jež příslušné orgány přímo využívají v rámci svých úkolů. Tyto databáze musí navíc přímo a úzce souviset s cíli zaměřenými na boj proti terorismu a závažné trestné činnosti, jež sleduje směrnice PNR, což znamená, že byly pro tyto účely vytvořeny. Pokud je zmíněný pojem vykládán takto, zahrnuje v zásadě či dokonce výlučně databáze hledaných osob nebo předmětů nebo osob a předmětů, o nichž byl proveden záznam, které jsou výslovně zmíněny v čl. 6 odst. 3 písm. a) směrnice PNR.

²¹⁰ – Zatímco ve francouzském znění jsou v čl. 6 odst. 3 písm. a) uvedeny „bases de données utiles“ (databáze, „jež mají význam“), ve většině ostatních jazykových znění se toto ustanovení týká spíše „bases de données pertinentes“ (databází, „jež jsou relevantní“): viz zejména španělské („pertinentes“), německé („massgeblich“), anglické („relevant“), italské („pertinenti“), nizozemské („relevant“) a portugalské („relevantes“) znění.

²¹¹ – Znění čl. 6 odst. 3 písm. a) směrnice PNR nasvědčuje tomu, že toto ustanovení zřejmě umožňuje provádění analýz v podobě vytěžování dat (data mining) porovnáním s velmi širokou škálou údajů, za předpokladu, že toto vytěžování bude vedeno v souladu s cíli sledovanými touto směrnicí. K rizikům spojeným s „data mining“ v oblasti údajů PNR viz Korffova zpráva, s. 77. Evropský inspektor ochrany údajů ve svém posudku ze dne 25. března 2011, bod 18, důrazně upozornil na okolnost, že databáze, s nimiž mohou být údaje PNR porovnávány, nejsou upřesněny a nejsou předvídatelné.

²¹² – Neurčitost a otevřenost, kterými se vyznačuje znění čl. 6 odst. 3 písm. a) směrnice PNR, jsou také příčinou velmi rozmanitého provedení této směrnice do vnitrostátních právních řádů, počínaje striktním výkladem pojmu „[databáze], jež mají význam“, podle něhož se stanovená analýza omezuje na pouhé porovnání s databázemi výslovně zmíněnými v tomto ustanovení (tak je tomu ve Spolkové republice Německo, jak vyplývá z vyjádření, jež Soudnímu dvoru předložila vláda této země), a konče širším výkladem zahrnujícím veškeré databáze, jež jsou dostupné či přístupné příslušným orgánům v rámci jejich úkolů (v tomto smyslu je formulován zvláště čl. 24 odst. 1 bod 1) zákona PNR.

220. Do pojmu „[databáze], jež mají význam“, zpravidla nespádají databáze spravované nebo využívané zpravodajskými službami členských států, ledaže by striktně splňovaly podmínku úzké souvislosti s cíli sledovanými směrnicí PNR a ledaže by daný členský stát přiznal svým zpravodajským službám zvláštní pravomoci v oblasti vymáhání práva²¹³.

221. Výše uvedený výklad je v souladu s doporučeními, jež poskytl Soudní dvůr v bodě 172 posudku 1/15.

222. Je nicméně pravda, že ani při takovém výkladu neumožňuje čl. 6 odst. 3 písm. a) směrnice PNR dostatečně přesnou identifikaci databází, jež budou členské státy používat pro porovnávání s údaji PNR, a nelze mít za to, že splňuje požadavky vyplývající z čl. 52 odst. 1 Listiny v té podobě, jak jej vykládá Soudní dvůr. Toto ustanovení musí být proto vykládáno v tom smyslu, že ukládá členským státům povinnost zveřejnit v rámci provedení směrnice PNR do vnitrostátního právního řádu seznam těchto databází a aktualizovat jej. Aby byla v tomto ohledu sjednocena praxe členských států, je dále žádoucí, aby byl na unijní úrovni vyhotoven seznam databází, „jež mají význam“, ve smyslu čl. 6 odst. 3 písm. a) směrnice PNR, a to databází spravovaných Uníí ve spolupráci s členskými státy i mezinárodních databází.

– *Ke zpracování údajů PNR na základě předem stanovených kritérií*

223. Druhý ze způsobů předběžného posuzování podle čl. 6 odst. 2 písm. a) směrnice PNR spočívá v automatizované analýze podle předem stanovených kritérií. V rámci této analýzy jsou údaje PNR zpracovávány zejména preventivně, a sice podle algoritmů, o nichž se předpokládá, že umožňují „identifikovat“ cestující, kteří by mohli být zapojeni do teroristických trestných činů nebo do závažné trestné činnosti. V této souvislosti provádějí útvary pro informace o cestujících zpravidla tzv. profilaci²¹⁴. Takové zpracování může mít závažné dopady na jednotlivce, kteří jsou prostřednictvím daných algoritmů identifikováni²¹⁵, a proto musí být přesně upraveno, pokud jde o podmínky jeho provádění a o záruky, jimiž musí být provázeno. Jak již totiž Soudní dvůr uvedl v bodě 172 posudku 1/15, rozsah zásahu do práv zakotvených v člancích 7 a 8 Listiny, který s sebou přináší tyto druhy analýzy, závisí hlavně na použitých předem stanovených vzorcích a kritériích.

224. V tomto ohledu je zapotřebí uvést zaprvé, že čl. 6 odst. 4 druhá věta směrnice PNR upřesňuje, že předem stanovená kritéria, podle nichž je prováděno předběžné posuzování stanovené v čl. 6 odst. 3 písm. b), musí být „cílená, přiměřená a specifická“. První z těchto požadavků se vztahuje k cíli sledovanému předběžným posuzováním stanoveným v odst. 2 písm. a) výše uvedeného článku, tj. k identifikaci osob, u kterých je vyžadováno další prověření příslušnými orgány, a navazuje tím na požadavek zdůrazněný Soudním dvorem v posudku 1/15, podle něhož mají použítá kritéria umožnit, aby bylo „cíleno“ na jednotlivce, vůči kterým může

²¹³ – Podle mého názoru nemohou mít členské státy v žádném případě za to, že jim čl. 6 odst. 3 písm. a) směrnice PNR ukládá povinnost povolit svému útvaru pro informace o cestujících, aby systematicky porovnával údaje PNR s „databázemi, jež mají význam“, ve smyslu zmíněného ustanovení, pokud jsou tyto databáze spravovány zpravodajskými službami daného státu.

²¹⁴ – Článek 3 bod 4 směrnice o ochraně údajů stanoví, že „profilováním“ se rozumí „jakákoli forma automatizovaného zpracování osobních údajů spočívající v jejich použití k hodnocení některých osobních aspektů vztahujících se k fyzické osobě, zejména k rozboru nebo odhadu aspektů týkajících se jejího pracovního výkonu, ekonomické situace, zdravotního stavu, osobních preferencí, zájmů, spolehlivosti, chování, místa, kde se nachází, nebo pohybu“. Stejná definice je obsažena i v čl. 4 bodě 4 GDPR a v bodě 1 písm. c) přílohy doporučení Výboru ministrů Rady Evropy CM/Rec(2021)8 ze dne 3. listopadu 2021 týkajícího se ochrany osob při automatizovaném zpracování osobních údajů v rámci profilování, https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a46148, (dále jen „doporučení z roku 2021 o profilování“).

²¹⁵ – V bodě 1 písm. j, i) doporučení z roku 2021 o profilování je uvedeno, že „vysoce rizikovým profilováním“ se rozumí „profilování, jehož provedení má právní účinky nebo jež má významný dopad na subjekt údajů nebo na skupinu osob, která byla profilováním identifikována“.

existovat „důvodné podezření“ ohledně účasti na teroristických trestných činech nebo závažné trestné činnosti²¹⁶. Takové „cílení“ obnáší použití abstraktních kritérií pro posuzování, nebo, řečeno slovy použitými v doporučení z roku 2021 o profilování, použití „profilů“²¹⁷, jejichž prostřednictvím jsou „filtrovány“ údaje PNR s cílem určit cestující, kteří danému profilu odpovídají a kteří by tedy mohli být nuceni podrobit se důkladnému šetření. Na druhou stranu směrnice PNR nepovoluje provádět individuální profilování všech cestujících v letecké dopravě, jejichž údaje jsou analyzovány, například takovým způsobem, že se každému z nich přiřadí kategorie rizika podle předem stanovené škály, ledaže by došlo k porušení jak čl. 6 odst. 4 této směrnice, tak omezení automatizovaného zpracování údajů PNR, jež zavedl Soudní dvůr v posudku 1/15.

225. Podle čl. 6 odst. 4 druhé věty musí být předem stanovená kritéria uvedená v čl. 6 odst. 3 písm. b) směrnice PNR mimo jiné „specifická“²¹⁸, tj. přizpůsobená sledovanému cíli a relevantní ve vztahu k němu, jakož i „přiměřená“²¹⁹, tj. nepřekračující meze dané tímto cílem. Jak již bylo zdůrazněno výše, pro splnění těchto požadavků a zvláště „pro zajištění toho, aby údaje PNR byly i nadále zpracovávány v co nejomezenějším nezbytném rozsahu“, se v bodě 7 odůvodnění směrnice PNR uvádí, že „by vytváření a používání kritérií pro posouzení mělo být omezeno na teroristické trestné činy a závažnou trestnou činnost, pro něž je použití takových kritérií relevantní“.

226. A konečně vyplývá jak z preambule a z ustanovení směrnice PNR, tak z požadavků, jež uvedl Soudní dvůr v posudku 1/15, že je nutné, aby předem stanovená kritéria uvedená v čl. 6 odst. 3 písm. b) směrnice byla rovněž „spolehlivá“²²⁰, což znamená zaprvé, že musí být upravena takovým způsobem, aby bylo minimalizováno nebezpečí vzniku chyb²²¹, a zadruhé, že musí být „aktuální“²²². Článek 6 odst. 4 třetí věta směrnice PNR ukládá členským státům povinnost zajistit, aby „útvary pro informace o cestujících ve spolupráci s příslušnými orgány uvedenými v článku 7 stanovil a pravidelně přezkoumával tato kritéria“²²³. Jak připustila Komise v odpovědi na písemnou otázku položenou Soudním dvorem, k zajištění spolehlivosti těchto kritérií a k co největšímu omezení falešně pozitivních výsledků je rovněž nutné, aby tato kritéria byla uzpůsobena takovým způsobem, aby odrážela přitěžující i polehčující okolnosti.

227. Zadruhé směrnice PNR výslovně zakazuje diskriminační profilování. Článek 6 odst. 4 první věta této směrnice totiž stanoví, že předběžné posuzování na základě předem stanovených kritérií uvedených v odst. 3 písm. b) téhož článku „se provádí nediskriminačním způsobem“. V této souvislosti je namístě upřesnit, že i když třetí věta téhož čl. 6 odst. 4 stanoví, že tato kritéria „nesmí být za žádných okolností založena na rasovém ani etnickém původu dané osoby, jejich politických názorech, náboženském či filozofickém přesvědčení, členství v odborových

²¹⁶ – Viz posudek 1/15, bod 272.

²¹⁷ – Jak je uvedeno v bodě 1.1 písm. d) přílohy doporučení z roku 2021 o profilování, výrazem „profil“ je označován „soubor údajů přiřazený osobě, který charakterizuje kategorii osob nebo který má být použit na osobu“. Jak vysvětluje zpráva o vývoji situace po přijetí doporučení (2010)13 o profilování (<https://rm.coe.int/t-pd-2019-07fin-fr-rapport-profilage-2770-2878-8993-1-final-clean-2755/1680a0925b>, p. 21), která předcházela přijetí doporučení z roku 2021 o profilování, pojem „profil“ si ponechává veškerý svůj smysl v systémech, které tak jako ve směrnici PNR rozlišují mezi operacemi vytváření profilů [viz zejména čl. 6 odst. 2 písm. b) této směrnice] od operací, v nichž je profilování používáno, a umožňuje „transparentnost kritérií, která jsou následně uplatněna v rámci profilování“.

²¹⁸ – Viz čl. 6 odst. 4 směrnice PNR, jakož i posudek 1/15, bod 172.

²¹⁹ – Viz čl. 6 odst. 4 směrnice PNR.

²²⁰ – Viz posudek 1/15, bod 172.

²²¹ – Viz bod 7 odůvodnění směrnice PNR.

²²² – Viz posudek 1/15, bod 174.

²²³ – Tentýž požadavek je uveden i v bodě 174 posudku 1/15.

organizacích, zdraví, sexuálním životě nebo sexuální orientaci“, musí se mít za to, že obecný zákaz diskriminačního profilování se týká všech důvodů diskriminace uvedených v článku 21 Listiny, a to i pokud nejsou výslovně zmíněny²²⁴.

228. Zatřetí ze znění čl. 6 odst. 3 písm. b) směrnice PNR i ze systému záruk, který je vázán na automatizované zpracování údajů PNR stanovené směrnicí PNR, vyplývá, že fungování algoritmů používaných při předběžné analýze stanovené v tomto ustanovení musí být transparentní a výsledek jejich použití musí být sledovatelný. Tento požadavek transparentnosti samozřejmě neznamená, že by použité „profily“ měly být zpřístupněny veřejnosti. Vyžaduje naopak, aby bylo možné identifikovat způsob, jakým bylo přijato rozhodnutí na základě daného algoritmu. Pokud je totiž zaprvé požadováno, aby kritéria, podle nichž má být tato analýza prováděna, byla „předem stanovená“, je tím současně vyloučena možnost, že by tato kritéria byla změněna bez lidského zásahu a že by mohly být použity technologie umělé inteligence s tzv. strojovým učením („machine learning“)²²⁵, které mohou sice dosáhnout větší přesnosti, avšak jsou náročné na interpretaci, a to i pro subjekty provádějící automatizované zpracování²²⁶. Zadruhé, záruka uvedená v čl. 6 odst. 5 a 6 směrnice PNR, z níž vyplývá, že má-li být pozitivní výsledek automatizovaného zpracování údajů PNR provedeného podle odst. 2 písm. a) téhož článku platný, musí být ve všech případech individuálně přezkoumán neautomatizovanými prostředky, si žádá – v souvislosti s analýzou uvedenou v čl. 6 odst. 3 písm. b) směrnice PNR – aby bylo umožněno pochopit důvod, na základě něhož dospěl program k takovému pozitivnímu výsledku, což není možné zaručit v případě použití systémů samostatného učení. Totéž platí i o kontrole zákonnosti této analýzy, a to včetně nediskriminační povahy získaných výsledků, kterou má podle čl. 6 odst. 7 směrnice PNR vykonávat pracovník pro ochranu údajů a podle čl. 15 odst. 3 písm. b) téže směrnice vnitrostátní orgán dohledu. Transparentní fungování použitých algoritmů je rovněž nezbytným předpokladem k tomu, aby mohly dotčené osoby uplatnit svá práva na podání stížnosti, jakož i své právo na účinnou právní ochranu.

– *K zárukám provázejícím automatické zpracování údajů PNR*

229. Již jsem měl příležitost zmínit se o některých ze záruk, jimiž je provázeno automatické zpracování údajů PNR v rámci předběžného posuzování podle čl. 6 odst. 2 písm. a) směrnice PNR a které zajišťují splnění požadavků, jež uvedl Soudní dvůr v posudku 1/15, tj. zákazu zpracování na základě předem stanovených diskriminačních kritérií (čl. 6 odst. 4 první a čtvrtá věta směrnice PNR; posudek 1/15, bod 172), pravidelné aktualizace předem stanovených kritérií, na základě nichž má být prováděno předběžné posuzování stanovené v čl. 6 odst. 3 písm. b) této směrnice (čl. 6 odst. 4 třetí věta směrnice PNR; posudek 1/15, bod 174), přezkoumání každého pozitivního výsledku automatizovaného zpracování údajů PNR neautomatizovanými prostředky (čl. 6 odst. 5 a 6 směrnice PNR; posudek 1/15, bod 173) a kontroly zákonnosti tohoto zpracování prováděné pracovníkem pro ochranu údajů a vnitrostátním orgánem dohledu (čl. 6 odst. 7 a čl. 15 odst. 3 písm. b) směrnice PNR). Za těchto okolností má zásadní význam, aby se kontrola prováděná takovým nezávislým orgánem, jako je orgán uvedený v článku 15 směrnice, zaprvé mohla vztahovat na veškerá hlediska spojená s automatizovaným zpracováním údajů PNR, a to včetně

²²⁴ – Je třeba uvést, že všechny důvody diskriminace, které jsou uvedeny v článku 21 Listiny, jsou uvedeny i v bodě 20 odůvodnění směrnice PNR. Úpravu seznamu obsahujícího zakázané důvody diskriminace, který je uveden v článku 21, navrhla FRA ve svém posudku 1/2011, s. 8.

²²⁵ – V bodě 1.1 písm. g) přílohy doporučení z roku 2021 o profilování se uvádí, že výraz „machine learning“ označuje „zpracování na základě zvláštních metod umělé inteligence založené na statistických přístupech, s cílem umožnit počítačovému systému „učit se“ z údajů, tj. zlepšovat vlastní schopnost řešit úlohy, aniž jsou pro každou z nich zvlášť programovány“.

²²⁶ – Co se týče účinků, jež má nedostatečná transparentnost algoritmických systémů na možnost lidské kontroly zaměřené na předcházení nežádoucích účinků těchto systémů a jejich negativních dopadů na lidská práva, viz doporučení Výboru ministrů Rady Evropy CM/Rec(2020)1 určené členským státním o dopadech algoritmických systémů na lidská práva.

identifikace databází používaných k porovnání ve smyslu čl. 6 odst. 3 písm. a) této směrnice a vypracování předem stanovených kritérií používaných k analýze prováděné na základě čl. 6 odst. 3 písm. b) této směrnice, a zadruhé, aby mohla být tato kontrola prováděna jak *ex ante*, tak *ex post*.

230. Je třeba zdůraznit, že výše uvedené záruky musí být chápány v tom smyslu, že jsou použitelné transverzálním způsobem na oba druhy analýz uvedené v čl. 6 odst. 3 směrnice PNR, a to bez ohledu na to, jak jsou formulovány. Přestože tedy čl. 6 odst. 4 první věta této směrnice připomíná požadavek týkající se dodržení zásady zákazu diskriminace pouze ve vztahu k předběžnému posuzování provedenému na základě předem stanovených kritérií, tento požadavek je platný v každé etapě procesu zpracování údajů PNR, a tudíž i v případě, že jsou tyto údaje porovnávány s relevantními databázemi v rámci předběžného posuzování ve smyslu čl. 6 odst. 3 písm. a) této směrnice. Totéž platí i o požadavku, podle něhož musí být předem stanovená kritéria použita při analýze uvedené v čl. 6 odst. 3 písm. b) směrnice PNR spolehlivá a aktuální, neboť tento požadavek musí být chápán v tom smyslu, že se vztahuje i na údaje obsažené v databázích použitých k porovnání stanovenému v čl. 6 odst. 3 písm. a) této směrnice. V této souvislosti by mělo být v obecnějším smyslu uvedeno, že veškeré záruky, které jsou použitelné na automatizované zpracování osobních údajů stanovené směrnicí o ochraně údajů, jsou použitelné i v rámci směrnice PNR, jelikož je třeba mít za to, že automatické analýzy provedené na základě této směrnice spadají do působnosti směrnice o ochraně údajů.

231. Kromě záruk vyjmenovaných v bodě 229 existuje ještě záruka stanovená v čl. 7 odst. 6 směrnice PNR, kterou je doplněn zaprvé zákaz zakládat celé rozhodovací řízení pouze na výsledcích automatizovaného zpracování údajů PNR a zadruhé zákaz diskriminace při zpracování a používání těchto údajů. Toto ustanovení totiž stanoví, že „[p]říslušné orgány nepřijmou žádné rozhodnutí, které má pro osobu nepříznivé právní účinky nebo se jí závažným způsobem dotýká, pouze na základě automatizovaného zpracování údajů PNR“, a že tato rozhodnutí „nejsou přijímána na základě rasového nebo etnického původu dané osoby, jejích politických názorů, náboženského či filozofického přesvědčení, členství v odborových organizacích, zdraví, sexuálního života nebo sexuální orientace“. Jak jsem již uvedl v bodě 227 tohoto stanoviska v souvislosti s čl. 6 odst. 4 čtvrtou větou směrnice PNR, výše uvedený seznam důvodů diskriminace musí být doplněn o důvody diskriminace uvedené v článku 21 Listiny, které v něm nejsou výslovně zmíněny.

232. Pokud jde o bezpečnost údajů PNR, čl. 6 odst. 8 směrnice PNR stanoví, že uchovávání, zpracování a analýza těchto údajů ze strany útvarů pro informace o cestujících se provádí výhradně na zabezpečeném místě nebo místech na území členských států.

– *Závěr k šesté předběžné otázce*

233. S ohledem na veškeré výše uvedené úvahy a s výhradou návrhů výkladu uvedených zvláště v bodech 213, 219, 220, 222, 227, 228, 230 a 231 tohoto stanoviska zastávám názor, že automatizované zpracování údajů PNR v rámci předběžného posuzování uvedeného v čl. 6 odst. 2 písm. a) směrnice PNR splňuje požadavky jasnosti a přesnosti a nepřekračuje meze toho, co je nezbytně nutné.

v) *K uchovávání údajů PNR (osmá předběžná otázka)*

234. Podstatou osmé předběžné otázky, kterou položil předkládající soud Soudnímu dvoru, je, zda musí být článek 12 směrnice PNR ve spojení s články 7 a 8 a čl. 52 odst. 1 Listiny vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která stanoví, že údaje PNR mají být obecně uchovávány po dobu pěti let, aniž se přitom rozlišuje, zda se v rámci předběžného posuzování zjistí, že dotyční cestující mohou představovat hrozbu pro veřejnou bezpečnost.

235. Článek 12 odst. 1 směrnice PNR stanoví, že údaje PNR jsou uchovávány v databázi „po dobu pěti let od jejich předání útvaru pro informace o cestujících členského státu, na jehož území let přistává nebo z něj odlétá“. V odstavci 2 téhož článku je stanoveno, že po uplynutí „počáteční doby uchovávání“²²⁷ šesti měsíců jsou údaje PNR depersonalizovány maskováním některých prvků údajů, které by mohly sloužit k přímé identifikaci cestujícího, jehož se údaje PNR týkají. Jak je stanoveno v odstavci 3 uvedeného článku, po uplynutí tohoto šestiměsíčního období se povolí zpřístupnění úplných údajů PNR včetně maskovaných prvků, pouze pokud lze „důvodně“ předpokládat, že je to nezbytné pro účely čl. 6 odst. 2 písm. b) směrnice PNR, a pokud to schválí soudní orgán nebo jiný vnitrostátní orgán příslušný podle vnitrostátního práva k ověření splnění podmínek pro zpřístupnění. A konečně odstavec 4 téhož článku stanoví, že po uplynutí doby pěti let uvedené v odstavci 1 jsou údaje PNR zlikvidovány trvale.

236. Z výše uvedeného vyplývá, že sama směrnice PNR zavádí režim uchovávání údajů PNR zahrnující i dobu tohoto uchovávání, kterou stanoví na pět let²²⁸, takže členské státy nemají v tomto ohledu prakticky žádný prostor pro uvážení, což ostatně potvrdila i Komise. Jak již bylo uvedeno výše, za těchto okolností platí, že ačkoli je osmá předběžná otázka formulována jako otázka týkající se výkladu, ve skutečnosti vybízí Soudní dvůr k tomu, aby se vyjádřil ke slučitelnosti zmíněného režimu s Listinou.

237. Obecnou zásadou v oblasti ochrany osobních údajů je, že tyto údaje jsou uchovávány ve formě umožňující přímou či nepřímou identifikaci subjektů údajů po dobu ne delší, než je nezbytné pro účely, pro které jsou zpracovávány²²⁹. Z ustálené judikatury ostatně vyplývá, že právní úprava, která stanoví uchovávání osobních údajů, musí vždy odpovídat objektivním kritériím, která vymezují vztah mezi osobními údaji, které mají být uchovávány, a sledovaným účelem²³⁰.

238. V posudku 1/15 dospěl Soudní dvůr v souvislosti s údaji shromážděnými při příletu do Kanady k závěru, že nezbytný vztah mezi údaji PNR a cílem sledovaným dohodou o PNR mezi Kanadou a EU je dán, dokud se cestující v letecké dopravě nacházejí na území této třetí země²³¹. Co se naopak týče cestujících v letecké dopravě, kteří z Kanady vycestovali a v jejichž případě nebylo zjištěno riziko v oblasti terorismu nebo závažné nadnárodní trestné činnosti v době od jejich příletu do této třetí země až do jejich odletu z ní, Soudní dvůr měl za to, že nic nenasvědčuje tomu, že by byl dán takový, byť nepřímý vztah, jenž by odůvodňoval uchování jejich údajů PNR²³².

²²⁷ – Tato definice je uvedena v bodě 25 odůvodnění směrnice PNR.

²²⁸ – Znění bodu 37 odůvodnění směrnice PNR, podle něhož se stanoví „uchování údajů PNR u útvarů pro informace o cestujících po dobu nepřekračující pět let, po jejímž uplynutí by údaje měly být zlikvidovány“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska), neumožňuje podle mého názoru zpochybnění jednoznačného znění čl. 12 odst. 1 této směrnice.

²²⁹ – Viz, co se týče zpracování osobních údajů pro účely odhalování, prevence a vyšetřování trestných činů, čl. 4 písm. e) směrnice o ochraně údajů a bod 26 odůvodnění téže směrnice. V obecnějším smyslu viz čl. 5 odst. 1 písm. e) GDPR a čl. 5 odst. 4 písm. e) aktualizované Úmluvy 108.

²³⁰ – Viz rozsudky Schrems I (bod 93) a Tele2 Sverige (bod 110); posudek 1/15 (bod 191), a rozsudek La Quadrature du Net (bod 133).

²³¹ – Viz posudek 1/15, bod 197.

²³² – Viz posudek 1/15, bod 205.

Přesto však byl toho názoru, že takové uchovávání by mohlo být přípustné „[v] rozsahu, v němž jsou však v konkrétních případech identifikovány objektivní skutečnosti umožňující se domnívat, že by někteří cestující mohli i po svém odletu z Kanady představovat riziko z hlediska boje proti terorismu a závažné nadnárodní trestné činnosti“²³³.

239. Pokud budou zásady, jež uvedl Soudní dvůr v posudku 1/15, přeneseny do kontextu směrnice PNR, bude to znamenat, že údaje PNR o letech mimo EU shromážděné při příletu do Unie, jakož i údaje PNR o letech uvnitř Unie shromážděné při příletu do dotyčného členského státu, mohou být poté, co byly předběžně posouzeny ve smyslu čl. 6 odst. 2 písm. a) směrnice PNR, uchovávány pouze po dobu, po kterou setrvávají dotyční cestující na území Unie nebo na území daného členského státu. Co se týče údajů PNR o letech mimo EU shromážděných při odletu z Unie a údajů PNR o letech uvnitř EU shromážděných při odletu z dotyčného členského státu, tyto údaje mohou být poté, co byly výše uvedeným způsobem předběžně posouzeny, uchovávány v zásadě pouze v případě cestujících, u nichž objektivní skutečnosti nasvědčují existenci rizika z hlediska boje proti terorismu a závažné trestné činnosti²³⁴.

240. Vlády a orgány, jež předložily Soudnímu dvoru vyjádření, obecně nesouhlasí s tím, aby byly na projednávanou věc použity zásady, které byly uvedeny v posudku 1/15 v souvislosti s uchováváním údajů PNR. V tomto ohledu nelze samozřejmě vyloučit, že k použití kritéria souvisejícího s pobytem subjektu údajů na území Kanady mohla Soudní dvůr vést okolnost, že se jednalo o uchovávání osobních údajů na území třetí země. Rovněž je možné, že použití takového kritéria v kontextu směrnice PNR by mohlo konkrétně vyústit v zásah do práv na respektování soukromí a na ochranu osobních údajů, jež by mohl být výrazně závažnější u některých kategorií osob, zejména těch, které mají trvalý pobyt v Unii a přemísťují se uvnitř Unie nebo se vracejí po pobytu v zahraničí. A konečně je pravda, jak zdůraznily některé členské státy a Rada, že v praxi by mohlo být toto kritérium obtížně použitelné, přinejmenším u letů uvnitř EU.

241. Nemění to však nic na tom, že i kdyby se vyloučilo použití kritéria, jež použil Soudní dvůr v posudku 1/15, uchovávání veškerých údajů PNR o všech cestujících v letecké dopravě bez ohledu na výsledek předběžného posuzování uvedeného v čl. 6 odst. 2 písm. a) směrnice PNR a aniž se na základě objektivních a ověřitelných kritérií provede jakékoli rozlišování z hlediska rizika v oblasti boje proti terorismu nebo závažné trestné činnosti, je v rozporu s ustálenou judikaturou Soudního dvora připomenutou v bodě 237 tohoto stanoviska, jíž se Soudní dvůr ve výše uvedeném posudku řídil. Domnívám se proto, že i když úvahy, které jsou uvedeny v bodech 201 až 203 tohoto stanoviska v souvislosti s přezkumem čtvrté předběžné otázky, umožňují odůvodnit plošné a nerozlišující předávání údajů PNR i automatizované zpracování těchto údajů v rámci předběžného posuzování stanoveného v čl. 6 odst. 2 písm. a) směrnice PNR, samy o sobě neumožňují odůvodnit plošné a nerozlišující uchovávání těchto údajů, a to ani po tomto posouzení.

242. Je ostatně namístě uvést, že stejná doba uchovávání, tj. doba pěti let, se použije v případě boje proti terorismu i v případě boje proti závažné trestné činnosti, přičemž u posledně jmenovaného cíle platí pro všechny trestné činy uvedené v příloze II, a to bez výjimky. Jak vyplývá z úvah uvedených v bodě 121 tohoto stanoviska, tento seznam je velmi rozsáhlý a zahrnuje trestné činy různých druhů a různého stupně závažnosti. V tomto ohledu je třeba poznamenat, že odůvodnění vycházející z doby trvání a složitosti vyšetřování, jež uvedly téměř všechny členské státy a orgány, které předložily v projednávané věci vyjádření, se konkrétně týká pouze

²³³ – Viz posudek 1/15, bod 207.

²³⁴ – V tomto případě by byl použit *per analogiam* bod 187 a násl. posudku 1/15, neboť posledně jmenovaný bod se týká pouze údajů PNR shromážděných při příletu na území Kanady.

teroristických trestných činů a některých trestných činů, jež mají výrazně nadnárodní povahu, jako je například obchod s lidmi nebo obchod s omamnými látkami, jakož i z obecného pohledu některé druhy organizované trestné činnosti. Dále je třeba připomenout, že v posudku 1/15 přijal Soudní dvůr obdobné odůvodnění pouze v souvislosti s údaji PNR o cestujících v letecké dopravě, u nichž existuje objektivní riziko z hlediska boje proti terorismu nebo proti závažné nadnárodní trestné činnosti a u nichž se má za to, že uchovávání údajů po dobu pěti let nepřekračuje meze toho, co je nezbytně nutné²³⁵. Na druhou stranu se však mělo za to, že toto odůvodnění nemůže umožnit „pokračující uchovávání údajů PNR všech cestujících v letecké dopravě [...] pro účely případného přístupu k těmto údajům nezávisle na jakémkoli vztahu k boji proti terorismu a závažné nadnárodní trestné činnosti“²³⁶.

243. Je sice pravda, což zdůrazňují i Rada, Parlament a Komise, jakož i všechny vlády, které předložily vyjádření k osmé předběžné otázce, že směrnice PNR stanoví zvláštní záruky jak v souvislosti s uchováváním údajů PNR, jež jsou po uplynutí počáteční doby šesti měsíců částečně maskovány, tak i v souvislosti s používáním těchto údajů během doby uchovávání, které podléhá přísným podmínkám. Přesto je však namístě uvést zaprvé, že i návrh dohody PNR mezi Kanadou a EU stanovil systém depersonalizace údajů PNR formou maskování²³⁷, a zadruhé, že i když může tato depersonalizace, jak zdůrazňuje zejména poradní výbor Úmluvy 108²³⁸, zmírnit rizika vyplývající z prodloužené doby uchovávání údajů, jako je například nedovolený přístup, i maskované údaje umožňují stále identifikaci osob a zůstávají tedy nadále osobními údaji, jejichž uchovávání musí být rovněž časově omezeno s cílem předejít stálému plošnému dohledu. V této souvislosti by mělo být uvedeno, že doba uchovávání, která trvá pět let, má za následek, že značné množství cestujících, zejména těch, kteří se přemisťují uvnitř Unie, může být téměř neustále sledováno. Pokud jde zadruhé o omezení použití údajů, je třeba uvést, že uchovávání osobních údajů a přístup k těmto údajům představují odlišné zásahy do základních práv na respektování soukromí a na ochranu osobních údajů a každý z nich musí mít samostatné odůvodnění. Přestože existence přísných záruk v oblasti přístupu k uchovávaným údajům umožňuje komplexně posoudit, jakým způsobem zasahuje určité opatření týkající se dohledu do těchto základních práv, nemění to nic na tom, že tyto záruky neumožňují odstranit zásahy vyplývající z prodlouženého plošného uchovávání.

244. Co se týče argumentu vzneseného Komisí, podle něhož je nutné uchovávat údaje PNR o všech cestujících v letecké dopravě s cílem umožnit útvarům pro informace o cestujících plnění úkolu, jež podle čl. 6 odst. 2 písm. c) směrnice PNR spočívá v aktualizaci nebo vytvoření nových kritérií, která mají být použita při posuzování prováděných podle odst. 3 písm. b) tohoto článku, je třeba uvést, že i pokud se připustí, že upřesnění těchto kritérií závisí zčásti na jejich porovnání s „běžným“ jednáním, jak tvrdí Komise, nemění to nic na tom, že tato kritéria musí být vypracována na základě „zločinného“ jednání. Tento argument, který ostatně uplatnilo jen několik členských států, nemůže mít podle mého mínění rozhodující význam, který mu zřejmě přikládá Komise, a nemůže sám o sobě odůvodnit plošné uchovávání údajů PNR o všech cestujících v letecké dopravě ve formě, která nebyla anonymizována.

²³⁵ – Viz posudek 1/15, bod 209.

²³⁶ – Viz posudek 1/15, bod 205.

²³⁷ – Návrh dohody PNR mezi Kanadou a EU stanovil maskování jmen všech cestujících 30 dní poté, co je Kanada obdrží, jakož i maskování dalších výslovně vyjmenovaných informací dva roky po tomto obdržení: viz čl. 16 bod 3 návrhu dohody PNR mezi Kanadou a EU, který přezkoumával Soudní dvůr, a posudek 1/15, bod 30.

²³⁸ – Viz posudek ze dne 19. srpna 2016, s. 9.

245. S ohledem na výše uvedené úvahy a s cílem zaručit takový výklad čl. 12 odst. 1 směrnice PNR, který bude v souladu s články 7, 8 a čl. 52 odst. 1 Listiny, je podle mého mínění zapotřebí vykládat zmíněné ustanovení v tom smyslu, že uchovávání údajů PNR, jež poskytli letečtí dopravci útvarům pro informace o cestujících, v databázi po dobu pěti let od jejich předání útvaru pro informace o cestujících členského státu, na jehož území se nachází místo přiletu nebo odletu, je po provedení předběžného posouzení podle čl. 6 odst. 2 písm. a) této směrnice povoleno pouze pokud se na základě objektivních kritérií zjistí, že existuje vztah mezi těmito údaji a bojem proti terorismu nebo závažné trestné činnosti. Obdobně tomu, co Soudní dvůr uvedl v téže judikatuře, může být plošné a nerozlišující uchovávání údajů PNR ve formě, která není anonymizována, odůvodněno pouze v případech závažného ohrožení bezpečnosti členských států, které se jeví jako skutečné a aktuální či předvídatelné, například takové, které je spojeno s terorismem, a pouze pod podmínkou, že doba tohoto uchovávání nepřekročí meze toho, co je nezbytně nutné.

246. Vymezení opatření týkajícího se uchovávání údajů, které je stanoveno v čl. 12 odst. 1 směrnice PNR, může vycházet například z posouzení rizik nebo ze zkušeností, jež získaly příslušné vnitrostátní orgány a jež umožňují zaměřit se na určitá letecká spojení, konkrétní cestovní trasy, kanceláře, jejichž prostřednictvím jsou prováděny rezervace, nebo na určité kategorie osob či zeměpisných oblastí, jež jsou určeny na základě objektivních a nediskriminačních skutečností, podobně jako se vyjádřil Soudní dvůr ve své judikatuře v oblasti uchovávání metadat o elektronických komunikacích²³⁹. Analogicky s posudkem 1/15 se musí mít za to, že nezbytný vztah mezi údaji PNR a cílem sledovaným směrnicí PNR trvá tak dlouho, dokud se cestující v letecké dopravě nacházejí na území Unie (nebo dotyčného členského státu) nebo z ní odletají. Totéž platí i o údajích o cestujících, u nichž byl zjištěn ověřený pozitivní výsledek.

247. K zodpovězení osmé předběžné otázky poslouží ještě několik úvah týkajících se pravidel, jimiž se řídí přístup k údajům PNR a používání těchto údajů poté, co byla provedena předběžná analýza uvedená v čl. 6 odst. 2 písm. a) směrnice PNR a předtím, než budou tyto údaje depersonalizovány po uplynutí počáteční doby uchovávání v délce šesti měsíců, která je uvedena v čl. 12 odst. 2 směrnice PNR.

248. Ze spojeného výkladu čl. 6 odst. 2 písm. b) a čl. 12 odst. 3 směrnice PNR vyplývá, že údaje PNR, jež nejsou depersonalizovány, nebo výsledek jejich zpracování lze během této počáteční doby poskytnout příslušným orgánům v souladu s prvním z těchto ustanovení, aniž musí být dodrženy podmínky stanovené v písmenech a) a b) druhého ze zmíněných ustanovení²⁴⁰. Článek 6 odst. 2 písm. b) směrnice PNR stanoví totiž pouze to, že žádosti příslušných orgánů o toto zpracování a o toto poskytnutí údajů musí být „řádne zdůvodněné“ a „založené na dostatečných poznacích“.

249. Z ustálené judikatury, kterou Soudní dvůr připomenul v posudku 1/15, vyplývá, že nestačí, když unijní právní úprava pouze vyžaduje, aby přístup orgánu k oprávněně uchovávaným osobním údajům odpovídal některému z cílů této právní úpravy, nýbrž musí rovněž stanovit hmotněprávní a procesní podmínky, jimiž se toto jejich využití bude řídit²⁴¹, zejména v zájmu ochrany těchto údajů před rizikem zneužití²⁴². V tomto posudku Soudní dvůr rozhodl, že využívání údajů PNR poté, co byly tyto údaje ověřeny při přiletu cestujících v letecké dopravě do

²³⁹ – Viz zejména rozsudek *La Quadrature du Net*, body 148 a 149.

²⁴⁰ – Totéž platí i pro žádosti o poskytnutí údajů PNR, jež podávají útvaru pro informace o cestujících jiných členských států podle čl. 9 odst. 2 směrnice PNR.

²⁴¹ – Viz posudek 1/15, bod 192 a citovaná judikatura. Z nedávné doby viz rozsudky *Privacy International*, bod 77, a *per analogiam* *Prokuratuur*, bod 49 a citovaná judikatura.

²⁴² – Viz posudek 1/15, bod 200.

Kanady, a během jejich pobytu v této zemi se musí zakládat na nových okolnostech odůvodňujících takové využití²⁴³, přičemž upřesnil, že „jsou-li dány objektivní skutečnosti, na jejichž základě lze mít za to, že údaje PNR jednoho či více cestujících v letecké dopravě mohou účinně přispět k naplnění cíle spočívajícího v boji proti teroristickým trestným činům a závažné nadnárodní trestné činnosti, nic nenasvědčuje tomu, že by využití těchto údajů překračovalo meze toho, co je nezbytně nutné“²⁴⁴. S odkazem per analogiam na bod 120 rozsudku *Tele2 Sverige* Soudní dvůr rozhodl, že aby byly tyto podmínky v praxi plně dodržovány, „je dále nezbytné, aby využití uchovávaných údajů PNR během pobytu cestujících v letecké dopravě v Kanadě v zásadě podléhalo – s výjimkou náležitě odůvodněných naléhavých případů – předchozímu přezkumu ze strany soudu nebo nezávislého správního orgánu a tento soud nebo orgán rozhodoval na základě odůvodněné žádosti příslušných orgánů podané zejména v rámci postupů pro předcházení, odhalování nebo stíhání trestných činů“²⁴⁵. Znamená to, že možnost využívání uchovávaných údajů PNR po jejich ověření při příležitosti letecké cesty podřídil Soudní dvůr dvěma podmínkám, tj. jednak podmínce hmotněprávní – tj. existenci objektivních skutečností, které toto využívání odůvodňují – a procesní – tj. přezkumu ze strany soudu nebo nezávislého správního orgánu. Výklad, jímž se Soudní dvůr řídil, nelze označit za „kontextuální“, neboť vychází z judikatury obsažené zvláště v rozsudcích *Digital Rights* a *Tele2 Sverige*, která je použita v oblasti údajů PNR.

250. Režim zavedený směrnicí PNR na dobu prvních šesti měsíců uchování údajů PNR, který umožňuje, aby byly údaje PNR po předběžném posouzení uvedeném v čl. 6 odst. 2 písm. a) této směrnice poskytovány a zpracovávány, popřípadě i opakovaně, a to bez přiměřených procesních záruk a dostatečně jasných a přesných hmotněprávních předpisů, jež by definovaly předmět a podmínky jednotlivých těchto zásahů, nesplňuje požadavky, které uvedl Soudní dvůr v posudku 1/15. Nesplňuje zřejmě ani požadavek, podle něhož nesmí používání údajů PNR překračovat meze toho, co je nezbytně nutné.

251. Navrhuji tedy Soudnímu dvoru, aby vykládal čl. 6 odst. 2 písm. b) směrnice PNR v tom smyslu, že je nutné, aby zpracování údajů podle tohoto ustanovení, k němuž dochází během počáteční doby uchování v délce šesti měsíců, která je stanovena v čl. 12 odst. 2 této směrnice, splňovalo požadavky, jež Soudní dvůr uvedl v posudku 1/15.

252. Co se týče první podmínky, která má hmotněprávní povahu a které podřídil Soudní dvůr následné používání údajů PNR, jsem toho názoru, že pojem „důvodně“, který je uveden v čl. 12 odst. 3 písm. a) směrnice PNR, a pojem „řádně zdůvodněné“, který je uveden v čl. 6 odst. 2 písm. b) této směrnice, mohou být bez problému vykládány v tom smyslu, že z žádostí podaných příslušnými orgány, jež jsou uvedeny v těchto ustanoveních, musí být patrné „objektivní skutečnosti, na jejichž základě lze mít za to, že údaje PNR jednoho či více cestujících v letecké dopravě mohou účinně přispět k naplnění cíle spočívajícího v boji proti teroristickým trestným činům a závažné [...] trestné činnosti“²⁴⁶.

253. Pokud jde o druhou podmínku, která má procesní povahu, podle mého názoru je namístě, aby byl čl. 6 odst. 2 písm. b) směrnice PNR, ve spojení s čl. 12 odst. 3 této směrnice a ve světle článků 7, 8 a čl. 52 odst. 1 Listiny, vykládán v tom smyslu, že požadavek předběžného schválení

²⁴³ – Viz posudek 1/15, bod 200.

²⁴⁴ – Viz posudek 1/15, bod 201.

²⁴⁵ – Viz posudek 1/15, bod 202.

²⁴⁶ – V tomto smyslu viz posudek 1/15, bod 201.

soudem nebo nezávislým správním orgánem, který je stanoven v čl. 12 odst. 3 písm. b) této směrnice, se použije na jakékoli zpracování údajů PNR provedené na základě výše uvedeného čl. 6 odst. 2 písm. b).

4. Závěry ke druhé, třetí, čtvrté, šesté a osmé předběžné otázce

254. S ohledem na veškeré výše uvedené úvahy navrhuji Soudnímu dvoru, aby prohlásil neplatnost bodu 12 přílohy I v rozsahu, v němž zahrnuje „obecné poznámky“ mezi kategorie údajů PNR, které jsou letečtí dopravci v souladu s článkem 8 směrnice PNR povinni předávat útvarům pro informace o cestujících, a aby prohlásil, že přezkum druhé, třetí, čtvrté, šesté a osmé předběžné otázky nevedl ke zjištění dalších skutečností, které by mohly mít dopad na platnost této směrnice, s výhradou návrhů výkladu ustanovení této směrnice, jež jsou uvedeny v bodech 153, 160, 161 až 164, 219, 228, 239 a 251 tohoto stanoviska.

255. S výhradou způsobu, jakým by měly podle mého mínění být zodpovězeny předběžné otázky týkající se platnosti směrnice PNR, se nepřipouští návrh, jež podala zejména Rada a jež se týká zachování účinnosti směrnice PNR v případě, že by Soudní dvůr rozhodl o částečné nebo úplné neplatnosti celé směrnice PNR, a to bez ohledu na jakékoli jiné úvahy.

C. K páté předběžné otázce

256. Podstatou páté předběžné otázky, kterou položil předkládající soud Soudnímu dvoru, je, zda musí být článek 6 směrnice PNR, ve spojení s články 7, 8 a čl. 52 odst. 1 Listiny, vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která jako účel zpracování údajů PNR připouští monitorování činností sledovaných zpravodajskými a bezpečnostními službami. Z předkládacího rozhodnutí lze vyvodit, že tyto činnosti provádějí Sûreté de l'État (Státní bezpečnost) a Service général de Renseignement et de Sécurité (SGRS) (Obecná zpravodajská a bezpečnostní služba) v rámci plnění svých úkolů v oblasti ochrany národní bezpečnosti.

257. Jak již bylo uvedeno v bodech 113 a 114 tohoto stanoviska, omezení účelů zpracování osobních údajů představuje hlavní záruku, jež musí být dodržena, aby zásahy do základních práv zakotvených v člancích 7 a 8 Listiny nepřekročily meze toho, co je nezbytné, ve smyslu judikatury Soudního dvora. Kromě toho již bylo upřesněno, že co se týče zásahů do těchto základních práv, jež vyplývají ze směrnice PNR, náleží unijnímu normotvůrci, aby v zájmu dodržení zásad legality a proporcionality, jež jsou uvedeny zvláště v čl. 52 odst. 1 Listiny, stanovil jasná a přesná pravidla pro rozsah a použití opatření, z nichž tyto zásahy vyplývají.

258. Článek 1 odst. 2 směrnice PNR upřesňuje, že údaje PNR shromážděné v souladu s touto směrnicí „mohou být zpracovány pouze pro účely prevence, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti, jak je stanoveno v čl. 6 odst. 2 písm. a), b) a c)“. Podle tohoto ustanovení zpracovávají útvary pro informace o cestujících údaje PNR pouze za účelem posuzování cestujících v letecké dopravě [čl. 6 odst. 2 písm. a)], reakce na konkrétní žádosti příslušných orgánů [čl. 6 odst. 2 písm. b)] a aktualizace nebo vytvoření nových kritérií, která mají být použita při posuzování prováděných podle čl. 6 odst. 3 písm. b) [čl. 6 odst. 2 písm. a)]. Ve všech třech případech se výslovně připomínají cíle týkající se boje proti terorismu a závažné trestné činnosti, které jsou uvedeny v čl. 1 odst. 2 směrnice PNR.

259. Článek 7 odst. 4 této směrnice ostatně stanoví, že nejen zpracování údajů PNR, které je stanoveno v článku 6 této směrnice, ale i další zpracování těchto údajů a výsledku jejich zpracování, které provádějí příslušné orgány členských států, musí být omezeno „pouze pro konkrétní účely prevence, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů nebo závažné trestné činnosti“.

260. Taxativní povaha vymezení cílů sledovaných směrnicí PNR jasně vyplývá ze znění čl. 1 odst. 2 této směrnice a potvrzují ji kromě již zmíněných čl. 6 odst. 2 a čl. 7 odst. 4 této směrnice také některé další články a body odůvodnění této směrnice, které systematicky spojují každou etapu procesu přístupu, zpracování, uchovávání a sdílení údajů PNR výlučně s těmito zvláštními cíli²⁴⁷.

261. Ze znění čl. 1 odst. 2 směrnice PNR, jakož i z výkladu tohoto ustanovení ve světle zásad legality a proporcionality, jež ukládají, aby byly taxativním způsobem omezeny účely sledované opatřeními zahrnujícími zásahy do základních práv na respektování soukromí a na ochranu osobních údajů, vyplývá, že jakékoli rozšíření účelů zpracování údajů PNR nad rámec bezpečnostních cílů výslovně uvedených v tomto ustanovení je v rozporu se směrnicí PNR.

262. Mám za to, že tento zákaz rozšíření cílů sledovaných směrnicí platí konkrétně, pokud jde o činnosti bezpečnostních a zpravodajských služeb členských států, což zahrnuje i důvod týkající se nedostatečné transparentnosti, která je pro postupy těchto služeb typická. Souhlasím v tomto ohledu s názorem Komise, podle něhož by tyto služby obecně neměly mít přímý přístup k údajům PNR. Za spornou považuji v této souvislosti již pouhou okolnost, že se členy vnitrostátních útvarů pro informace o cestujících mohou stát přidělení úředníci bezpečnostních služeb, tak jako je tomu v případě belgického útvaru pro informace o cestujících²⁴⁸.

263. S ohledem na výše uvedené úvahy mám za to, že pátá předběžná otázka by měla být zodpovězena tak, že směrnicí PNR a zvláště její čl. 1 odst. 2 a článek 6 je nutné vykládat v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která umožňuje, aby účelem zpracování údajů PNR bylo provádění některých činností zpravodajských a bezpečnostních služeb, pokud by vnitrostátní útvar pro informace o cestujících měl v souvislosti s tímto účelem zpracovávat zmíněné údaje a/nebo předávat tyto údaje nebo výsledek jejich zpracování výše uvedeným službám za jinými účely, než jaké jsou taxativně vyjmenovány v čl. 1 odst. 2 této směrnice, což musí ověřit vnitrostátní soud.

D. K sedmé předběžné otázce

264. Podstatou sedmé předběžné otázky, kterou položil předkládající soud Soudnímu dvoru, je, zda musí být čl. 12 odst. 3 písm. b) směrnice PNR vykládán v tom smyslu, že útvar pro informace o cestujících představuje „příslušný vnitrostátní orgán“ ve smyslu tohoto ustanovení, který může povolit zpřístupnění úplných údajů PNR po uplynutí počáteční doby uchovávání, která trvá šest měsíců od předání těchto údajů.

²⁴⁷ – Viz zejména článek 4, čl. 7 odst. 1 a 2, čl. 9 odst. 2, čl. 10 odst. 2, čl. 12 odst. 4 směrnice PNR; viz zejména body 6, 9, 10, 11, 15, 23, 25, 35 a 38 odůvodnění této směrnice. Dále je třeba připomenout, že v bodě 28 odůvodnění návrhu směrnice PNR bylo upřesněno, že „[t]ato směrnice nemá vliv na možnost členských států stanovit podle jejich vnitrostátního práva systém pro shromažďování a zpracování údajů jmenné evidence cestujících za jinými účely, než jsou účely specifikované v této směrnici“. Toto upřesnění se však nestalo součástí konečného znění směrnice PNR.

²⁴⁸ – Tuto možnost nicméně připouští čl. 4 odst. 3 směrnice PNR, v němž se stanoví, že „[p]racovníci útvaru pro informace o cestujících mohou být vysláni z příslušných orgánů“, přinejmenším v rozsahu, v němž mohou být zpravodajské a bezpečnostní služby dotyčného členského státu považovány za „příslušné orgány“ ve smyslu čl. 7 odst. 2 této směrnice.

265. Je třeba připomenout, že čl. 12 odst. 2 směrnice PNR stanoví, že po uplynutí doby šesti měsíců jsou veškeré údaje PNR depersonalizovány maskováním některých prvků údajů, které by mohly sloužit k přímé identifikaci cestujícího, jehož se údaje PNR týkají. Po uplynutí této lhůty se povolí zpřístupnění těchto údajů pouze za podmínek stanovených v odstavci 3 výše uvedeného článku 12 a zejména pokud toto zpřístupnění předem schválil „soudní orgán“ [čl. 12 odst. 3 písm. b) odrážka i)] nebo „jiný vnitrostátní orgán příslušný podle vnitrostátního práva k ověření splnění podmínek pro zpřístupnění, o čemž je informován pracovník pro ochranu údajů z útvaru pro informace o cestujících, který provede následný přezkum“ [čl. 12 odst. 3 písm. b) odrážka ii)].

266. Většina vlád, které předložily v tomto řízení písemné vyjádření, se k sedmé předběžné otázce nevyjádřila. Česká vláda stejně jako Komise zastává názor, že čl. 12 odst. 3 směrnice PNR nemůže být vykládán v tom smyslu, že útvar pro informace o cestujících může představovat „příslušný vnitrostátní orgán“. Naopak belgická²⁴⁹, irská, španělská, francouzská a kyperská vláda s takovým výkladem nesouhlasí. Domnívají se v podstatě, že žádné z ustanovení směrnice PNR nebo unijního práva nebrání tomu, aby byl útvar pro informace o cestujících zařazen mezi příslušné vnitrostátní orgány ve smyslu čl. 12 odst. 2 písm. b) odrážky ii) výše uvedené směrnice a aby útvar pro informace o cestujících představoval již ze své podstaty orgán, který je natolik nezávislý, aby mohl schvalovat zpracování údajů PNR.

267. Mělo by být uvedeno zaprvé, že ze znění čl. 12 odst. 3 písm. b) směrnice PNR, a zvláště pak z použití spojky „nebo“, která spojuje oba případy uvedené v odrážkách i) a ii) tohoto ustanovení, vyplývá, že záměrem unijního normotvůrce bylo, aby měl přezkum prováděný vnitrostátním orgánem uvedeným v odrážce ii) rovnocenné postavení jako přezkum prováděný soudním orgánem uvedeným v odrážce i). Znamená to, že tento vnitrostátní orgán musí vykazovat takovou úroveň nezávislosti a nestrannosti, aby jím prováděný přezkum mohl být považován za alternativu srovnatelnou s přezkumem, který může provádět soudní orgán²⁵⁰.

268. Zadruhé z přípravných prací ke směrnici PNR vyplývá, že unijní normotvůrce na jednu stranu nepřijal návrh Komise, podle něhož měl být vedoucí útvaru pro informace o cestujících pověřen úkolem povolit přístup k údajům PNR v plném rozsahu²⁵¹, a na druhou stranu prodloužil původní dobu uchovávání těchto údajů, která měla podle návrhu výše uvedeného orgánu trvat 30 dnů, na šest měsíců. To, že se unijní normotvůrce rozhodl podrobit přístup k údajům PNR v plném rozsahu přísnějším procesním podmínkám, než jaké původně navrhovala Komise, a pověřit nezávislý orgán úkolem ověřit splnění podmínek pro toto zpřístupnění, je tedy výrazem hledání rovnováhy mezi délkou doby, po kterou mají být uchovávány údaje PNR, než budou depersonalizovány, a podmínkami, jimž podléhá demaskování těchto údajů po uplynutí této doby.

269. Zatřetí, jak správně uvedla Komise, ze systematiky směrnice PNR vyplývá, že smyslem schvalovacího řízení stanoveného v čl. 12 odst. 3 směrnice PNR je pověřit nezávislý třetí subjekt tím, aby v každém případě zvláště zajistil rovnováhu mezi právy subjektů údajů a úkolem spočívajícím ve vymáhání práva, který tato směrnice sleduje.

²⁴⁹ – K pochybnostem, jež vyjádřila belgická vláda ohledně příslušnosti Soudního dvora k zodpovězení sedmé předběžné otázky, je namístě uvést, že ze znění této otázky lze usuzovat na to, že se předkládající soud táže Soudního dvora na výklad čl. 12 odst. 3 směrnice PNR a nikoli na slučitelnost vnitrostátní právní úpravy s tímto ustanovením. V každém případě vyplývá z ustálené judikatury, že Soudní dvůr může poskytnout vnitrostátním soudům údaje, které jim umožní tuto slučitelnost posoudit (viz zejména rozsudek ze dne 7. září 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, bod 54 a citovaná judikatura).

²⁵⁰ – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 5. listopadu 2019, Komise v. Polsko (Nezávislost obecných soudů) (C 192/18, EU:C:2019:924, body 108 až 110).

²⁵¹ – V článku 9 odst. 2 čtvrté větě návrhu směrnice PNR bylo stanoveno, že „[p]řístup k údajům jmenné evidence cestujících v plném rozsahu uděluje pouze vedoucí složky pro informace o cestujících“.

270. Začtvrté z judikatury Soudního dvora vyplývá, že subjekt, který má provádět předchozí přezkum nezbytný k tomu, aby byl příslušným vnitrostátním orgánům povolen přístup k oprávněně uchovávaným osobním údajům, musí mít všechny pravomoci a vykazovat všechny záruky nezbytné pro sladění jednotlivých dotčených zájmů a práv. Soudní dvůr rovněž upřesnil, že tento orgán musí mít postavení, které mu umožňuje jednat při plnění svých povinností objektivně a nestranně, a za tímto účelem musí být zcela mimo dosah jakýchkoli vnějších vlivů²⁵². S ohledem na požadavek nezávislosti to zvláště v oblasti trestního práva konkrétně znamená, že orgán pověřený tímto předchozím přezkumem musí být ve vztahu k orgánu, který žádá o přístup k údajům, třetím subjektem, takže nesmí být zapojen do předmětného vyšetřování a musí mít vůči účastníkům trestního řízení neutrální postavení²⁵³.

271. Je však třeba konstatovat, že útvar pro informace o cestujících nevykazuje všechny záruky nezávislosti a nestrannosti, které musí poskytovat orgán pověřený předchozím přezkumem stanoveným v čl. 12 odst. 3 směrnice PNR. Útvary pro informace o cestujících jsou totiž přímo vázány na orgány příslušné v oblasti prevence, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti. Podle čl. 4 odst. 1 směrnice PNR jsou útvary pro informace o cestujících samy takovým orgánem nebo jeho pobočkou. Odstavec 3 téhož článku navíc stanoví, že pracovníci útvaru pro informace o cestujících mohou být vysláni z příslušných orgánů. Tak je tomu zvláště v případě belgického útvaru pro informace o cestujících, který je podle článku 14 zákona PNR složen zvláště z vyslaných členů policejních složek a složek státní bezpečnosti, jakož i z členů obecné zpravodajské a bezpečnostní služby a obecné správy cel a spotřebních daní.

272. Je samozřejmé, že členové útvaru pro informace o cestujících musí poskytovat veškeré záruky integrity, příslušnosti, transparentnosti a nezávislosti, a je věcí členských států, aby případně dohlížely na to, aby s ohledem na vazby mezi těmito členy a jejich mateřskými složkami mohly být tyto záruky v konkrétních případech dodržovány, zvláště s cílem zajistit, aby příslušné orgány, do jejichž struktury tyto členové původně patří, získaly přímý přístup pouze k výsledkům, jež shromáždily útvary pro informace o cestujících, a nikoli k celé databázi údajů PNR. Nemění to nic na tom, že členové útvarů pro informace o cestujících vyslaní příslušnými orgány ve smyslu čl. 7 odst. 2 směrnice PNR nutně udržují po dobu svého vyslání vztahy se svými původními složkami a zachovávají si svůj status navzdory tomu, že jsou z funkčního a hierarchického hlediska podřízeni vedoucímu pracovníku útvaru pro informace o cestujících.

273. Ve prospěch závěru, že útvar pro informace o cestujících není vnitrostátním orgánem ve smyslu čl. 12 odst. 3 písm. b) odrážky ii) směrnice PNR, hovoří ostatně i okolnost, že podle tohoto ustanovení musí být pracovník pro ochranu údajů z dotyčného útvaru pro informace o cestujících „informován“ o podání žádosti o zpřístupnění a provede „následný přezkum“. V případech, kdy je útvar pro informace o cestujících jakožto „jiný vnitrostátní orgán“ oprávněn schválit žádost o zpřístupnění údajů podle čl. 12 odst. 3 směrnice PNR, by totiž byl pracovník pro ochranu údajů, který je mimo jiné pověřen tím, aby v souladu s čl. 5 odst. 1 této směrnice zajišťoval příslušné záruky vztahující se na zpracování údajů PNR, informován o žádosti o zpřístupnění údajů v okamžiku jejího podání a její přezkum by tedy nutně provedl předem²⁵⁴.

²⁵² – Rozsudek Prokuratuur, body 52 a 53.

²⁵³ – Rozsudek Prokuratuur, body 53 a 54. V témže smyslu viz rozsudek Big Brother Watch, body 349 až 352.

²⁵⁴ – V článku 9 odst. 2 čtvrté větě návrhu směrnice PNR bylo stanoveno, že „[p]řístup k údajům jmenné evidence cestujících v plném rozsahu uděluje pouze vedoucí složky pro informace o cestujících“.

274. Ve světle výše uvedených úvah navrhuji Soudnímu dvoru, aby sedmou předběžnou otázku zodpověděl v tom smyslu, že čl. 12 odst. 3 písm. b) směrnice PNR musí být vykládán v tom smyslu, že útvar pro informace o cestujících nepředstavuje „jiný příslušný vnitrostátní orgán“ ve smyslu tohoto ustanovení.

E. K deváté předběžné otázce

275. Podstatou deváté předběžné otázky, kterou položil předkládající soud Soudnímu dvoru, je zaprvé, zda je směrnice API slučitelná s čl. 3 odst. 2 SEU a s článkem 45 Listiny v rozsahu, v němž se používá na lety uvnitř Unie, a zadruhé, zda tato směrnice ve spojení s čl. 3 odst. 2 SEU a s článkem 45 Listiny musí být vykládána v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která pro účely boje proti nedovolenému přistěhovalectví a zlepšení kontrol na hranicích povoluje systém shromažďování a zpracování údajů o cestujících, který by mohl nepřímo vést k obnovení kontrol na vnitřních hranicích.

276. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že tato předběžná otázka spadá do přezkumu druhého žalobního důvodu, který vznesla LDH podpůrně. Tento žalobní důvod, který vychází z porušení článku 22 Constitution belge (belgická Ústava) ve spojení s čl. 3 odst. 2 SEU a s článkem 45 Listiny, je namířen proti čl. 3 odst. 1, čl. 8 odst. 2 a kapitole 11, zvláště článkům 28 až 31, zákona PNR. Zatímco první z těchto článků obecně vymezuje předmět tohoto zákona, přičemž upřesňuje, že tento zákon „stanoví povinnosti dopravců a poskytovatelů cestovních služeb související s předáváním údajů o cestujících, kteří jsou přepravováni na vnitrostátní území, z vnitrostátního území nebo přes něj“, čl. 8 odst. 2 tohoto zákona stanoví, že „[z]a podmínek stanovených v kapitole 11 se údaje o cestujících rovněž zpracovávají za účelem zlepšení kontrol osob na vnějších hranicích a za účelem boje proti nedovolenému přistěhovalectví“. Jak je stanoveno v čl. 29 odst. 1 zákona PNR, v rámci tohoto účelu jsou policejním službám pověřeným kontrolou na hranicích a Office des étrangers [(cizinecký úřad, Belgie)] předávány pouze „údaje týkající se cestujících“, které jsou uvedeny v čl. 9 odst. 1 bodě 18 tohoto zákona (tj. údaje API zmíněné v bodě 18 směrnice PNR) a které se týkají tří kategorií cestujících. Jedná se o „cestující, kteří hodlají vstoupit nebo vstoupili na státní území přes vnější hranice Belgie“, „cestující, kteří hodlají opustit nebo opustili státní území přes vnější hranice Belgie“ a „cestující, kteří hodlají přejít přes mezinárodní tranzitní zónu na území Belgie, nacházejí se v takové zóně, nebo kteří přes ni přešli“²⁵⁵. Z článku 29 odst. 3 zákona PNR vyplývá, že útvar pro informace o cestujících předává tyto údaje policejním službám a cizineckému úřadu „bezprostředně po jejich zaznamenání do databáze cestujících“ a že se tyto údaje vymažou do dvaceti čtyř hodin po jejich předání. Podle tohoto ustanovení může cizinecký úřad rovněž po uplynutí této lhůty zaslat útvaru pro informace o cestujících odůvodněnou žádost o zpřístupnění těchto údajů, pokud to považuje za nezbytné k plnění svého zákonem stanoveného úkolu. Právní rámec, do něhož spadá devátá předběžná otázka, vychází tedy z právního rámce daného směrnicí PNR, vzhledem k účelu sledovanému zpracováním údajů uvedeným v článcích 28 a 29 zákona PNR, které odkazují na právní rámec daný směrnicí API. Ze spisu předloženého kanceláři Soudního dvora navíc vyplývá zejména to, že druhý žalobní důvod, který vznesla LDH, vychází z výkladu ustanovení obsažených v kapitole 11 zákona PNR, podle něhož se tato ustanovení použijí i v případě překročení vnitřních hranic Belgie.

277. První část deváté předběžné otázky vychází z mylného předpokladu a domnívám se, že na ni Soudní dvůr nemusí odpovídat. Z článku 3 odst. 1 směrnice API ve spojení s čl. 2 písm. b) a d) též směrnice totiž zcela jednoznačně vyplývá, že tato směrnice ukládá leteckým dopravcům povinnost předávat údaje API orgánům příslušným pro provádění kontrol osob na vnějších hranicích pouze

²⁵⁵ – Zákon PNR, čl. 29 odst. 1 a 2.

v souvislosti s lety, jimiž se cestující dopravují na hraniční přechod určený k přechodu vnějších hranic členských států se třetími zeměmi. Stejně tak i čl. 6 odst. 1 zmíněné směrnice stanoví zpracování údajů API pouze v souvislosti s těmito lety. Ačkoli je ostatně pravda, že směrnice PNR stanoví, že členské státy mají možnost rozšířit povinnost týkající se předávání shromážděných údajů API rovněž na letecké dopravce, kteří provozují lety uvnitř EU, musí se mít za to, že tímto rozšířením by neměla být dotčena směrnice API²⁵⁶. V rámci směrnice PNR budou předávané údaje API zpracovávány pouze pro účely vymáhání práva, jež jsou stanoveny touto směrnicí. A naopak platí, že v souladu s bodem 34 odůvodnění směrnice PNR nejsou touto směrnicí dotčena platná pravidla Unie týkající se způsobu provádění hraničních kontrol ani pravidla Unie upravující vstup na území a opuštění území Unie, přičemž čl. 6 odst. 9 druhá věta této směrnice stanoví, že pokud jsou posouzení, která jsou uvedena v odstavci 2 téhož článku, prováděna u letů uvnitř EU mezi členskými státy, na které se vztahuje Schengenský hraniční kodex²⁵⁷, důsledky těchto posouzení musí být v souladu s uvedeným nařízením.

278. Pokud by měla být tato část deváté předběžné otázky přeformulována v tom smyslu, že slučitelnost s ustanoveními Smlouvy a Listiny nemá být posouzena ve vztahu k ustanovením směrnice API, nýbrž ve vztahu ke směrnici PNR, a zvláště k článku 2 této směrnice, jak podpurně navrhuje Komise, vedlo by to nejen ke změně aktu, ve vztahu k němuž má být na základě žádosti předkládajícího soudu posuzována platnost, ale rovněž k opuštění právního rámce, do něhož tato předběžná otázka spadá. Jak již bylo totiž vysvětleno, ustanovení kapitoly 11 zákona PNR, proti nimž je namířen druhý žalobní důvod, provádějí směrnicí API, nikoli směrnicí PNR.

279. Pro případ, že by Soudní dvůr k takovému přeformulování přistoupil, uvedu níže pouze několik úvah souvisejících zejména s otázkou, zda může být předběžné posouzení údajů PNR o cestujících v případě letů uvnitř EU, které mohou členské státy provádět na základě oprávnění, které jim přiznává článek 2 směrnice PNR, považováno za rovnocenné „hraničním kontrolám“ ve smyslu čl. 23 písm. a) Schengenského hraničního kodexu²⁵⁸. Zprv je pravda, že ačkoli předběžné posuzování údajů PNR není prováděno „na hraničním přechodu“ ani „v okamžiku překročení hranice“, nýbrž před tímto okamžikem, přesto je prováděno „z důvodu“ bezprostředního překročení hranic. Zadruhé podle článku 2 směrnice PNR jsou členské státy oprávněny k tomu, aby předběžné posuzování údajů PNR, které je stanoveno v čl. 6 odst. 2 písm. a) směrnice PNR, rozšířily i na cestující u všech letů uvnitř EU, bez ohledu na jednání subjektů údajů a na to, zda existují okolnosti nasvědčující možnému ohrožení veřejné bezpečnosti. Toto předběžné posuzování má navíc systematickou povahu. Zdá se tedy, že ani jeden z těchto prvků neodpovídá skutečností uvedeným v čl. 23 písm. a) druhé větě odrážkách ii), iii) a iv) Schengenského hraničního kodexu²⁵⁹. Zatřetí, pokud jde o skutečnosti uvedené v písmeni a) druhé větě odrážkách i) a iii) výše uvedeného článku, je otázkou, zda by předběžné posuzování prováděné na základě čl. 6 odst. 2 písm. a) směrnice PNR mohlo mít alespoň některé styčné body s cílem sledovaným hraničními kontrolami prováděnými podle čl. 8 odst. 2 písm. b), čl. 8 odst. 3 písm. a) odrážky vi) a čl. 8 odst. 3 písm. g) odrážky iii) Schengenského hraničního kodexu ve znění nařízení 2017/458, zvláště pak za předpokladu, že se, pokud jde o podmínky jeho provádění, od těchto systematických

²⁵⁶ – Viz bod 10 odůvodnění směrnice PNR.

²⁵⁷ – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (Úř. věst. 2016, L 77, s. 1; dále jen „Schengenský hraniční kodex“).

²⁵⁸ – Článek 23 písm. a) Schengenského hraničního kodexu stanoví, že výkon policejních pravomocí nesmí být považován za rovnocenný hraničním kontrolám, pokud policejní opatření: „i) nemají za cíl ochranu hranic, ii) vycházejí z všeobecných policejních informací a zkušeností týkajících se možných hrozeb pro veřejnou bezpečnost a mají především za cíl bojovat proti přeshraniční trestné činnosti, iii) jsou plánována a prováděna tak, že se zřetelně odlišují od systematických kontrol osob na vnějších hranicích, iv) provádějí se na základě namátkových kontrol“.

²⁵⁹ – Viz *per analogiam* rozsudek ze dne 13. prosince 2018, Touring Tours und Travel a Sociedad de transportes (C-412/17 a C-474/17, EU:C:2018:1005, bod 61 a citovaná judikatura), jakož i usnesení ze dne 4. června 2020, FU (C-554/19, nezveřejněné, EU:C:2020:439, body 49 až 56).

kontrol jasně odlišuje²⁶⁰. V této souvislosti je třeba uvést, že čl. 8 odst. 2 písm. e) a čl. 8 odst. 3 písm. i a) zmíněného kodexu upřesňují, že tyto kontroly „mohou být prováděny předem na základě údajů o cestujících obdrženy v souladu se směrnicí API nebo v souladu s jiným unijním či vnitrostátním právem“. S ohledem na výše uvedené je pravda, že cílem směrnice PNR není „zajistit, že osobám *může být povolen* vstup na území členského státu nebo jeho opuštění“ ani „zabránit osobám ve vyhýbání se hraničním kontrolám“, což jsou cíle, které Soudní dvůr považuje za cíle sledované „hraničními kontrolami“ ve smyslu Schengenského hraničního kódu²⁶¹, neboť výše uvedená směrnice sleduje jediný cíl, kterým je vymáhání práva. Článek 23 písm. a) druhá věta odrážka ii) zmíněného kodexu ostatně výslovně stanoví, že výkon policejních pravomocí nesmí být považován za rovnocenný hraničním kontrolám, neboť cílem kontrol je zejména boj proti přeshraniční trestné činnosti²⁶². A konečně by měl Soudní dvůr v rámci svého posouzení vzít v potaz také okolnost, kterou zdůraznila zejména Komise a která se týká toho, že článek 2 směrnice PNR opravňuje členské státy pouze k tomu, aby uložily leteckým dopravcům povinnost předávat údaje PNR, které shromáždili v průběhu své obvyklé činnosti, a nezavádí tudíž žádnou povinnost, která by se podobala povinnosti stanovené směrnicí API v souvislosti s překročením vnějších hranic.

280. Co se týče druhé části deváté předběžné otázky, stejně jako Komise se domnívám, že by měla být chápána v tom smyslu, že se vztahuje k překročení vnitřních hranic a že slouží k tomu, aby Soudní dvůr podal vysvětlení, jež umožní předkládajícímu soudu posoudit slučitelnost ustanovení kapitoly 11 zákona PNR se zrušením kontrol na vnitřních hranicích členských států v Schengenském prostoru.

281. S ohledem na nedostatek skutečností, jež má Soudní dvůr k dispozici, se v této souvislosti omezím pouze na sdělení, že ustanovení kapitoly 11 zákona PNR jsou slučitelná s unijním právem a zvláště s čl. 67 odst. 2 SFEU pouze budou-li vykládána v tom smyslu, že se týkají pouze předávání a zpracování údajů API o těch cestujících, kteří překračují vnější hranice Belgie se třetími zeměmi.

282. Pro případ, že by se Soudní dvůr rozhodl přeformulovat druhou část deváté předběžné otázky v tom smyslu, že se týká výkladu směrnice PNR ve spojení s ustanoveními kapitoly 11 zákona PNR, postačí uvést, že zpracování údajů API, které je stanoveno v člancích 28 a 29 tohoto zákona, je součástí systému, který zavedl belgický zákonodárce za účelem provedení směrnice PNR do vnitrostátního právního řádu. Znamená to zaprvé, že údaje API, které mají být zpracovávány, se shodují s údaji vyjmenovanými v bodě 12 přílohy I této směrnice a nikoli pouze s údaji uvedenými v seznamu, který je součástí čl. 3 odst. 2 směrnice API. Zadruhé, podle čl. 29 odst. 1 zákona PNR předává tyto údaje policejním orgánům pověřeným kontrolou hranic a cizineckému úřadu útvar pro informace o cestujících – který je pověřen shromažďováním a zpracováním údajů PNR pouze pro účely sledované směrnice PNR –, a nikoli přímo letečtí dopravci, jak je stanoveno ve směrnici API. Toto předávání se navíc týká rovněž údajů o cestujících, kteří hodlají vstoupit nebo vstoupili na belgické území, a je směřováno nejen k orgánům pověřeným kontrolou hranic, ale také k cizineckému úřadu, který je pověřen řízením přistěhovalců a boje proti nedovolenému přistěhovalectví. Zatřetí, podle čl. 29 odst. 4 druhého pododstavce zákona PNR je zřejmě cizinecký úřad oprávněn k tomu, aby zasílal útvaru pro informace o cestujících žádosti o zpřístupnění údajů API i poté, co byly tyto údaje zpracovány při příležitosti překročení hranic ze strany subjektů údajů. V tomto smyslu je zmíněný úřad *de facto*

²⁶⁰ – V této souvislosti je třeba uvést, že v bodě 188 posudku 1/15 Soudní dvůr rozhodl, že „identifikace cestujících představujících potenciálně riziko pro veřejnou bezpečnost prováděná s pomocí údajů PNR je součástí hraničních kontrol“.

²⁶¹ – Viz rozsudek ze dne 13. prosince 2018, *Touring Tours und Travel a Sociedad de transportes* (C-412/17 a C-474/17, EU:C:2018:1005, bod 55 a citovaná judikatura).

²⁶² – V tomto smyslu viz zejména usnesení ze dne 4. června 2020, *FU* (C-554/19, nezveřejněné, EU:C:2020:439, bod 46).

postaven na roveň příslušnému orgánu ve smyslu článku 7 směrnice PNR a nabývá povahy tohoto orgánu, přestože není uveden na seznamu těchto orgánů, který Komisi oznámila Belgie. Takový průnik systémů stanovených směrnicí API a směrnicí PNR nelze podle mého názoru připustit, neboť je v rozporu se zásadou omezení účelů, která je zakotvena v čl. 1 odst. 2 směrnice PNR²⁶³.

283. S ohledem na veškeré výše uvedené úvahy navrhuji Soudnímu dvoru, aby devátou předběžnou otázkou zodpověděl v tom smyslu, že čl. 3 odst. 1 směrnice API, podle něhož členské státy přijmou opatření nezbytná ke stanovení povinnosti dopravců předávat na žádost orgánů příslušných pro provádění kontrol osob na vnějších hranicích před ukončením odbavování informace o osobách uvedených v odstavci 2 tohoto článku, ve spojení s čl. 2 písm. b) a d) této směrnice, se týká jen cestujících, které tito dopravci dopravují na hraniční přechod, na němž tyto osoby překročí vnější hranice členského státu se třetí zemí. Vnitrostátní právní úprava, která výlučně s cílem zlepšit hraniční kontroly a bojovat proti nedovolenému přistěhovalectví rozšíří tuto povinnost na údaje o osobách, které překračují vnitřní hranice dotyčného členského státu letadlem nebo jinými dopravními prostředky, je v rozporu s čl. 67 odst. 2 SFEU a s článkem 22 Schengenského hraničního kodexu.

F. K desáté předběžné otázce

284. Podstatou desáté předběžné otázky, kterou položil předkládající soud Soudnímu dvoru, je, zda v případě, že bude muset učinit závěr, že je zákon PNR v rozporu s články 7, 8 a čl. 52 odst. 1 Listiny, mohou být účinky tohoto zákona zůstat dočasně zachovány, aby se zamezilo právní nejistotě a aby mohly být údaje, které byly již shromážděny a uchovány, ještě použity pro účely stanovené zákonem PNR.

285. Na otázku téhož znění již Soudní dvůr odpověděl v rozsudku *Quadrature du Net*, který se týkal uchovávání metadat elektronické komunikace a který byl vydán až po položení této předběžné otázky. V tomto rozsudku Soudní dvůr nejprve připomenul svou judikaturu, v níž bylo rozhodnuto, že pokud by byly vnitrostátní soudy oprávněny přiznat vnitrostátním ustanovením přednost, byť dočasnou, před unijním právem, s nímž jsou v rozporu, byla by tím narušena přednost a jednotné používání unijního práva. Dále připomenul, že v rozsudku ze dne 29. července 2019, *Inter-Environnement Wallonie a Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*²⁶⁴, ve které se jednalo o legalitu opatření přijatých v rozporu s povinností – stanovenou unijním právem – provést předchozí posouzení vlivů záměru na životní prostředí a chráněnou lokalitu, připustil, že pokud to vnitrostátní právo umožňuje, může vnitrostátní soud výjimečně zachovat účinky takových opatření, pokud je toto zachování odůvodněno naléhavými důvody souvisejícími s nezbytností odvrátit skutečnou a vážnou hrozbu přerušování dodávek elektřiny dotyčného členského státu, a to pouze na dobu, která je striktně nezbytná k nápravě této protiprávnosti. Dospěl nicméně k závěru, že na rozdíl od opomenutí takové procesní povinnosti, jako je předchozí posouzení vlivů záměru ve specifické oblasti ochrany životního prostředí, porušení základních práv zaručených v článcích 7 a 8 Listiny nemůže být předmětem nápravy postupem srovnatelným s postupem uvedeným ve zmíněném rozsudku²⁶⁵. Stejným způsobem je podle mého názoru namíste zodpovědět i desátou předběžnou otázku v tomto řízení.

²⁶³ – Také Komise zdůrazňuje ve svém pracovním dokumentu z roku 2020 ke směrnici API (s. 20) problémy spojené s překrýváním systémů zpracování údajů PNR a API na vnitrostátní úrovni.

²⁶⁴ – C-411/17, EU:C:2019:622, body 175, 176, 179 a 181.

²⁶⁵ – Viz rozsudek *La Quadrature du Net*, body 217 až 219.

286. Vzhledem k tomu, že předkládající soud se stejně jako belgická vláda, Komise a Rada táže, zda unijní právo brání tomu, aby byly v trestním řízení využity informace nebo důkazy získané na základě údajů PNR shromážděných, zpracovaných a/nebo uchovávaných způsobem neslučitelným s unijním právem, je třeba připomenout, že v bodě 222 rozsudku *La Quadrature du Net* Soudní dvůr upřesnil, že za současného stavu unijního práva v zásadě přísluší pouze vnitrostátnímu právu, aby stanovilo pravidla přípustnosti a hodnocení – v rámci trestního řízení zahájeného proti osobám podezřelým ze závažné trestné činnosti – informací a důkazů získaných takovým uchováváním údajů, které je v rozporu s unijním právem, s výhradou dodržení zásad rovnocennosti a efektivity. V souvislosti s posledně jmenovanou zásadou Soudní dvůr rozhodl, že tato zásada ukládá vnitrostátnímu trestnímu soudu, aby v trestním řízení zahájeném proti osobám podezřelým ze spáchání trestných činů nepřihlížel k informacím a důkazům, které byly získány prostřednictvím plošného a nerozlišujícího uchovávání provozních a lokalizačních údajů neslučitelného s unijním právem, pokud se tyto osoby nemohou účinně vyjádřit k těmto informacím a důkazům, které spadají do oblasti, jež se vymyká znalosti soudu, a mohou zásadním způsobem ovlivnit posouzení skutkového stavu. Tyto zásady lze *mutatis mutandis* vztáhnout i na okolnosti původního řízení.

IV. Závěry

287. Na základě všech výše uvedených úvah navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky položené Cour constitutionnelle (Ústavní soud, Belgie) následovně:

- „1) Článek 23 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně údajů) ve spojení s čl. 2 odst. 2 písm. d) téhož nařízení musí být vykládán v tom smyslu:
- že se použije na vnitrostátní právní úpravu, která provádí do vnitrostátního právního řádu směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/681 ze dne 27. dubna 2016 o používání údajů jmenné evidence cestujících (PNR) pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti, v rozsahu, v němž tato právní úprava upravuje zpracování údajů PNR, jež provádějí letečtí dopravci a jiné hospodářské subjekty, včetně předávání údajů PNR útvarům pro informace o cestujících uvedeným v článku 4 této směrnice, které je stanoveno v článku 8 téže směrnice;
 - že se nepoužije na vnitrostátní právní úpravu, která provádí do vnitrostátního právního řádu směrnici 2016/681, v rozsahu, v němž tato právní úprava upravuje zpracování údajů, jež provádějí příslušné vnitrostátní orgány včetně útvarů pro informace o cestujících a případně i bezpečnostních a zpravodajských služeb dotyčného členského státu pro účely stanovené v čl. 1 odst. 2 této směrnice;
 - že se použije na vnitrostátní právní úpravu, která provádí do vnitrostátního právního řádu směrnici Rady 2004/82/ES ze dne 29. dubna 2004 o povinnosti dopravců předávat údaje o cestujících a směrnici Evropského parlamentu a Rady 2010/65/EU ze dne 20. října 2010 o ohlašovacích formalitách lodí příplouvajících do přístavů členských států nebo odplouvajících z nich a o zrušení směrnice 2002/6/ES, a to za účelem zlepšení kontrol osob na vnějších hranicích a za účelem boje proti nedovolenému přistěhovalectví.

- 2) Bod 12 přílohy I směrnice 2016/681 je neplatný v rozsahu, v němž zahrnuje „obecné poznámky“ mezi kategorie údajů, které jsou letečtí dopravci v souladu s článkem 8 této směrnice PNR povinni předávat útvarům pro informace o cestujících.
- 3) Přezkum druhé, třetí, čtvrté, šesté a osmé předběžné otázky nevedl ke zjištění dalších skutečností, které by mohly mít dopad na platnost směrnice 2016/681.
- 4) Bod 12 přílohy I směrnice 2016/681 musí být v rozsahu, v němž nebyl prohlášen neplatným, vykládán v tom smyslu, že zahrnuje pouze údaje o nezletilých osobách, které jsou v něm přímo zmíněny a přímo souvisí s letem.
- 5) Bod 18 přílohy I směrnice 2016/681 musí být vykládán v tom smyslu, že zahrnuje pouze předběžné údaje o cestujících, které jsou výslovně vyjmenovány v tomto bodě i v čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/82 a shromáždili je letečtí dopravci v rámci obvyklé činnosti.
- 6) Pojem „[databáze], jež mají význam“, který je uveden v čl. 6 odst. 3 písm. a) směrnice 2016/681, musí být vykládán v tom smyslu, že se týká pouze vnitrostátních databází spravovaných příslušnými orgány ve smyslu čl. 7 odst. 1 této směrnice, jakož i unijních a mezinárodních databází, jež příslušné orgány přímo využívají v rámci svých úkolů. Tyto databáze musí navíc přímo a úzce souviset s cíli zaměřenými na boj proti terorismu a závažné trestné činnosti, který je sledován výše uvedenou směrnicí, což znamená, že byly pro tyto účely vytvořeny. Členské státy jsou povinny zveřejnit v rámci provedení směrnice 2016/681 do vnitrostátního právního řádu seznam těchto databází a aktualizovat jej.
- 7) Článek 6 odst. 3 písm. b) směrnice 2016/681 musí být vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby byly v rámci automatizovaného zpracování údajů, jež je v tomto ustanovení stanoveno, používány algoritmické systémy, které mohou vést k tomu, že se předem stanovená kritéria, podle nichž bylo toto zpracování provedeno, bez lidského zásahu změně, a které neumožňují zjistit jasným a transparentním způsobem důvody, které vedly k tomu, že byl na základě výše uvedeného zpracování zjištěn pozitivní výsledek.
- 8) Článek 12 odst. 1 směrnice 2016/681 ve spojení s články 7, 8 a čl. 52 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie musí být vykládán v tom smyslu, že uchovávání údajů PNR, jež poskytli letečtí dopravci útvarům pro informace o cestujících, v databázi po dobu pěti let od jejich předání útvaru pro informace o cestujících členského státu, na jehož území se nachází místo příletu nebo odletu, je po provedení předběžného posouzení podle čl. 6 odst. 2 písm. a) této směrnice povoleno pouze pokud se na základě objektivních kritérií zjistí, že existuje vztah mezi těmito údaji a bojem proti terorismu nebo závažné trestné činnosti. Plošné a nerozlišující uchovávání údajů PNR ve formě, která není anonymizována, je odůvodněno pouze v případech závažného ohrožení bezpečnosti členských států, které se jeví jako skutečné a aktuální či předvídatelné, například takové, které je spojeno s terorismem, a pouze pod podmínkou, že doba tohoto uchovávání nepřekročí meze toho, co je nezbytné nutné.
- 9) Článek 6 odst. 2 písm. b) směrnice 2016/681 musí být vykládán v tom smyslu, že poskytování údajů PNR nebo výsledku jejich zpracování na základě tohoto ustanovení, k němuž dochází během počáteční doby uchovávání v délce šesti měsíců, která je stanovena v čl. 12 odst. 2 této směrnice, musí splňovat podmínky stanovené v čl. 12 odst. 3 písm. b) výše uvedené směrnice.

- 10) Směrnici 2016/681 a zvláště její čl. 1 odst. 2 a její článek 6 je nutné vykládat v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která umožňuje, aby účelem zpracování údajů PNR bylo provádění některých činností zpravodajských a bezpečnostních služeb, pokud by vnitrostátní útvar pro informace o cestujících měl v souvislosti s tímto účelem zpracovávat zmíněné údaje a/nebo předávat tyto údaje nebo výsledek jejich zpracování výše uvedeným službám za jinými účely, než jaké jsou taxativně vyjmenovány v čl. 1 odst. 2 uvedené směrnice, což musí ověřit vnitrostátní soud.
- 11) Článek 12 odst. 3 písm. b) směrnice 2016/681 musí být vykládán v tom smyslu, že útvar pro informace o cestujících nepředstavuje ‚jiný vnitrostátní [příslušný] orgán‘ ve smyslu tohoto ustanovení.
- 12) Článek 3 odst. 1 směrnice 2004/82, podle něhož členské státy přijmou opatření nezbytná ke stanovení povinnosti dopravců předávat na žádost orgánů příslušných pro provádění kontrol osob na vnějších hranicích před ukončením odbavování informace o cestujících uvedených v odstavci 2 tohoto článku, ve spojení s čl. 2 písm. b) a d) této směrnice, se týká jen cestujících, které tito dopravci dopravují na hraniční přechod, na němž tyto osoby překročí vnější hranice členského státu se třetí zemí. Vnitrostátní právní úprava, která výlučně s cílem zlepšit hraniční kontroly a bojovat proti nedovolenému přistěhovalectví rozšíří tuto povinnost na údaje o osobách, které překračují vnitřní hranice dotyčného členského státu letadlem nebo jinými dopravními prostředky, je v rozporu s čl. 67 odst. 2 SFEU a s článkem 22 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex).
- 13) Vnitrostátní soud nesmí použít ustanovení svého vnitrostátního práva, které jej opravňuje k tomu, aby časově omezil účinky prohlášení o protiprávnosti, které má na základě tohoto práva vydat vůči vnitrostátní právní úpravě, která za účelem boje proti terorismu a závažné trestné činnosti ukládá leteckým, silničním a námořním dopravcům, jakož i poskytovatelům cestovních služeb povinnost předávat údaje PNR a stanoví plošné a nerozlišující zpracování a uchovávání těchto údajů, která jsou neslučitelná s články 7, 8 a čl. 52 odst. 1 Listiny základních práv. S ohledem na zásadu efektivity je vnitrostátní trestní soud povinen v trestním řízení zahájeném proti osobám podezřelým ze spáchání teroristických trestných činů nebo závažné trestné činnosti nepřihlížet k informacím a důkazům, které byly získány na základě takové právní úpravy, která je neslučitelná s unijním právem, pokud se tyto osoby nemohou účinně vyjádřit k těmto informacím a důkazům, které spadají do oblasti, jež se vymyká znalosti soudu, a mohou zásadním způsobem ovlivnit posouzení skutkového stavu.“