



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
PAOLA MENGOZZIJA,
predstavljeni 8. septembra 2016¹

Mnenje 1/15

(Predlog za izdajo mnenja, ki ga je vložil Evropski parlament)

„Predlog za izdajo mnenja – Dopustnost – Osnutek sporazuma med Kanado in Evropsko unijo o prenosu in obdelavi podatkov iz evidence podatkov o potnikih – Evidenca podatkov o potnikih (*Passenger Name Record (PNR)*) – Združljivost tega osnutka sporazuma s členom 16 PDEU ter členi 7, 8 in 52(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Pravna podlaga“

Kazalo

I –	Uvod	3
II –	Pravni okvir	4
III –	Ozadje predvidenega sporazuma	6
IV –	Postopek pred Sodiščem	8
V –	Dopustnost predloga za izdajo mnenja	8
VI –	Ustrezna pravna podlaga za akt o sklenitvi predvidenega sporazuma (drugo vprašanje)	11
	A – Povzetek trditev Parlamenta in drugih zadevnih strank	11
	B – Analiza	13
	1. Cilj in vsebina predvidenega sporazuma	13
	2. Ustrezna pravna podlaga	16
	a) Upoštevnost členov 82(1)(d) PDEU in 87(2)(a) PDEU	16
	b) Nujnost opiranja akta o sklenitvi predvidenega sporazuma na člen 16(2), prvi pododstavek, PDEU	19

¹ Jezik izvirnika: francoščina.

VII – Združljivost predvidenega sporazuma z določbami Pogodbe DEU in Listine (prvo vprašanje)	23
A – Povzetek predloga in stališč Parlamenta ter drugih zadevnih strank	23
1. Povzetek predloga in stališča Parlamenta	23
2. Povzetek stališč drugih zadevnih strank	24
B – Analiza	12
1. Uvodne ugotovitve	28
2. Obstoj poseganja v pravice, zagotovljene s členoma 7 in 8 Listine	29
3. Upravičenost poseganja v pravice, zagotovljene s členoma 7 in 8 Listine	31
a) Poseganje, „predpisano z zakonom“, v smislu člena 52(1) Listine	32
b) Poseganje, ki ustreza cilju v splošnem interesu	33
c) Sorazmernost poseganja, ki ga vključuje predvideni sporazum	34
i) Splošni preudarki	34
ii) Zmožnost poseganja za uresničitev cilja javne varnosti, ki mu sledi predvideni sporazum	35
iii) Nujna potrebnost poseganja	36
– Kategorije podatkov PNR iz predvidenega sporazuma	36
– Zadostna natančnost namena, za katerega je dovoljena obdelava podatkov PNR	39
– Osebnostno področje uporabe predvidenega sporazuma	41
– Opredelitev pristojnega organa, odgovornega za obdelavo podatkov PNR	42
– Avtomatska obdelava podatkov PNR	43
– Dostop do podatkov PNR	44
– Hramba podatkov PNR	46
– Razkritje in nadaljnji prenos podatkov PNR	48
– Nadzorni ukrepi ter ukrepi upravnega in sodnega nadzora	50
VIII – Predlog	53

I – Uvod

1. Evropski parlament je na podlagi člena 218(11) PDEU Sodišču predložil predlog za izdajo mnenja v zvezi s predvidenim sporazumom med Kanado in Evropsko unijo o prenosu in obdelavi podatkov iz evidence podatkov o potnikih (v nadaljevanju: predvideni sporazum), da bi se lahko odzval na poziv Sveta Evropske unije iz julija 2014, naj Parlament odobri predlog sklepa o sklenitvi predvidenega sporazuma².

2. V grobem – predvideni sporazum določa, da se podatki iz evidence podatkov o potnikih (*Passenger Name Record*, v nadaljevanju: podatki PNR), ki jih pridobijo letalski prevozniki od potnikov zaradi rezervacij letov med Kanado in Evropsko unijo, prenesejo kanadskim pristojnim organom, ki jih nato obdelajo in uporabijo za preprečevanje in odkrivanje terorističnih ali drugih hudih mednarodnih kaznivih dejanj, hkrati pa določa nekatere zaščitne ukrepe za spoštovanje zasebnosti in varstva osebnih podatkov potnikov.

3. Predlog za izdajo mnenja, ki se nanaša tako na združljivost predvidenega sporazuma s primarnim pravom Unije kot na ustrezno pravno podlago za sklep Sveta, s katerim naj bi se sklenil predvideni sporazum, se glasi:

„Ali je [predvideni] sporazum združljiv z določbami Pogodb (člen 16 PDEU) in Listino Evropske unije o temeljnih pravicah (člena 7 in 8 ter člen 52(1)[]) glede pravice fizičnih oseb do varstva osebnih podatkov?

Ali sta člen 82(1)(d) in člen 87(2)(a) PDEU ustrezna pravna podlaga za akt Sveta o sklenitvi predvidenega sporazuma ali mora ta akt temeljiti na členu 16 PDEU?“

4. Ne glede na njegovo vsebino bo odgovor, ki ga bo Sodišče dalo na ta predlog, nujno imel posledice za že veljavna sporazuma, imenovana PNR, ki zavezujeta Evropsko unijo na eni strani ter Avstralijo³ oziroma Združene države Amerike⁴ na drugi, ter za prihodnjo „ureditev PNR“, uvedeno v sami Uniji, ki jo je Parlament odobril pred kratkim, ko je ta postopek še potekal.⁵

5. V okviru tega predloga za izdajo mnenja je treba preučiti vprašanja, ki so brez primere in hkrati kočljiva.

6. Z vidika določitve ustrezne pravne podlage za akt, s katerim bo sklenjen predvideni sporazum, bo moralo Sodišče na podlagi tega predloga zlasti prvič preučiti obseg člena 16(2) PDEU, ki je bil uveden po sprejetju Lizbonske pogodbe, ter razmerje med tem členom in določbami Pogodbe glede območja svobode, varnosti in pravice (v nadaljevanju: OSVP). V zvezi s tem – kot bom pokazal v teh sklepnih predlogih⁶ – so cilji, ki jim sledi predvideni sporazum, in njegova vsebina neodvisni, tako da mora po mojem mnenju akt o sklenitvi tega sporazuma temeljiti tako na členu 16 PDEU kot na členu 87(2)(a) PDEU.

2 Predlog sklepa Sveta o sklenitvi Sporazuma med Kanado in Evropsko unijo o prenosu in obdelavi podatkov iz evidence podatkov o potnikih (COM(2013) 528 final).

3 Glej Sklep Sveta z dne 13. decembra 2011 o sklenitvi Sporazuma med Evropsko unijo in Avstralijo o obdelavi in prenosu podatkov iz evidence podatkov o potnikih (PNR) s strani letalskih prevoznikov Avstralski carinski in mejni službi (2012/381/EU) (UL 2012, L 186, str. 3).

4 Glej Sklep Sveta z dne 26. aprila 2012 o sklenitvi Sporazuma med Združenimi državami Amerike in Evropsko unijo o uporabi in prenosu evidenc podatkov o potnikih ministrstvu Združenih držav za domovinsko varnost (2012/472/EU) (UL 2012, L 215, str. 1 in 4).

5 Glej Stališče Evropskega parlamenta, sprejeto v prvi obravnavi dne 14. aprila 2016 z namenom sprejetja Direktive (EU) 2016/... Evropskega parlamenta in Sveta o uporabi podatkov iz evidence podatkov o potnikih (PNR) za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon terorističnih in hudih kaznivih dejanj (EP-PETC1-COD(2011)0023).

6 Glej točke od 66 do 135 teh sklepnih predlogov. Naj opozorim, da bo v skladu z odločitvijo Sodišča to tudi prvič deležno „sklepnih predlogov“, ki bodo predstavljeni in objavljeni, preden bo Sodišče izdalo mnenje.

7. Sodišče bo moralo prav tako prvič odločiti o združljivosti osnutka mednarodnega sporazuma s temeljnimi pravicami, ki jih določa Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), in natančneje, s tistimi, ki se nanašajo na spoštovanje zasebnega in družinskega življenja, zajamčeno s členom 7 Listine, ter na varstvo osebnih podatkov, zagotovljeno z njenim členom 8. Pri preučitvi tega vprašanja bodo brez dvoma koristna dragocena spoznanja, ki izhajajo iz sodb z dne 8. aprila 2014, Digital Rights Ireland in drugi (C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238), ter z dne 6. oktobra 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650). Kot bom obsežneje pojasnil, je treba po mojem mnenju res slediti poti, začrtani s tema sodbama, in za predvideni sporazum uporabiti strog nadzor nad upoštevanjem zahtev, postavljenih s členi 7, 8 in 52(1) Listine. Kljub temu se ne sme pozabiti, da je osnutek sporazuma, o katerem odloča Sodišče, rezultat mednarodnih pogajanj s tretjo državo, ki bi se lahko ob neobstoju zadovoljivega dogovora odpovedala sklenitvi predvidenega sporazuma ter za letalske prevoznike, ki imajo sedež v Uniji in zagotavljajo povezave s Kanado, raje enostransko uporabljala – tako kot to počne zdaj – lastno ureditev PNR.

8. Ta ugotovitev ne pomeni, da mora Sodišče znižati stopnjo skrbnosti, ki jo je pokazalo v zvezi s spoštovanjem temeljnih pravic, varovanih v pravu Unije. Takoj ko sodobne tehnologije javnim organom omogočajo, da v imenu boja proti terorizmu in hudim mednarodnim kaznivim dejanjem razvijajo izjemno zapletene metode za nadzor zasebnosti posameznikov in za analizo njihovih osebnih podatkov, se mora namreč Sodišče prepričati, da načrtovani ukrepi, tudi v obliki predvidenih mednarodnih sporazumov, odsevajo uravnoteženo razmerje med legitimno skrbjo za ohranitev javne varnosti in nič manj bistveno skrbjo, da lahko vsakdo uživa visoko raven varstva svoje zasebnosti in svojih podatkov.

9. Kot bo prikazano v nadaljevanju, ni mogoče zanikati, da sta si pogodbenici prizadevali – včasih sicer ne dovolj – uravnotežiti ta dva cilja, ki jima predvideni sporazum neločljivo sledi. Zdi se mi, da je treba to prizadevanje pozdraviti. Vendar ne da bi dvomil o namenu ali potrebnosti predvidenega sporazuma, menim, da bo treba – kot bo dokazano v teh sklepnih predlogih – ta sporazum, da bi bil združljiv s členi 7, 8 in 52(1) Listine, izpopolniti in/ali iz njega izločiti nekatere njegove sedanje določbe, tako da ne bo presegal tega, kar je nujno potrebno za doseganje njegovega varnostnega cilja.

II – Pravni okvir

10. Člen 16 PDEU določa:

„1. Vsakdo ima pravico do varstva osebnih podatkov, ki se nanašajo nanj.

2. Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku določata pravila o varstvu fizičnih oseb pri obdelavi osebnih podatkov s strani institucij, organov, uradov in agencij Unije ter držav članic v okviru dejavnosti s področja uporabe prava Unije, in o prostem pretoku takih podatkov. Upoštevanje teh pravil nadzirajo neodvisni organi.

[...]“

11. Člen 82 PDEU, ki spada v poglavje 4 naslova V tretjega dela navedene pogodbe, naslovljeno „Pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah“, določa:

„1. Pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah v Uniji temelji na načelu vzajemnega priznavanja sodb in sodnih odločb in vključuje približevanje zakonov in drugih predpisov držav članic na področjih, navedenih v odstavku 2 [...].Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku sprejmeta ukrepe za:

[...]

(d) lažje sodelovanje med sodnimi ali drugimi enakovrednimi organi držav članic pri kazenskih postopkih in izvrševanju odločb.

[...]“

12. Člen 87 PDEU, ki spada v poglavje 5 naslova V tretjega dela navedene pogodbe, naslovljeno „Policijsko sodelovanje“, določa:

„1. Unija vzpostavi policijsko sodelovanje, ki vključuje vse pristojne organe držav članic, vključno s policijskimi, carinskimi in drugimi tovrstnimi specializiranimi službami kazenskega pregona, pri preprečevanju ali odkrivanju kaznivih dejanj in preiskav.

2. Za namene iz odstavka 1 lahko Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku določita ukrepe glede:

(a) zbiranja, hrambe, obdelave, analize in izmenjave ustreznih informacij;

[...]“

13. Člen 7 Listine določa:

„Vsakdo ima pravico do spoštovanja svojega zasebnega in družinskega življenja, stanovanja ter komunikacij.“

14. Člen 8 Listine določa:

„1. Vsakdo ima pravico do varstva osebnih podatkov, ki se nanj nanašajo.

2. Osebnih podatki se morajo obdelovati pošteno, za določene namene in na podlagi privolitve prizadete osebe ali na drugi legitimni podlagi, določeni z zakonom. Vsakdo ima pravico dostopa do podatkov, zbranih o njem, in pravico zahtevati, da se ti podatki popravijo.

3. Spoštovanje teh pravil nadzira neodvisen organ.“

15. Člen 52 Listine, naslovljen „Obseg pravic in načel ter njihova razlaga“, določa:

„1. Kakršno koli omejevanje uresničevanja pravic in svoboščin, ki jih priznava ta listina, mora biti predpisano z zakonom in spoštovati bistveno vsebino teh pravic in svoboščin. Ob upoštevanju načela sorazmernosti so omejitve dovoljene samo, če so potrebne in če dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali če so potrebne zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih.

[...]“

16. Členi 1, 3 in 6a Protokola (št. 21) o stališču Združenega kraljestva in Irske glede območja svobode, varnosti in pravice določajo:

„Člen 1

Ob upoštevanju člena 3 Združeno kraljestvo in Irska ne sodelujeta pri sprejemanju ukrepov Sveta, predlaganih v skladu z naslovom V tretjega dela [Pogodbe DEU]. Soglasje članov Sveta, razen predstavnikov vlad Združenega kraljestva in Irske, je potrebno za tiste sklepe Sveta, ki morajo biti sprejeti soglasno.

Za namene tega člena se kvalificirana večina določi v skladu s členom 238(3) [PDEU].

[...]

Člen 3

1. Združeno kraljestvo ali Irska lahko predsednika Sveta v treh mesecih po predložitvi predloga ali pobude Svetu v skladu z naslovom V tretjega dela [Pogodbe DEU] uradno pisno obvesti, da želi sodelovati pri sprejetju in uporabi predlaganega ukrepa, kar se ji nato dovoli.

[...]

Člen 6a

Pravila določena na podlagi člena 16 [PDEU] v zvezi z obdelavo osebnih podatkov v državah članicah pri opravljanju dejavnosti s področja uporabe poglavij 4 ali 5 naslova V tretjega dela navedene pogodbe, ne zavezujejo Združenega kraljestva ali Irske, če ju ne zavezujejo pravila Unije, ki urejajo oblike pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah ali policijskega sodelovanja, v okviru katerih je treba upoštevati določbe, sprejete na podlagi člena 16.“

17. Členi 1, 2 in 2a Protokola (št. 22) o stališču Danske določajo:

„Člen 1

Danska ne sodeluje pri sprejemanju ukrepov Sveta, predlaganih na podlagi naslova V tretjega dela [Pogodbe DEU]. Soglasje članov Sveta, razen predstavnika danske vlade, je potrebno za tiste sklepe Sveta, ki morajo biti sprejeti soglasno.

Za namene tega člena se kvalificirana večina določi v skladu s členom 238(3) [PDEU].

Člen 2

Za Dansko niso zavezujoče niti se zanjo ne uporabljajo določbe naslova V tretjega dela [Pogodbe DEU], ukrepi, sprejeti na podlagi navedenega naslova, določbe mednarodnih sporazumov, ki jih je Unija sklenila na podlagi navedenega naslova, niti odločbe Sodišča Evropske unije glede razlage takšnih določb ali ukrepov oziroma ukrepov, ki so bili spremenjeni ali se lahko spremenijo na podlagi navedenega naslova. Takšne določbe, ukrepi ali sklepi v ničemer ne vplivajo na pristojnosti, pravice in obveznosti Danske. Prav tako te določbe, ukrepi ali odločbe, kolikor se uporabljajo za Dansko, v ničemer ne vplivajo na pravni red Skupnosti in Unije niti niso sestavni del prava Unije. [...]

Člen 2a

Člen 2 tega protokola se uporablja tudi glede pravil, ki so določena na podlagi člena 16 [PDEU] v zvezi z obdelavo osebnih podatkov v državah članicah pri opravljanju dejavnosti s področja uporabe poglavij 4 ali 5 naslova V tretjega dela navedene pogodbe.“

III – Ozadje predvidenega sporazuma

18. Svet je 18. julija 2005 odobril Sporazum med Evropsko skupnostjo in kanadsko vlado o obdelavi in prenosu predhodnih podatkov o potnikih in podatkov o evidenci imen letalskih potnikov (v nadaljevanju: sporazum iz leta 2006).⁷

⁷ Glej Sklep Sveta z dne 18. julija 2005 o sklenitvi sporazuma med Evropsko skupnostjo in Vlado Kanade o obdelavi API/PNR podatkov (2006/230/ES) (UL 2006, L 82, str. 14).

19. Kot je navedeno v njegovi preambuli, je bil sporazum iz leta 2006 sklenjen ob upoštevanju zahteve vlade Kanade, v skladu s katero so letalski prevozniki, ki prevažajo potnike v Kanado, dolžni pristojnim kanadskim organom zagotoviti predhodne podatke o potnikih in podatke iz evidence imen letalskih potnikov (v nadaljevanju: podatki API/PNR), ki so zbrani in vsebovani v avtomatiziranih rezervacijskih sistemih in sistemih za nadzor odhodov.

20. V skladu s členom 1 sporazuma iz leta 2006 je bil njegov namen „zagotoviti, da se podatki API/PNR o osebah na zadevnih potovanjih zagotavljajo ob polnem upoštevanju temeljnih pravic in svoboščin, zlasti pravice do zasebnosti“. V skladu s Prilogo I k sporazumu iz leta 2006 je bil pristojni organ Kanade „Canada Border Services Agency (CBSA)“ (kanadska mejna agencija).

21. Ob upoštevanju te zaveze je Evropska komisija na podlagi člena 25(2) Direktive 95/46/ES⁸ sprejela Odločbo 2006/253/ES⁹, katere člen 1 je določal, da za CBSA velja, da zagotavlja primerno raven varstva podatkov PNR, posredovanih iz Evropskih skupnosti, v zvezi z leti, namenjenimi v Kanado. Ker je Odločba 2006/253 prenehala veljati septembra 2009¹⁰ in je bilo obdobje veljavnosti sporazuma iz leta 2006 vezano na obdobje veljavnosti te odločbe,¹¹ je septembra 2009 prenehal veljati tudi ta.

22. Parlament je 5. maja 2010 sprejel Resolucijo o začetku pogajanj o sporazumih o evidencah imen letalskih potnikov z Združenimi državami Amerike, Avstralijo in Kanado¹². Parlament je v tej resoluciji med drugim pozval k doslednemu pristopu k uporabi podatkov PNR za namene kazenskega pregona in varnosti z določitvijo enotnega sklopa načel, ki bo služil kot temelj za sporazume s tretjimi državami. V zvezi s tem je Komisijo pozval, naj poda predlog za tak enotni model in osnutek pooblastila za pogajanja s tretjimi državami, pri čemer je navedel minimalne zahteve, ki bi morale biti izpolnjene.¹³

23. Komisija je 21. septembra 2010 sprejela tri predloge, katerih namen je bil dovoliti začetek pogajanj z Združenimi državami, Avstralijo in Kanado.¹⁴ Nato sta bila z odobritvijo Parlamenta podpisana in sklenjena sporazuma z Združenimi državami in Avstralijo.¹⁵ Ta sporazuma sta začela veljati leta 2012.

24. Po zaključku pogajanj s Kanado je Komisija 19. julija 2013 sprejela predloga sklepov Sveta o podpisu in o sklenitvi predvidenega sporazuma.

25. Evropski nadzornik za varstvo podatkov (ENVP) je 30. septembra 2013 izdal mnenje o teh predlogih¹⁶. V tem mnenju je ENVP izpostavil vrsto vprašanj o nujnosti in sorazmernosti sistemov PNR in množičnega prenosa podatkov PNR tretjim državam, podvomil o izbiri materialnopravne podlage ter podal razne pripombe in predloge glede različnih določb predvidenega sporazuma.

26. Svet je 5. decembra 2013 sprejel sklep o podpisu predvidenega sporazuma brez sprememb tega sporazuma na podlagi mnenja ENVP. Predvideni sporazum je bil s pridržkom njegove poznejše sklenitve podpisan 25. junija 2014.

8 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 15, str. 355).

9 Odločba Komisije z dne 6. septembra 2005 o ustreznem varstvu osebnih podatkov, vsebovanih v Evidenci imen letalskih potnikov, posredovani agenciji Canada Border Services Agency (UL 2006, L 91, str. 49).

10 Odločba 2006/253 je na podlagi svojega člena 7 prenehala veljati tri leta in šest mesecev po datumu uradnega obvestila. Njeno veljavnost bi bilo mogoče podaljšati v skladu s postopkom iz člena 31(2) Direktive 95/46, vendar se to ni zgodilo.

11 Glej člen 5 sporazuma iz leta 2006.

12 UL 2011, C 81 E, str. 70.

13 Glej točki 7 in 9 te resolucije.

14 SEC(2010) 1082, SEC(2010) 1083 oziroma SEC(2010) 1084.

15 Glej opombi 3 in 4 teh sklepnih predlogov.

16 Celotno besedilo mnenja ENVP v nemščini, angleščini in francoščini je na voljo na spletnem naslovu: https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2013/13-09-30_Canada_FR.pdf.

27. Svet je z dopisom z dne 7. julija 2014 Parlament pozval, naj odobri osnutek sklepa o sklenitvi predvidenega sporazuma v imenu Unije. V tem osnutku sklepa sta kot pravna podlaga navedena člena 82(1)(d) PDEU in 87(2)(a) PDEU v povezavi s členom 218(6)(a)(v) PDEU.

28. Parlament je 25. novembra 2014 odločil, da Sodišču predloži obravnavani predlog za izdajo mnenja, katerega vprašanji sta navedeni v točki 3 teh sklepnih predlogov.

IV – Postopek pred Sodiščem

29. Po vložitvi predloga s strani Parlamenta so pisna stališča vložili bolgarska in estonska vlada, Irska, španska in francoska vlada, vlada Združenega kraljestva ter Svet in Komisija.

30. Sodišče je postavilo sklop vprašanj, na katera je bilo treba pisno odgovoriti in ki so se nanašala zlasti na nekatere praktične in dejanske vidike obdelave podatkov PNR, pravno podlago predvidenega sporazuma, ozemeljsko področje uporabe tega sporazuma ter na združljivost njegovih določb z določbami Pogodbe DEU in Listine z vidika spoznanj, izhajajočih iz sodne prakse, predvsem iz sodb z dne 8. aprila 2014, Digital Rights Ireland in drugi (C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238), ter z dne 6. oktobra 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650). Poleg tega je Sodišče na podlagi člena 24, drugi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije pozvalo ENVP, naj odgovori na navedena vprašanja. V za to določenih rokih so na postavljena vprašanja odgovorili ENVP, Irska, španska in francoska vlada, vlada Združenega kraljestva ter Parlament, Svet in Komisija.

31. Zastopniki estonske vlade, Irske, španske in francoske vlade, vlade Združenega kraljestva ter Parlamenta, Sveta in Komisije ter zastopnik ENVP so na obravnavi 5. aprila 2016 ustno podali stališča.

V – Dopustnost predloga za izdajo mnenja

32. Medtem ko se bolgarska in estonska vlada ter Komisija strinjajo s presojo Parlamenta, v skladu s katero je predlog za izdajo mnenja v celoti dopusten, se francoska vlada in Svet sprašujeta o dopustnosti drugega vprašanja iz predloga Parlamenta, ki se nanaša na ustrezno pravno podlago za osnutek sklepa Sveta o sklenitvi predvidenega sporazuma.

33. Francoska vlada in Svet v bistvu trdita, da se to vprašanje ne nanaša niti na pristojnost Unije za sklenitev predvidenega sporazuma niti na razdelitev pristojnosti med Unijo in državami članicami. Poleg tega trdita, da morebitna napačna uporaba členov 82 PDEU in 87 PDEU ne bi imela posledic za postopek, ki ga je treba uporabiti za sprejetje akta Sveta o sklenitvi predvidenega sporazuma. Tako pri uporabi člena 16 PDEU kot pri uporabi členov 82 PDEU in 87 PDEU naj bi bilo namreč treba upoštevati redni zakonodajni postopek, zlasti odobritev Parlamenta, na podlagi člena 218(6)(a)(v) PDEU.

34. Sodišču predlagam, naj ugotovi, da je predlog za izdajo mnenja v celoti dopusten.

35. Na splošno je treba najprej spomniti, da se v skladu s členom 218(11) PDEU in sodno prakso Sodišča njegovo mnenje lahko pridobi v zvezi z vprašanjem, ali je „predvideni sporazum“¹⁷ združljiv z materialnopravnimi pravili iz Pogodb ali pravili, ki določajo obseg pristojnosti Unije in njenih institucij, vključno z vprašanji glede razdelitve pristojnosti med Unijo in državami članicami za sklenitev nekega sporazuma s tretjimi državami,¹⁸ kot potrjuje člen 196(2) Poslovnika Sodišča.

17 Čeprav to nikakor ni sporno, naj za vsak primer navedem, da je predmet predloga za izdajo mnenja res „predvideni sporazum“ v smislu člena 218(11) PDEU, saj obravnavani sporazum, čeprav ga je Svet že podpisal ob predložitvi predloga Sodišču, do danes še ni bil sklenjen. Glej v zvezi s tem mnenje 3/94 z dne 13. decembra 1995 (EU:C:1995:436, točki 18 in 19).

18 Glej zlasti mnenje 1/75 z dne 11. novembra 1975 (EU:C:1975:145); mnenje 1/08 z dne 30. novembra 2009 (EU:C:2009:739, točki 108 in 109) in mnenje 1/13 z dne 14. oktobra 2014 (EU:C:2014:2303, točka 43).

36. Torej ni dvoma – kot sicer priznavajo vse zadevne stranke – da je predlog za izdajo mnenja dopusten v delu, ki se nanaša na združljivost predvidenega sporazuma z materialnopravnimi določbami primarnega prava Unije, kar vključuje določbe Listine, ki imajo enako veljavo kot Pogodbi.¹⁹

37. Po mojem mnenju to velja tudi za drugo vprašanje, ki se nanaša na določitev ustrezne pravne podlage za akt, s katerim naj bi Svet sklenil predvideni sporazum.

38. Kot sta zatrdila francoska vlada in Svet, seveda nobena od zadevnih strank ne dvomi o tem, da ima v obravnavanem primeru Unija pristojnost za odobritev predvidenega sporazuma, pri čemer to vprašanje tudi ni predmet predloga za izdajo mnenja.

39. Vseeno je treba poudariti, da je Sodišče pri obravnavi prejšnjih predlogov za izdajo mnenja že privolilo v to, da odgovori na vprašanje o izbiri ustrezne pravne podlage za akt o sklenitvi zadevnih osnutkov sporazumov.²⁰ To stališče je bilo v bistvu obrazloženo z dvema glavnima preudarkoma, ki sta tesno povezana.

40. Prvič, izbira ustrezne pravne podlage za akt o sklenitvi mednarodnega sporazuma je „pomembna z ustavnopravnega vidika“,²¹ ker ima Unija le pristojnosti, ki so ji bile dodeljene, in mora zato biti zmožna opreti mednarodne sporazume, ki naj bi postali del njenega pravnega reda, na neko določbo iz Pogodb, s katero je pooblaščen, da te akte odobri. Izbira napačne pravne podlage lahko torej povzroči neveljavnost samega akta o sklenitvi in s tem razveljavi privolitev Unije, da jo zadevni sporazum zavezuje.²²

41. Drugič, neizkoriščena priložnost za preizkus izbire ustrezne pravne podlage za akt o sklenitvi osnutka sporazuma v okviru postopka predhodne predložitve Sodišču bi lahko na koncu vodila do težav tako na ravni Unije kot v mednarodnem pravnem redu, če bi bil akt o sklenitvi sporazuma pozneje razglašen za neveljaven zaradi napake v zvezi s pravno podlago. Preventivni postopek iz člena 218(11) PDEU pa je namenjen ravno temu, da se v interesu pogodbenic prepreči možnost pojava takih težav.²³

42. Ne da bi zanikala obstoj te sodne prakse, francoska vlada in Svet v bistvu trdita, da se v obravnavanem primeru ne more pojaviti nobena izmed pravnih težav, ki jih je Sodišče omenilo v svojih prejšnjih mnenjih. Tako ti zadevni stranki navajata, da v obravnavanem primeru morebitna izbira člena 16 PDEU kot materialnopravne podlage za predvideni sporazum, kot to zagovarja Parlament v predlogu za izdajo mnenja, ne vpliva na razdelitev pristojnosti med Unijo in državami članicami niti ne pripelje do „drugačnega zakonodajnega postopka“ od tistega, ki mu v tem primeru sledita Svet in Komisija, v smislu navedenih mnenj.

43. Ta utemeljitev ni prepričljiva.

44. Opozoriti je treba, da sta položaja, ki ju je Sodišče izpostavilo v točki 5 mnenja 2/00 z dne 6. decembra 2001 (EU:C:2001:664) oziroma v točki 110 mnenja 1/08 z dne 30. novembra 2009 (EU:C:2009:739), zgolj primera, v katerih lahko izbira napačne pravne podlage povzroči neveljavnost privolitve Unije, da jo sporazum, ki ga je podpisala, zavezuje, ali povzroči pravne težave na notranji ravni ali na ravni zunanjih odnosov Unije. Položaja, omenjena v teh točkah dveh navedenih mnenj –

19 Čeprav to ni sporno, za vsak primer dodajam, da je Sodišče že presodilo, da dejstvo, da zoper akt o podpisu sporazuma ni bila vložena ničnostna tožba, ne povzroči nedopustnosti predloga za izdajo mnenja, ki postavlja vprašanje o združljivosti predvidenega sporazuma s primarnim pravom Unije. Glej v tem smislu mnenje 2/00 z dne 6. decembra 2001 (EU:C:2001:664, točka 11).

20 Glej mnenje 2/00 z dne 6. decembra 2001 (EU:C:2001:664) in mnenje 1/08 z dne 30. novembra 2009 (EU:C:2009:739).

21 Mnenje 2/00 z dne 6. decembra 2001 (EU:C:2001:664, točka 5) in mnenje 1/08 z dne 30. novembra 2009 (EU:C:2009:739, točka 110).

22 Glej v tem smislu mnenje 2/00 z dne 6. decembra 2001 (EU:C:2001:664, točka 5) in mnenje 1/08 z dne 30. novembra 2009 (EU:C:2009:739, točka 110).

23 Glej v tem smislu mnenje 2/00 z dne 6. decembra 2001 (EU:C:2001:664, točka 6).

in sicer na eni strani položaj, v katerem bi se Unija zavezala, ne da bi ji Pogodba dajala zadostno pristojnost za ratifikacijo celotnega sporazuma, kar bi pripeljalo do preučitve razdelitve pristojnosti med Unijo in državami članicami, ter na drugi strani položaj, v katerem bi ustrezna pravna podlaga akta o sklenitvi določala drugačen zakonodajni postopek od tistega, ki so ga institucije dejansko izvedle – sta bila namreč vpeljana z izrazom „tako je zlasti v primeru, ko“. Torej ni mogoče izključiti drugih primerov, ki povzročajo pravne težave na notranji ravni Unije ali na ravni mednarodnih odnosov.

45. Dalje, ne sme se pozabiti, da postopek za izdajo mnenja nima narave pravde in je preventiven.²⁴ Ti lastnosti po mojem mnenju upravičujeta, da Sodišče pri preizkusu dopustnosti vprašanja, povezanega z ustrezno pravno podlago za akt o sklenitvi predvidenega sporazuma, pokaže nekaj prožnosti.

46. Tako v fazi dopustnosti menim, da se mora Sodišče vprašati le, ali v primeru, da ne odgovori na postavljeno vprašanje, obstaja resno tveganje, da bi lahko bil akt o sklenitvi sporazuma pozneje razglašen za neveljaven na podlagi istega razloga, kot je omenjen v predlogu za izdajo mnenja, ta položaj pa bi povzročil težave na notranji ravni Unije ali na ravni zunanjih odnosov, ki bi jih bilo mogoče v postopku za izdajo mnenja preprečiti.

47. V obravnavanem primeru sem prepričan, da takega tveganja ni mogoče izključiti.

48. Kot bom namreč preučil v nadaljevanju teh sklepnih predlogov, so razlogi, ki jih navaja Parlament v utemeljitev teze, da je člen 16 PDEU ustrezna materialnopravna podlaga za akt o sklenitvi predvidenega sporazuma, zelo resni, tako da so po mojem mnenju delno utemeljeni.

49. Zato bi, če se v tem postopku ne bi odgovorilo na to argumentacijo, to lahko pripeljalo do tega, da bi Parlament izpodbijal veljavnost akta o sklenitvi sporazuma ali da bi po potrebi nacionalno sodišče, ki bi odločalo o tožbi posameznika, oškodovanega zaradi prenosa njegovih podatkov PNR kanadskemu pristojnemu organu, Sodišču predložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe glede veljavnosti sporazuma in akta o njegovi sklenitvi.

50. Poleg tega francoska vlada in Svet po mojem mnenju zmotno podcenujeta posledice razglasitve neveljavnosti akta o sklenitvi predvidenega sporazuma, če bi se na koncu zaradi ničnostne tožbe ali predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki bi se nanašal na veljavnost, izkazalo, da bi moral biti ta akt sprejet – kot trdi Parlament – samo na pravni podlagi člena 16 PDEU.

51. Kot je bilo omenjeno v nekaterih pisnih stališčih – in k temu se bom vrnil pozneje – bi namreč uporaba člena 16 PDEU kot *edine* pravne podlage za akt o sklenitvi predvidenega sporazuma spremenila status Kraljevine Danske, Irske in Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska, ker bi bil potem predvideni sporazum v nasprotju s tem, kar določa njegov člen 29, neposredno in samodejno zavezujoč za te države članice. Kar posebej zadeva Kraljevino Dansko, bi bila vsaka mednarodna zaveza, ki bi jo morda sklenila s Kanado vzporedno s predvidenim sporazumom, v tem primeru nezakonita, saj ta država članica ne bi imela več potrebne pristojnosti za prevzem take zaveze.

52. Zato se mi zdi, da je – ne glede na vse razlike – po analogiji s tem, kar je Sodišče ugotovilo v točki 47 mnenja 1/13 z dne 14. oktobra 2014 (EU:C:2014:2303), zelo primerno, da Sodišče odgovori na drugo vprašanje tega predloga za izdajo mnenja, zlasti da bi se preperečili pravni zapleti, ki bi lahko nastali zaradi položajev, v katerih bi država članica prevzela mednarodne zaveze brez potrebnega pooblastila, čeprav z vidika prava Unije ne bi imela več potrebne pristojnosti za prevzem ali izvrševanje take zaveze.

24 Glej mnenje 1/75 z dne 11. novembra 1975 (EU:C:1975:145, str. 1362).

53. Predlagam torej, naj Sodišče ugotovi, da je drugo vprašanje, ki ga postavlja Parlament v predlogu za izdajo mnenja, dopustno.

54. Ker poleg tega to vprašanje zadeva formalno veljavnost akta o sklenitvi ter zahteva analizo ciljev in vsebine predvidenega sporazuma, predlagam, naj se obravnava pred vprašanjem o združljivosti tega sporazuma z določbami Pogodbe DEU in pravicami, določenimi z Listino.

VI – Ustrezna pravna podlaga za akt o sklenitvi predvidenega sporazuma (drugo vprašanje)

A – Povzetek trditev Parlamenta in drugih zadevnih strank

55. Parlament in vse zadevne stranke, ki so vložile stališča, se strinjajo, da mora v skladu s sodno prakso Sodišča izbira pravne podlage temeljiti na objektivnih merilih, ki jih je mogoče sodno preveriti ter med katere spadata cilj in vsebina zadevnega akta.

56. Parlament poudarja, da predvideni sporazum sledi dvema ciljema, ki sta navedena v njegovem členu 1. Vendar naj bi bil glavni cilj predvidenega sporazuma zagotoviti varstvo osebnih podatkov. Po mnenju Parlamenta ima namreč predvideni sporazum podoben učinek kot „odločba o ustreznosti“, namen tega sporazuma pa je nadomestiti Odločbo Komisije 2006/253, ki je bila sprejeta na podlagi člena 25(6) Direktive 95/46 in v kateri je ta institucija v kontekstu sporazuma iz leta 2006 ugotovila ustrezno raven varstva podatkov PNR, ki se prenesejo agenciji CBSA. Poleg tega naj predvideni sporazum ne bi imel namena ustvariti obveznost za letalske prevoznike, da prenesejo podatke PNR kanadskim ali evropskim policijskim organom, zaradi česar naj bi bilo težko utemeljiti izbiro členov 82(1)(d) PDEU in 87(2)(a) PDEU kot materialnopravnih podlag. Parlament meni, da te ugotovitve na podlagi sodne prakse utemeljujejo to, da mora predvideni sporazum temeljiti na pravni podlagi, ki ustreza glavnemu cilju predvidenega sporazuma, to je v obravnavanem primeru člen 16 PDEU. Vsebina predvidenega sporazuma naj bi to presojo potrjevala. Parlament nazadnje pojasnjuje, da člen 16 PDEU omogoča sprejemanje pravil o varstvu osebnih podatkov na vseh področjih uporabe prava Unije, vključno s tistim, ki zadeva „[OSVP]“.

57. Parlament je v odgovor na vprašanje, postavljeno na obravnavi pred Sodiščem, navedel, da če bi morale Sodišče skleniti, da predvideni sporazum sledi neločljivo povezanima ciljema, sam ne vidi nobene ovire za to, da akt o sklenitvi predvidenega sporazuma temelji na členih 16 PDEU, 82(1)(d) PDEU in 87(2)(a) PDEU.

58. Razen španske vlade in ENVP ter – podredno – francoske vlade druge zadevne stranke trdijo, da je cilj predvidenega sporazuma boj proti terorizmu in hudim mednarodnim kaznivim dejanjem, pri čemer je varstvo podatkov v bistvu le orodje, s katerim je ta cilj mogoče doseči. V zvezi s tem Komisija opozarja, da je Sodišče v sodbi z dne 30. maja 2006, Parlament/Svet in Komisija (C-317/04 in C-318/04, EU:C:2006:346, točka 56), razsodilo, da predstavlja prenos podatkov PNR v Združene države obdelavo, katere predmet so javna varnost in dejavnosti držav članic na področju kazenskega prava. Pravno podlago za akt o sklenitvi predvidenega sporazuma naj bi bilo tako treba izbrati ob upoštevanju tega sklepanja.

59. Velika večina teh zadevnih strank dodaja, da če bi bilo treba varstvo podatkov šteti za cilj predvidenega sporazuma, bi bil ta cilj zgolj stranski v primerjavi z glavnim ciljem, kar torej ne bi imelo nobene posledice za sedanjo izbiro pravne podlage za akt o sklenitvi. Svet in Komisija glede tega natančneje navajata, da morajo akti, katerih cilj je uresničevanje sektorskih politik, ki zahtevajo nekatere obdelave osebnih podatkov, temeljiti na pravni podlagi, ki ustreza zadevni politiki, in ne na členu 16 PDEU.

60. Kar zadeva možnost, da bi se členi 16 PDEU, 82(1)(d) PDEU in 87(2)(a) PDEU združeno uporabili kot materialnopravne podlage za akt o sklenitvi predvidenega sporazuma, francoska vlada v pisnem stališču podredno trdi, da je tako združevanje popolnoma mogoče. Irska in Svet pa zatrjujeta nasprotno. Svet je na obravnavi pred Sodiščem pojasnil, da postopek glasovanja v Svetu, kakršen izhaja iz določb protokolov (št. 21) in (št. 22), taki možnosti nasprotuje.

B – Analiza

61. V skladu z ustaljeno sodno prakso mora izbira pravne podlage za pravni akt Unije, vključno z akti, sprejetimi za sklenitev mednarodnega sporazuma, temeljiti na objektivnih dejavnikih, ki jih je mogoče sodno preveriti, med katere spadata cilj in vsebina tega akta. Če se pri preizkusu akta Unije izkaže, da ima ta dvojni cilj ali da ima dva dela, pri čemer je eden glaven ali prevladujoč, drugi pa zgolj stranski, mora akt temeljiti na samo eni pravni podlagi, in sicer tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj oziroma del.²⁵

62. Vendar Sodišče „izjemoma“ priznava, da lahko akt hkrati temelji na različnih pravnih podlagah, ki ustrezajo več ciljem ali sestavnim delom tega akta, če so ti cilji ali deli neločljivo povezani, ne da bi bil eden v primerjavi z drugim stranski.²⁶ V takem primeru Sodišče preveri še, ali je mogoče uporabo več pravnih podlag izključiti, ker so postopki, predvideni z zadevnimi različnimi pravnimi podlagami, medsebojno nezdržljivi.²⁷

63. Ob upoštevanju te sodne prakse je treba ugotoviti, ali bi moral akt o sklenitvi predvidenega sporazuma glede na cilj in vsebino tega sporazuma temeljiti izključno na členih 82(1)(d) PDEU in 87(2)(a) PDEU kot materialnopravnih podlagah, tako kot je navedeno v osnutku sklepa Sveta in kot trdi večina zadevnih strank, ali pa bi moral navedeni akt temeljiti na členu 16 PDEU, bodisi izključno bodisi v povezavi z zgoraj navedenima členoma.²⁸

64. V zvezi z zadnjem navedenim bi rad pojasnil, da se mi v nasprotju s tem, kar je Svet navedel v pisnem stališču, zdi, da ima Sodišče glede na to, da postopek za izdajo mnenja nima narave pravde in je preventiven, vsa pooblastila za preučitev drugega vprašanja, ki ga je postavil Parlament, z vidika združevanja materialnopravnih podlag, čeprav v besedilu tega vprašanja to ni omenjeno. Naj dodam, da so imele zadevne stranke med pisnim delom postopka in na obravnavi priložnost, da se do tega opredelijo.

65. To je toliko pomembnejše, ker mora preučitev cilja in vsebine predvidenega sporazuma po mojem mnenju voditi do ugotovitve, da ta sporazum sledi dvema ciljema in ima dva sestavna dela, ne da bi bilo na splošno mogoče ta dva cilja ali ta različna sestavna dela prednostno razvrstiti in ločiti. Ta ugotovitev po mojem mnenju utemeljuje to, da se kot materialnopravni podlagi za akt o sklenitvi predvidenega sporazuma uporabita člena 16 PDEU in 87(2)(a) PDEU, kar pomeni, da postopka, predvidena s tema členoma, lahko soobstajata.

25 Glej sodbo z dne 11. junija 2014, Komisija/Svet (C-377/12, EU:C:2014:1903, točka 34 in navedena sodna praksa).

26 Glej zlasti sodbe z dne 6. novembra 2008, Parlament/Svet (C-155/07, EU:C:2008:605, točka 36); z dne 19. julija 2012, Parlament/Svet (C-130/10, EU:C:2012:472, točka 44); z dne 24. junija 2014, Parlament/Svet (C-658/11, EU:C:2014:2025, točka 43), in z dne 14. junija 2016, Parlament/Svet (C-263/14, EU:C:2016:453, točka 44). Opozoriti je treba, da se v zvezi s tem sodna praksa Sodišča ne zdi popolnoma enotna, saj je v nekaterih sodbah – precej nenavadno – omenjeno le sledenje več neločljivo povezanim ciljem, brez sklicevanja na sestavne dele preučevanega akta. Glej na primer sodbi z dne 29. aprila 2004, Komisija/Svet (C-338/01, EU:C:2004:253, točka 56), in z dne 11. junija 2014, Komisija/Svet (C-377/12, EU:C:2014:1903, točka 34).

27 Glej zlasti sodbi z dne 6. novembra 2008, Parlament/Svet (C-155/07, EU:C:2008:605, točke od 76 do 79), in z dne 19. julija 2012, Parlament/Svet (C-130/10, EU:C:2012:472, točke od 45 do 49).

28 Izbrana procesnopravna podlaga – in sicer člen 218(6)(a)(v) PDEU, ki določa, da Svet ne more sprejeti sklepa o sklenitvi mednarodnega sporazuma, ne da bi pridobil predhodno odobritev Parlamenta, če se ta sporazum nanaša „na področj[a], za katera velja redni zakonodajni postopek“ – ni predmet predloga, ki ga je vložil Parlament, in ni predmet nesoglasij med zadevnimi strankami. Zdi se namreč, da je ta določba ustrezna procesnopravna podlaga za akt o sklenitvi predvidenega sporazuma.

1. Cilj in vsebina predvidenega sporazuma

66. Iz drugega odstavka preambule predvidenega sporazuma izhaja, da pogodbenici priznavata „pomen[...] preprečevanja, zatiranja in odpravljanja terorizma in z njim povezanih kaznivih dejanj in drugih hudih mednarodnih kaznivih dejanj ter boja proti njim ob hkratnem spoštovanju temeljnih pravic in svoboščin, zlasti pravic do zasebnosti in varstva osebnih podatkov“, v četrtem odstavku pa je dodano, da je uporaba podatkov PNR bistveno orodje za doseganje teh ciljev.

67. Sočasno sledenje cilju boja proti terorizmu in drugim hudim mednarodnim kaznivim dejanjem na eni strani ter cilju spoštovanja zasebnosti in varstva osebnih podatkov na drugi strani je potrjeno v petem in šestem odstavku preambule, v katerih sta poudarjena želja pogodbenic po „zaščit[i] javne varnosti“ ter njuno priznavanje, da imata „skupne vrednote v zvezi z varstvom podatkov in zasebnosti“.

68. Poleg tega iz petnajstega odstavka preambule izrecno izhaja, da se je Kanada zavezala, da kanadski pristojni organ obdeluje „podatke [...] PNR za namene preprečevanja, odkrivanja, preiskovanja in pregona terorističnih in hudih mednarodnih kaznivih dejanj ob strogem spoštovanju zaščitnih ukrepov glede zasebnosti in varstva osebnih podatkov, kot je določeno v [predvidenem] sporazumu“.

69. Namen predvidenega sporazuma je torej Kanadi omogočiti, da obdeluje podatke PNR o potnikih, posredovane s strani letalskih prevoznikov, ki zagotavljajo povezave med Unijo in Kanado, za namene boja proti terorizmu in drugim hudim mednarodnim kaznivim dejanjem ob zagotavljanju pravice do spoštovanja zasebnosti in pravice do varstva osebnih podatkov pod pogoji, določenimi s samim predvidenim sporazumom.

70. Ta nujna uskladitev teh dveh ciljev je potrjena s členom 1 predvidenega sporazuma, v skladu s katerim pogodbenici določata pogoje za prenos in uporabo podatkov PNR „za zagotovitev zaščite in varnosti javnosti ter predpisujeta načine, kako se podatki zavarujejo“.

71. Preučitev vsebine predvidenega sporazuma potrjuje tudi, da je boj proti terorizmu in drugim hudim mednarodnim kaznivim dejanjem na način, ki zajema prenos in obdelavo podatkov PNR, dovoljen le, če so zadevni podatki deležni ustrezne ravni varstva.

72. Tako v skladu s členom 3(1) predvidenega sporazuma Kanada zagotovi, da kanadski pristojni organ prejete podatke PNR obdeluje „le za namen preprečevanja, odkrivanja, preiskovanja ali pregona terorističnih ali hudih mednarodnih kaznivih dejanj“, pri čemer je v istem členu poudarjeno, da je treba to obdelavo izvajati „na podlagi tega sporazuma“. Ta pojasnitev zlasti pomeni, da se na podlagi člena 5 predvidenega sporazuma „[v] skladu s tem sporazumom [s pridržkom spoštovanja tega sporazuma] [...] šteje, da kanadski pristojni organ zagotavlja v smislu ustrezne zakonodaje EU o varstvu podatkov ustrezno raven zaščite“.

73. Enako je v kontekstu hrambe podatkov PNR in postopne anonimizacije teh podatkov s prikrievanjem, ki sta predvideni v členu 16 predvidenega sporazuma, z odstavkom 4 tega člena kanadskim organom razkritje dovoljeno le, če „je treba na podlagi razpoložljivih informacij opraviti preiskave iz člena 3“ tega sporazuma.

74. Poleg tega je na podlagi členov 18(1) in 19(1) predvidenega sporazuma nadaljnje razkrivanje podatkov PNR drugim javnim organom v Kanadi ali v tretjih državah dovoljeno le pod izčrpnimi našteti pogoji, med katerimi sta zlasti pogoja, prvič, da gre za organe, „katerih naloge so neposredno povezane s področjem uporabe člena 3 [predvidenega sporazuma]“, in drugič, da navedeni organi zagotovijo varstvo ali uporabijo standarde za varstvo, ki so enakovredni zaščitnim ukrepom iz predvidenega sporazuma.

75. Ne da bi to izničevalo nujnost uskladitve obeh ciljev, ki jima sledi predvideni sporazum, pa se nekatere njegove določbe navezujejo včasih bolj na cilj boja proti terorizmu in hudim mednarodnim kaznivim dejanjem, včasih pa bolj na cilj v zvezi s potrebo po zagotavljanju ustreznega varstva osebnih podatkov.

76. Kar posebej zadeva prvi cilj, je tako s členom 6(2) predvidenega sporazuma Kanadi naloženo, da v posebnih primerih in na zahtevo Evropskega policijskega urada (Europol) ali Urada za evropsko pravosodno sodelovanje (Eurojust) v okviru njunih ustreznih pristojnosti ali na zahtevo pravosodnega ali policijskega organa države članice Unije izmenja podatke PNR ali analitične informacije, ki vsebujejo podatke PNR, pridobljene na podlagi predvidenega sporazuma, „za preprečitev, odkrivanje, preiskovanje ali pregon terorističnega ali hudega mednarodnega kaznivega dejanja v Evropski uniji“. Poleg tega si na podlagi člena 23(2) predvidenega sporazuma pogodbenici skupaj prizadevata za tako uskladitev svojih sistemov obdelave podatkov PNR, „ki dodatno povečuje varnost državljanov Kanade, EU in drugih držav“.

77. Kar zadeva določbe, ki spadajo bolj v okvir zaščitnih ukrepov, zagotovljenih s predvidenim sporazumom v zvezi z varstvom podatkov, ta sporazum vsebuje vrsto pravil glede varnosti in celovitosti podatkov (člen 9 predvidenega sporazuma), dostopa do podatkov ter njihovih popravkov in zaznamkov na zahtevo posameznikov (člena 12 in 13 predvidenega sporazuma), nadzora nad obdelavo podatkov PNR ter pravnih sredstev v upravnih in sodnih postopkih, ki so na voljo zadevnim osebam (člena 10 in 14 predvidenega sporazuma).

78. Glede na cilj in vsebino predvidenega sporazuma torej ta sledi dvema ciljema in ima dva glavna sestavna dela, kar je nazadnje velika večina zadevnih strank priznala ali vsaj v to privolila.

79. V nasprotju s tem, kar so zadevne stranke zatrjevale v utemeljitev nasprotnih tez, je po mojem mnenju dejansko težko ugotoviti, kateri od teh dveh ciljev prevlada nad drugim.

80. Kot namreč kaže opis cilja in vsebine predvidenega sporazuma, je treba tema ciljema slediti hkrati in na koncu se zdita neločljivo povezana. Po eni strani sta – kot sem poudaril – prenos podatkov PNR kanadskemu pristojnemu organu in njihova obdelava z njegove strani za namene, navedene v členu 3 predvidenega sporazuma, dovoljena le, če te dejavnosti spremlja ustrezno varstvo podatkov v smislu prava Unije s tega področja, kot določa člen 5 predvidenega sporazuma. Drugače povedano, če tako varstvo ni zagotovljeno, prenosa podatkov PNR, ki ga določa predvideni sporazum, ni mogoče zakonito izvesti. Po drugi strani pa so zaščitni ukrepi, ki jih določa predvideni sporazum v smislu varstva osebnih podatkov, potrebni le zaradi tega, ker je treba na podlagi kanadske zakonodaje in določb predvidenega sporazuma podatke PNR prenesti kanadskemu pristojnemu organu. Kot ponazarja več določb predvidenega sporazuma, kot so njegovi členi 16, 18 in 19, je torej namen tega sporazuma uskladiti varnostni cilj s ciljem varstva temeljnih pravic zadevnih posameznikov, še posebej pravice do varstva njihovih osebnih podatkov.

81. Glede na vse navedeno menim, da sta ta cilja oziroma ta sestavna dela predvidenega sporazuma neločljivo povezana, ne da bi bil eden drugotnega in posrednega pomena glede na drugega.

82. Te presoje ni mogoče ovreči s trditvijo Komisije, ki je izpeljana iz točke 56 sodbe z dne 30. maja 2006, Parlament/Svet in Komisija (C-317/04 in C-318/04, EU:C:2006:346), in v skladu s katero je Sodišče razsodilo, da predstavlja prenos podatkov PNR v Združene države obdelavo, katere predmet so javna varnost in dejavnosti držav članic na področju kazenskega prava.

83. Najprej, predmet tega postopka za izdajo mnenja je predvideni sporazum s Kanado, ne pa prvi sporazum, ki je bil sklenjen z Združenimi državami leta 2004, in istega leta sprejeta odločba Komisije o ustreznosti, na katera sta se nanašali ničnostni tožbi, ki ju je vložil Parlament.

84. Dalje – in bistveneješe – Komisija zunaj konteksta razlaga ugotovitev Sodišča, podano v tej točki sodbe z dne 30. maja 2006, Parlament/Svet in Komisija (C-317/04 in C-318/04, EU:C:2006:346), ki je bila, naj spomnim, razglašena veliko pred sprejetjem Lizbonske pogodbe.

85. Parlament je namreč Sodišču predlagal, naj med drugim ugotovi, ali je bila Komisija pooblaščenca za sprejetje odločbe o ustreznosti, temelječe na členu 25 Direktive 95/46, glede ustrezne ravni varstva, zagotovljene za obdelavo osebnih podatkov, ki jih vsebujejo PNR in so bili preneseni Združenim državam, medtem ko so s členom 3(2) te direktive z njenega področja uporabe izrecno izključene obdelave, katerih predmet so zlasti javna varnost in dejavnosti države na področju kazenskega prava. Sodišče je logično odgovorilo nikalno. Obdelave podatkov PNR v kontekstu sporazuma z Združenimi državami namreč ni bilo mogoče navezati na opravljanje storitev, temveč se je ta uvrščala v okvir, ki so ga določili javni organi in se je nanašal na javno varnost, ta pa ni spadal na področje uporabe Direktive 95/46.²⁹

86. Ta presoja pa nikakor ne pomeni, da je Sodišče dokončno odločilo o predmetu sporazumov PNR, vključno s – za namene te argumentacije – predmetom predvidenega sporazuma, ali, *a fortiori*, da je dokončno razsodilo, da je glavni ali prevladujoči cilj teh sporazumov izključno boj proti terorizmu in hudim mednarodnim kaznivim dejanjem, kot zmotno namiguje Komisija.

87. Ugotovitev Sodišča v sodbi z dne 30. maja 2006, Parlament/Svet in Komisija (C-317/04 in C-318/04, EU:C:2006:346), seveda prav tako ne pomeni, da je Sodišče, ko je odločalo o stvarnem področju uporabe Direktive 95/46, hkrati in vnaprej postavilo meje stvarnega področja uporabe člena 16 PDEU.

88. Poleg tega skuša Komisija v podporo svoji tezi, v skladu s katero je varnostni cilj predvidenega sporazuma prevladujoč in zato upravičuje izbrano pravno podlago, vzpostaviti analogijo med obravnavano zadevo in zadevo, v kateri je bila izdana sodba z dne 6. maja 2014, Komisija/Parlament in Svet (C-43/12, EU:C:2014:298).

89. V zadnjenavedeni zadevi, ki se je nanašala na določitev ustrezne pravne podlage za Direktivo 2011/82/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2011 o lažji čezmejni izmenjavi informacij o prometnih prekrških, povezanih z varnostjo v cestnem prometu³⁰, je Sodišče, potem ko je ugotovilo, da je prevladujoči cilj tega akta večja varnost v cestnem prometu (in torej večja varnost prevoza), razsodilo, da sistem izmenjave informacij, uveden s to direktivo, pomeni „način, s katerim ta sledi [navedenemu] cilju“.³¹ Zato bi morala biti Direktiva 2011/82 sprejeta ne na podlagi člena 87(2) PDEU (policijsko sodelovanje), ampak na podlagi člena 91(1)(c) PDEU, ki je del naslova, povezanega s politiko prevoza.

90. Čeprav sem pripravljen priznati obstoj delne analogije med obema položajema, ta nikakor ne spremeni presoje, da ima predvideni sporazum dva cilja oziroma dva sestavna dela, ki sta neločljivo povezana. Tako to, da lahko prenos podatkov PNR kanadskemu pristojnemu organu pomeni način, s katerim pogodbenici sledita cilju predvidenega sporazuma v zvezi z javno varnostjo, nikakor ne spremeni ugotovitve, da je namen predvidenega sporazuma, kot je opisan zlasti v njegovem členu 1, dvojni. Poleg tega je posebnost predvidenega sporazuma, po kateri se ta jasno razlikuje od Direktive 2011/82, povezana z okoliščino, da je treba zeleno čim večjo učinkovitost prenosa podatkov PNR kot načina za doseganje namenov, naštetih v členu 3 predvidenega sporazuma, uravnotežiti z zaščitnimi ukrepi glede varstva osebnih podatkov, ki so določeni v tem sporazumu in spadajo prav v drugi cilj, ki mu ta sporazum sledi.

29 Glej sodbo z dne 30. maja 2006, Parlament/Svet in Komisija (C-317/04 in C-318/04, EU:C:2006:346, točke od 57 do 59).

30 UL 2011, L 288, str. 1.

31 Sodba z dne 6. maja 2014, Komisija/Parlament in Svet (C-43/12, EU:C:2014:298, točka 42).

91. Nazadnje, nič bolj niso prepričljive trditve, ki jih Parlament navaja v podporo svojemu stališču, da kot „težišče“ predvidenega sporazuma prevladajo zaščitni ukrepi, ki so z določbami tega sporazuma zagotovljeni potnikom glede varstva njihovih podatkov PNR, to pa upravičuje, da sklep o sklenitvi tega akta temelji izključno na členu 16 PDEU.

92. Prvič, zmotno je trditi, da se s predvidenim sporazumom letalskim družbam ne nalaga nobena obveznost prenosa podatkov PNR kanadskemu pristojnemu organu, da bi se ti podatki obdelovali v skladu z nameni, naštetimi v členu 3 predvidenega sporazuma. Res je – kot je Parlament opozoril v pisnem stališču – da je v členu 4(1) predvidenega sporazuma pojasnjeno, da Unija zagotovi le, da letalski prevozniki „n[iso] ovira[ni]“ pri prenosu podatkov PNR kanadskemu pristojnemu organu. Vendar iz razlage tega člena, naslovljenega „Zagotavljanje podatkov [...] PNR“, v povezavi s členi 5³², 20³³ in 21³⁴ predvidenega sporazuma izhaja – kot je Parlament sicer priznal v odgovoru na pisno vprašanje, ki ga je postavilo Sodišče – da so letalski prevozniki pravno in v praksi dolžni kanadskemu pristojnemu organu sistematično zagotavljati dostop do podatkov PNR za namene, opredeljene v členu 3 predvidenega sporazuma.

93. Drugič, predmeta predvidenega sporazuma v osnovi ni mogoče enačiti z odločbo o ustreznosti, podobno odločbi, ki jo je Komisija sprejela v okviru sporazuma iz leta 2006.³⁵ Kot je bilo že navedeno, cilj in vsebina predvidenega sporazuma, nasprotno, kažeta, da je njegov namen uskladiti dva cilja, ki jima sledi, in da sta ta cilja neločljivo povezana.

94. Kakšna je torej posledica te ugotovitve za določitev pravne podlage za akt o sklenitvi predvidenega sporazuma?

2. Ustrezna pravna podlaga

95. Kot je bilo že omenjeno, je jasno, da osnutek sklepa Sveta o sklenitvi predvidenega sporazuma temelji na členih 82(1)(d) PDEU in 87(2)(a) PDEU, ki oba spadata v naslov V tretjega dela Pogodbe DEU, povezan z „[OSVP]“.

96. Glede na zgoraj opisana neločljivo povezana cilja oziroma sestavna dela predvidenega sporazuma se mi ti materialnopravni podlagi zdita resda – vsaj delno – upoštevni, vendar nezadostni. Menim namreč, da je glede na sodno prakso akt o sklenitvi predvidenega sporazuma treba in mogoče opreti na člen 16(2), prvi pododstavek, PDEU.

a) Upoštevnost členov 82(1)(d) PDEU in 87(2)(a) PDEU

97. Kar zadeva prvo točko, in sicer upoštevnost členov 82(1)(d) PDEU in 87(2)(a) PDEU, se je treba najprej strinjati, da je za vzpostavitev OSVP potrebno, da lahko Unija izvaja svojo zunanjo pristojnost.

98. Razen v primeru sporazumov o ponovnem sprejemu oseb, predvidenem v členu 79(3) PDEU, ki se nanaša na politiko priseljevanja in v obravnavanem primeru ni upošteven, Uniji ni bila dana izrecna splošna zunanja pristojnost v povezavi z OSVP. Vendar člen 216(1) PDEU Uniji omogoča, da sklepa mednarodne sporazume, tudi na področju policijskega in/ali pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah, zlasti kadar je to potrebno za doseganje enega od ciljev iz Pogodb.

32 V skladu z drugim stavkom tega člena predvidenega sporazuma se „[z]a letalskega prevoznika, ki zagotavlja podatke [...] PNR Kanadi na podlagi tega sporazuma, [...] šteje, da izpolnjuje pravne zahteve EU za prenos podatkov [PNR] iz EU v Kanado“.

33 V členu 20 predvidenega sporazuma je med drugim navedeno, da pogodbenici „zagotovita, da letalski prevozniki *prenešajo* podatke [...] PNR kanadskemu pristojnemu organu izključno na podlagi metode ‚push‘ [...]“ (moj poudarek).

34 Člen 21(1) predvidenega sporazuma, ki se nanaša na pogostost prenosa podatkov PNR, določa, da „Kanada zagotovi, da kanadski pristojni organ od letalskega prevoznika *zahteva*, naj *prenaša* podatke [...] PNR [...]“ (moj poudarek).

35 Glej točko 21 teh sklepnih predlogov.

99. Nobena od zadevnih strank te možnosti ne izpodbija. Vendar se po mojem mnenju Sodišče ne more omejiti na to ugotovitev. Zdi se mi, da bi moralo temu vprašanju nameniti nekaj preudarkov v mnenju, k izdaji katerega je bilo pozvano.

100. Priznanje zunanje pristojnosti Unije na področju OSVP zahteva, da je mogoče izvajanje te pristojnosti na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah navezati na cilje, uresničevane z OSVP.

101. Ti cilji so določeni v členu 3(2) PEU in členu 67 PDEU. V skladu s prvo od teh določb „Unija nudi svojim državljanom [OSVP] brez notranjih meja, na katerem je v povezavi z ustreznimi ukrepi glede kontrole na zunanjih mejah [...] ter glede preprečevanja kriminala in boja proti njemu zagotovljeno prosto gibanje oseb“. Člen 67 PDEU, s katerim se začena poglavje 1 naslova V tretjega dela Pogodbe DEU, v odstavku 3 določa, da si Unija „prizadeva zagotoviti visoko raven varnosti z ukrepi za preprečevanje kriminala, rasizma in ksenofobije in za boj proti njim ter z ukrepi za uskladitev in sodelovanje med policijskimi in pravosodnimi ter drugimi pristojnimi organi“.

102. Kot je generalni pravobranilec Y. Bot pravilno trdil v sklepnih predlogih z dne 30. januarja 2014 v zadevi Parlament/Svet (C-658/11, EU:C:2014:41, točki 111 in 112), je zunanja razsežnost OSVP funkcija in instrument glede na cilje, navedene v teh dveh določbah. Iz tega sledi, da tudi če vzpostavitev OSVP lahko zahteva zunanje delovanje Unije, je sporazum mogoče šteti za sporazum, ki se nanaša na OSVP, če je tesno povezan s svobodo, varnostjo in pravico v Uniji, to je, če obstaja neposredna povezava med ciljem notranje varnosti Unije in policijskim in/ali pravosodnim sodelovanjem zunaj Unije.³⁶

103. V drugem kontekstu, toda v istem smislu je Sodišče ob razlagi člena 87(2) PDEU z vidika člena 67 PDEU pojasnilo, da se mora akt Unije za to, da lahko glede na svoj cilj in vsebino temelji na prvem od teh členov, navezovati neposredno na cilje, določene v členu 67 PDEU.³⁷

104. Tako je po mojem mnenju v primeru predvidenega sporazuma.

105. Namreč, prvič, ta sporazum se uporablja za prenos, obdelavo in uporabo podatkov PNR, katerih cilj so javna varnost in dejavnosti države na področju kazenskega prava,³⁸ to je – natančneje – preprečevanje in odkrivanje terorističnih in hudih mednarodnih kaznivih dejanj, vključno s pripadajočimi preiskavami in pregonom. V skladu s členom 1 predvidenega sporazuma je njegov namen zlasti „zagotovitev zaščite in varnosti javnosti“, kar seveda vključuje zaščito in varnost državljanov Unije, predvsem tistih, ki uporabljajo letalske povezave med Kanado in Evropsko unijo.³⁹ Poleg tega je s členom 6(2) predvidenega sporazuma Kanadi naloženo, da v posebnih primerih za preprečitev ali odkrivanje terorističnega ali hudega mednarodnega kaznivega dejanja „v Evropski uniji“ izmenja, med drugim na zahtevo policijskega ali pravosodnega organa države članice Unije, podatke PNR ali analitične informacije, ki vsebujejo podatke PNR, pridobljene na podlagi predvidenega sporazuma.

106. Drugič, čeprav podatke PNR zbirajo in najprej prenesejo letalski prevozniki, določbe predvidenega sporazuma pomenijo pravni okvir, ki so ga določili javni organi za namene kazenskega pregona.⁴⁰ Kot sem že omenil, se s predvidenim sporazumom tako uvajajo pravila o dostopu kanadskih pristojnih organov do podatkov PNR in/ali analitičnih informacij, ki vsebujejo podatke PNR, ter o nadaljnjem

36 Glej v podobnem smislu tudi sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Parlament/Svet (C-263/14, EU:C:2015:729, točka 67).

37 Glej sodbo z dne 6. maja 2014, Komisija/Parlament in Svet (C-43/12, EU:C:2014:298, točki 48 in 49).

38 Glej po analogiji sodbo z dne 30. maja 2006, Parlament/Svet in Komisija (C-317/04 in C-318/04, EU:C:2006:346, točka 56).

39 V členu 23(2) predvidenega sporazuma je potrjen pomen, ki se pripisuje varnosti državljanov Unije, s tem ko je v njem poudarjeno, da si pogodbenici skupaj prizadevata za tako uskladitev svojih sistemov obdelave podatkov PNR, ki „dodatno povečuje varnost državljanov Kanade [in] EU“.

40 Glej v tem smislu po analogiji sodbo z dne 30. maja 2006, Parlament/Svet in Komisija (C-317/04 in C-318/04, EU:C:2006:346, točka 59).

prenosu takih podatkov zlasti pristojnim policijskim in pravosodnim organom Unije in njenih držav članic ter takim organom v tretjih državah, in sicer predvsem za namene, našteje v členu 3 predvidenega sporazuma. Poleg tega je bilo – kot so jasno pokazale razprave pred Sodiščem – petletno obdobje hrambe podatkov PNR iz člena 16(1) in (5) predvidenega sporazuma določeno z vidika omogočanja in lajšanja preiskav, pregona in sodnih postopkov, povezanih zlasti z mednarodnimi mrežami hudih kriminalnih dejavnosti. Glede na zelo nedoločno besedilo člena 16(5) predvidenega sporazuma pa lahko te preiskave in pregon vsekakor vključujejo tiste, ki jih opravljajo policijski in pravosodni organi držav članic Unije. Taka pravila načeloma spadajo na področje, zajeto s policijskim in pravosodnim sodelovanjem v kazenskih zadevah.⁴¹

107. Na podlagi tega po eni strani ugotavljam, da ker se člen 87(2)(a) PDEU nanaša na ukrepe, ki jih Parlament in Svet lahko določita glede „zbiranja, hrambe, obdelave, analize in izmenjave ustreznih informacij“ za namene policijskega sodelovanja „pri preprečevanju ali odkrivanju kaznivih dejanj in preiskav“, predvidenega v členu 87(1) PDEU, je ta člen 87(2)(a) PDEU ustrezna pravna podlaga za akt o sklenitvi predvidenega sporazuma. Naj za vsak primer dodam, da ni nujno, da to sodelovanje in ta izmenjava potekata med organi, ki so v nacionalnem pravu posebej opredeljeni kot policijske službe *stricto sensu*. V členu 87(1) PDEU se namreč policijsko sodelovanje zelo široko navezuje na „vse pristojne organe držav članic, vključno s policijskimi, carinskimi in drugimi tovrstnimi [...] službami kazenskega pregona“,⁴² kar je izraz, ki v okviru zunanje razsežnosti OSVP v celoti omogoča sodelovanje s CBSA za zagotovitev notranje varnosti Unije.

108. Kar po drugi strani zadeva vidik „pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah“ v predvidenem sporazumu, ne glede na elemente, poudarjene v točkah 105 in 106 teh sklepnih predlogov, priznavam, da imam nekaj pomislekov glede možnosti, da bi predvideni sporazum pomenil ukrep, ki neposredno prispeva k „lažje[mu] sodelovanj[u] med sodnimi ali drugimi enakovrednimi organi držav članic pri kazenskih postopkih in izvrševanju odločb“ v smislu člena 82(1)(d) PDEU. Kot je med drugim vlada Združenega kraljestva priznala v odgovoru na eno od pisnih vprašanj, ki jih je postavilo Sodišče, bi lahko predvideni sporazum olajšal tako sodelovanje med pravosodnimi organi držav članic le v nekaterih primerih. Vendar je tako sodelovanje odvisno od nekaterih dejanskih in pravnih dejavnikov, ki so izvzeti iz določb predvidenega sporazuma. Sodelovanje med pravosodnimi organi držav članic se zato zdi le posredna posledica okvira, določenega s predvidenim sporazumom. Seveda bi se lahko okoliščina, da je s členom 6 predvidenega sporazuma obveznost prenosa podatkov PNR ali analitičnih informacij pravosodnim organom držav članic naložena ne le kanadskemu pristojnemu organu, temveč, splošneje, „Kanadi“, razumela tako, da je taka obveznost naložena tudi pravosodnim organom te tretje države. Tudi ob predpostavki, da je taka razlaga pravilna in da je izmenjava podatkov PNR med pravosodnimi organi mogoča, to ne spremeni dejstva, da se za predvideni sporazum, kot je zasnovan zdaj, ne zdi, da resnično prispeva k lažjemu sodelovanju med pravosodnimi ali drugimi enakovrednimi organi držav članic. Po mojem mnenju bi lahko člen 82(1)(d) PDEU veljavno pomenil dodatno pravno podlago za akt o sklenitvi predvidenega sporazuma le, če bi Sodišče sprejelo širšo razlago tega člena, po potrebi v povezavi s členom 67(3) PDEU, v skladu s katerim si Unija „prizadeva zagotoviti visoko raven varnosti [...] z ukrepi za uskladitev in sodelovanje med [...] pravosodnimi ter drugimi pristojnimi organi“, ali če bi pogodbenici spremenili določbe predvidenega sporazuma v smeri neposrednejšega upoštevanja njegove pravosodne razsežnosti.

41 Glej v tem smislu sodbo z dne 10. februarja 2009, Irska/Parlament in Svet (C-301/06, EU:C:2009:68, točka 83).

42 Moj poudarek.

109. Naj dodam, da presoje, v skladu s katero člen 82(1)(d) PDEU ne more biti veljavna podlaga za akt o sklenitvi predvidenega sporazuma, ne omaje okoliščina, ki so jo omenile nekatere zadevne stranke, in sicer da na tej določbi v povezavi s členom 87(2)(a) PDEU temeljita sklepa Sveta o sklenitvi sporazumov PNR z Avstralijo oziroma Združenimi državami.⁴³ V skladu z ustaljeno sodno prakso namreč za preizkus pravne podlage akta o sklenitvi predvidenega sporazuma v obravnavanem primeru ni pomembna pravna podlaga, ki je bila uporabljena za sprejetje drugih aktov Unije, ki imajo, odvisno od primera, podobne značilnosti.⁴⁴

110. V teh okoliščinah menim, da je pri predvidenem sporazumu, kot je zasnovan zdaj, člen 87(2)(a) PDEU ustrezna pravna podlaga za akt o sklenitvi tega sporazuma.

111. Ob tem se mi ta materialnopravna podlaga, ki je primerno navedena v osnutku akta o sklenitvi predvidenega sporazuma, ne zdi zadostna, da bi lahko Unija sklenila ta sporazum.

b) Nujnost opiranja akta o sklenitvi predvidenega sporazuma na člen 16(2), prvi pododstavek, PDEU

112. Kot je namreč Parlament pravilno zatrnil v svojem predlogu, v členu 87(2)(a) PDEU – sicer enako kot na splošno v naslovu V tretjega dela Pogodbe DEU, ki se nanaša na OSVP – ni predvideno sprejemanje pravil na področju varstva osebnih podatkov.

113. Kot pa sem pokazal zgoraj, je eden od dveh glavnih ciljev predvidenega sporazuma v skladu z njegovim členom 1 ravno „predpis[ati] načine, kako se podatki“ PNR o potnikih, ki uporabljajo letalske povezave med Kanado in Evropsko unijo, „zavarujejo“. Kot je bilo že poudarjeno, vsebina predvidenega sporazuma potrjuje ta cilj, zlasti v določbah poglavja o „[z]aščitni[h] ukrepi[h], ki se uporabljajo za obdelavo podatkov [...] PNR“, to je poglavja, ki združuje člene od 7 do 21 predvidenega sporazuma.

114. V tem kontekstu mora delovanje Unije po mojem mnenju nujno temeljiti na členu 16(2), prvi pododstavek, PDEU, s katerim se, naj spomnim, Parlamentu in Svetu nalaga odgovornost za določitev pravil o varstvu fizičnih oseb pri obdelavi osebnih podatkov s strani – med drugim – držav članic v okviru dejavnosti s področja uporabe prava Unije in o prostem pretoku podatkov. Ta pristop je utemeljen s tremi glavnimi razlogi.

115. Najprej, po vzoru razlogovanja, navedenega zgoraj v zvezi z zunanjo razsežnostjo OSVP, je treba Unijo v skladu s členom 216(1) PDEU šteti za pooblaščenca, da s tretjo državo sklene mednarodni sporazum, katerega namen je določitev pravil o varstvu osebnih podatkov, kadar je to potrebno za doseganje enega od ciljev iz Pogodb, v tem primeru so to cilji iz člena 16 PDEU. To velja za predvideni sporazum, katerega eden od glavnih ciljev je v bistvu predpisati načine za zagotavljanje varstva podatkov PNR o potnikih, ki uporabljajo letalske povezave med Kanado in Evropsko unijo. Poleg tega po mojem mnenju ni nobenega dvoma, da je treba določbe predvidenega sporazuma opredeliti kot „pravila“ o varstvu podatkov fizičnih oseb v smislu člena 16(2), prvi pododstavek, PDEU, katerih namen je zavezovati pogodbenici.

116. Dalje – in v nasprotju s tem, kar je veljalo za nekdanji člen 286 ES – člen 16(2), prvi pododstavek, PDEU, ki je v naslovu II prvega dela te pogodbe, „Splošne določbe“, je lahko pravna podlaga za vsa pravila, sprejeta na ravni Unije glede varstva fizičnih oseb pri obdelavi njihovih osebnih podatkov, vključno s pravili, ki se uvrščajo v okvir sprejemanja ukrepov s področja uporabe določb Pogodbe DEU v zvezi s policijskim in pravosodnim sodelovanjem v kazenskih zadevah. Kot je namreč natančno

⁴³ Glej sklicevanja Sklepa 2012/381 in Sklepa 2012/472, ki sta navedena v opombah 3 oziroma 4 teh sklepni predlogov.

⁴⁴ Glej zlasti sodbe z dne 10. januarja 2006, Komisija/Svet (C-94/03, EU:C:2006:2, točka 50); z dne 24. junija 2014, Parlament/Svet (C-658/11, EU:C:2014:2025, točka 48), in z dne 18. decembra 2014, Združeno kraljestvo/Svet (C-81/13, EU:C:2014:2449, točka 36).

določeno v drugem pododstavku istega člena, morajo samo pravila o varstvu osebnih podatkov, ki se sprejmejo v okviru skupne zunanje in varnostne politike, temeljiti na členu 39 PEU. To razlago člena 16(2), prvi pododstavek, PDEU po eni strani potrjuje opustitev vsakršnega sklicevanja na morebitno sprejetje določb o varstvu osebnih podatkov na podlagi člena 87(2)(a) PDEU. Spomniti pa je treba, da je pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe člen 30(1)(b) PEU, nasprotno, določal, da lahko skupni ukrepi na področju policijskega sodelovanja vključujejo med drugim obdelavo, analizo in izmenjavo koristnih informacij „ob upoštevanju ustreznih določb o varstvu osebnih podatkov“, kar je sicer besedilo, na podlagi katerega je bil Svet pooblaščen za sprejetje Okvirnega sklepa 2008/977/PNZ z dne 27. novembra 2008 o varstvu osebnih podatkov, ki se obdelujejo v okviru policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah⁴⁵. Po drugi strani – k temu se bom vrnil v nadaljevanju – je treba poudariti, da je bila z določbami protokolov (št. 21) in (št. 22) dejansko predvidena možnost, v skladu s katero se lahko pravila, temelječa na členu 16(2), prvi pododstavek, PDEU, sprejmejo v okviru dejavnosti, ki spadajo pod poglavja Pogodbe DEU v zvezi s policijskim in pravosodnim sodelovanjem v kazenskih zadevah.

117. Iz tega sledi – in za odpravo vsakršnega dvoma zaradi dvoumnosti teze, ki jo v svojem pisnem stališču zagovarja Komisija – da med členom 16 PDEU na eni strani ter členoma 87(2)(a) PDEU in 82(1)(d) PDEU na drugi strani niso mogoča hierarhična razmerja „*lex generalis – lex specialis*“. Kot namreč kažeta zlasti zgoraj navedena protokola, so visoke pogodbenice možnost, da akt Unije hkrati temelji na teh treh členih, predvidele ravno zaradi dejstva, da imajo te določbe različna področja uporabe.

118. Nazadnje, kot so zatrdili zlasti Parlament, Komisija in ENVP v svojih odgovorih na pisno vprašanje, ki ga je postavilo Sodišče, o upoštevnosti člena 16 PDEU kot pravne podlage za akt o sklenitvi predvidenega sporazuma ni mogoče dvomiti zaradi okoliščine, da se varstveni ukrepi, katerih sprejetje omogoča ta člen, nanašajo na obdelavo podatkov s strani organov držav članic, ne pa, kot v obravnavanem primeru, na prenos podatkov, ki so jih predhodno zbrali zasebni subjekti (letalski prevozniki), v tretjo državo.

119. Po eni strani – če parafraziram generalnega pravobranilca P. Légerja – namreč obveznost, h kateri je zavezana letalska družba na podlagi razlage člena 4 v povezavi s členi 5, 20 in 21 predvidenega sporazuma, da prenese sklop podatkov PNR neposredno Kanadi, ni „bistveno drugačna od neposredne izmenjave podatkov med javnimi organi“.⁴⁶ Po drugi strani, ker je Sodišče potrdilo, da v opredelitev „obdelave podatkov“ v smislu Direktive 95/46 spada prenos osebnih podatkov s strani zasebnega subjekta iz države članice v tretjo državo,⁴⁷ bi strogo dobesedna razlaga nove pravne podlage, ki je člen 16(2), prvi pododstavek, PDEU, pripeljala do razdrobljene ureditve varstva osebnih podatkov. Taka razlaga se zdi v nasprotju z namero visokih pogodbenic ustvariti pravno podlago, ki je načeloma enotna in s katero je Unija izrecno pooblaščen za sprejemanje pravil o varstvu osebnih podatkov fizičnih oseb. Šlo bi torej za težko razložljiv odmik od prejšnje ureditve, ki je temeljila na določbah Pogodbe v zvezi z notranjim trgov. Ta strogo dobesedna razlaga člena 16 PDEU bi tako pripeljala do tega, da bi bil tej določbi odvzet velik del njenega polnega učinka.

120. Zato mora akt o sklenitvi predvidenega sporazuma glede na cilja oziroma sestavna dela tega sporazuma, ki sta neločljivo povezana, po mojem mnenju temeljiti na členih 16(2), prvi pododstavek, PDEU in 87(2)(a) PDEU kot materialnopravnih podlagah.

121. V skladu s sodno prakso uporaba več pravnih podlag za sprejetje akta Unije zahteva, da so postopki, predvideni z zadevnimi različnimi pravnimi podlagami, združljivi.⁴⁸

45 UL 2008, L 350, str. 60.

46 Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Légerja v združenih zadevah Parlament/Svet in Komisija (C-317/04 in C-318/04, EU:C:2005:710, točka 160).

47 Glej sodbo z dne 6. oktobra 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, točki 28 in 45 ter navedena sodna praksa).

48 Glej sodno prakso, navedeno v opombi 27 teh sklepnih predlogov.

122. V obravnavanem primeru tako člen 16(2), prvi pododstavek, PDEU kot člen 87(2)(a) PDEU določata, da za sprejetje ukrepov, predvidenih s tema členoma, Parlament in Svet odločata po rednem zakonodajnem postopku. Poleg tega enako velja za ukrepe, ki temeljijo na členu 82(1)(d) PDEU, če bi moralo Sodišče ta člen šteti za ustrezno materialnopravno podlago za akt o sklenitvi predvidenega sporazuma.

123. Zato so postopki, ki so posebej predvideni s temi členi, združljivi v smislu sodne prakse. Torej ne nasprotujejo temu, da Sodišče sprejme več pravnih podlag za akt o sklenitvi predvidenega sporazuma.

124. Vendar je Svet ob podpori Irske trdil, da je treba iti dlje od te ugotovitve in preučiti podrobna pravila o sodelovanju Kraljevine Danske, Irske in Združenega kraljestva v Svetu, kot so predvidena z določbami protokolov (št. 21) oziroma (št. 22). Po mnenju teh zadevnih strank navedena podrobna pravila nasprotujejo temu, da bi se kot materialnopravni podlagi skupaj uporabila člen 16 PDEU in člen 87(2)(a) PDEU. Natančneje, Svet je na obravnavi pred Sodiščem pojasnil, sicer ne brez nekaterih protislovij in neskladnosti,⁴⁹ da določbe teh protokolov razlikujejo med vprašanjem nezavezujoče narave pravil, določenih na podlagi člena 16 PDEU v zvezi z obdelavo osebnih podatkov v okviru dejavnosti, ki spadajo pod policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah, ter vprašanjem sodelovanja teh treh držav članic pri glasovanju v Svetu, kadar mora ta sprejeti taka pravila. Iz tega naj bi sledilo, da medtem ko te tri države članice ne sodelujejo pri sprejemanju ukrepov s področja policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah – razen v primeru, da bi se Irska in Združeno kraljestvo odločila uveljavljati svojo pravico *opt-in* – vseeno sodelujejo pri sprejemanju pravil, katerih pravna podlaga je člen 16 PDEU, čeprav jih na podlagi zadevnih protokolov ti ukrepi ne zavezujejo.

125. Tej argumentaciji je treba nameniti nekaj pozornosti, čeprav bi jo bilo treba po mojem mnenju na koncu zavriniti.

126. Naj spomnim, da je Sodišče že razsodilo, da zadevna protokola „nikakor ne moreta vplivati na rešitev vprašanja, katera pravna podlaga je primerna“ za sprejetje akta Unije.⁵⁰ Tako na podlagi te sodne prakse – če bi moral ob koncu analize cilja in vsebine predvidenega sporazuma ter v nasprotju s tem, kar sem zagovarjal zgoraj, akt o sklenitvi tega sporazuma temeljiti izključno na členu 16(2), prvi pododstavek, PDEU – zadevna protokola kljub besedilu člena 29 predvidenega sporazuma ne bi mogla „nevtralizirati“ te ugotovitve. Z drugimi besedami, zadevne tri države članice bi morale sodelovati pri sprejetju akta o sklenitvi predvidenega sporazuma, ki bi moral biti zanje zavezujoč.

127. Uporaba te sodne prakse v primeru sovpadanja dveh pravnih podlag, s katerima je predviden enak postopek za sprejetje (redni zakonodajni postopek in glasovanje s kvalificirano večino v Svetu), vendar ki bi na drugačen način vplivali na sodelovanje zadevnih treh držav članic v Svetu pri sprejetju zadevnega akta, je očitno zahtevnejša.

128. Ker gre tu za določitev ustrezne pravne podlage za točno določen akt, in sicer akt o sklenitvi predvidenega sporazuma, rešitev tega vprašanja ni potrebna, kar zadeva Irsko in Združeno kraljestvo. Ni namreč sporno, da sta ti državi članici v skladu s členom 3 Protokola (št. 21) uradno sporočili svojo namero, da bo predvideni sporazum zanju zavezujoč, tako da bosta sodelovali pri sprejetju akta o njegovi sklenitvi. Zato noben postopkovni argument v zvezi s tema država članicama ni ovira za to, da bi akt o sklenitvi predvidenega sporazuma temeljil skupaj na členu 16(2), prvi pododstavek, PDEU in členu 87(2)(a) PDEU.

49 Tako je na obravnavi v odgovor na niz vprašanj, ki jih je postavilo Sodišče, zastopnik Sveta priznal, da zadevne tri države članice ne morejo glasovati o sprejetju akta, ki jih ne zavezuje. Poleg tega se mi zdi nedosledno, da ta institucija zagovarja – kot sem poudaril zgoraj – nedopustnost drugega vprašanja iz predloga za izdajo mnenja z obrazložitvijo, da izbira člena 16 PDEU kot materialnopravne podlage za akt o sklenitvi predvidenega sporazuma ne bi imela posledic, ker je postopek za sprejetje ukrepov, temelječih na tej določbi, enak postopkoma iz členov 82(1)(a) PDEU oziroma 87(2)(d) PDEU, v zvezi z vsebinsko preučitvijo tega vprašanja pa zatrjuje nezdržljivost teh istih postopkov.

50 Glej sodbi z dne 22. oktobra 2013, Komisija/Svet (C-137/12, EU:C:2013:675, točka 73), in z dne 18. decembra 2014, Združeno kraljestvo/Svet (C-81/13, EU:C:2014:2449, točka 37).

129. Glede stališča Kraljevine Danske pa je treba spomniti, da se v skladu s členom 2a Protokola (št. 22) člen 2 tega protokola – ta med drugim določa, da za Kraljevino Dansko niso zavezujoči ukrepi ali mednarodni sporazumi, sprejeti na podlagi naslova V tretjega dela Pogodbe DEU – uporablja tudi glede pravil, ki so določena na pravni podlagi člena 16 PDEU v zvezi z obdelavo osebnih podatkov v državah članicah pri opravljanju dejavnosti s področja uporabe poglavij 4 ali 5 naslova V tretjega dela navedene pogodbe, to je dejavnosti, ki spadajo pod policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah.

130. Določbe predvidenega sporazuma torej za Kraljevino Dansko ne bodo zavezujoče. Vendar Svet trdi – pri čemer napotuje samo na člen 2 Protokola (št. 22), ne pa na njegov člen 1, ki določa, da Kraljevina Danska ne sodeluje pri sprejemanju ukrepov Sveta, predlaganih na podlagi naslova V tretjega dela Pogodbe DEU – da člen 2a tega protokola, nasprotno, pomeni, da bi Kraljevina Danska sodelovala pri sprejetju akta o sklenitvi predvidenega sporazuma, če bi moral ta temeljiti na členu 16 PDEU.

131. To sklepanje ni prepričljivo oziroma vsaj nima posledic, ki mu jih pripisuje Svet glede izbire pravne podlage za akt o sklenitvi predvidenega sporazuma.

132. Ne zdi se mi namreč, da so visoke pogodbenice nameravale Kraljevini Danski omogočiti, da je ne zavezuje akt, katerega pravna podlaga sta tako člen 16 PDEU kot ena izmed določb Pogodbe DEU v zvezi s policijskim in pravosodnim sodelovanjem v kazenskih zadevah, hkrati pa da sodeluje pri sprejetju tega akta, kar vključuje tveganje, da bi se Kraljevina Danska pridružila skupini držav članic, ki bi nasprotovale sprejetju ravno tega akta, tako da bi se preprečilo oblikovanje kvalificirane večine v Svetu. To se mi zdi v nasprotju z namenom Protokola (št. 22), ki je poiskati ravnotežje med potrebo po ureditvi posebnega položaja Kraljevine Danske in potrebo po tem, da se drugim državam članicam (vključno z – glede na okoliščine – Irsko in Združenim kraljestvom) omogoči nadaljnje sodelovanje na področju OSVP.

133. Tej razlagi bi bilo seveda mogoče oporekati, da na podlagi preambule Protokola (št. 22) visoke pogodbenice upoštevajo, da Kraljevina Danska ne bo preprečevala drugim državam članicam nadaljnjega razvoja njihovega sodelovanja glede ukrepov, ki za to državo članico niso zavezujoči. Tako naj bi se v skladu s to tezo Kraljevina Danska, čeprav bi lahko sodelovala pri sprejemanju aktov iz člena 2a navedenega protokola, ki zanjo niso zavezujoči, zavezala, da ne bo nikoli preprečevala njihovega sprejetja.

134. Če bi to morala biti pravilna razlaga upoštevanih določb Protokola (št. 22), bi bila posledica tega ta, da akt o sklenitvi predvidenega sporazuma ne bi mogel hkrati temeljiti na členih 16 PDEU in 87(2)(a) PDEU zaradi domnevne nezdružljivosti postopkov, ki pripeljejo do sprejetja tega akta, iz preprostega razloga, da bi Kraljevina Danska pri sprejetju tega akta sodelovala samo formalno. Iz tega bi sledilo, da bi to zgolj formalno sodelovanje Kraljevine Danske pri sprejetju akta o sklenitvi predvidenega sporazuma „nevtraliziralo“ objektivno analizo pravne podlage tega akta, to je analizo, ki – naj spomnim – temelji na preučitvi ciljev in sestavnih delov tega sporazuma. Ta posledica bi bila očitno v nasprotju s sodno prakso, v skladu s katero postopek ne določa pravne podlage akta, ampak pravna podlaga akta določa postopek, po katerem ga je treba sprejeti.⁵¹ Ta sodna praksa se po mojem mnenju *a fortiori* uporablja, če bi postopek, ki ga je domnevno treba uporabiti, v Svetu pomenil zgolj formalno sodelovanje Kraljevine Danske pri sprejetju akta, ki za to državo članico nikakor ne bo zavezujoč.

51 Glej sodbo z dne 19. julija 2012, Parlament/Svet (C-130/10, EU:C:2012:472, točka 80).

135. Ob upoštevanju vsega navedenega Sodišču predlagam, naj na drugo vprašanje, ki ga je postavil Parlament, odgovori, da mora akt o sklenitvi predvidenega sporazuma glede na cilja oziroma sestavna dela tega sporazuma, ki sta neločljivo povezana, ne da bi bil en cilj oziroma sestavni del v primerjavi z drugim stranski, temeljiti na členih 16(2), prvi pododstavek, PDEU in 87(2)(a) PDEU v povezavi s členom 218(6)(a)(v) PDEU⁵².

VII – Združljivost predvidenega sporazuma z določbami Pogodbe DEU in Listine (prvo vprašanje)

A – Povzetek predloga in stališč Parlamenta ter drugih zadevnih strank

1. Povzetek predloga in stališča Parlamenta

136. Parlament meni, da zlasti z vidika sodne prakse Sodišča obstaja pravna negotovost glede vprašanja, ali je predvideni sporazum združljiv s členom 16 PDEU ter členi 7, 8 in 52(1) Listine.

137. Po mnenju Parlamenta je očitno, da zbiranje, prenos, analiza, hramba in nadaljnji prenos podatkov PNR iz predvidenega sporazuma pomenijo različne „obdelave“ ter da gre za različne izraze poseganja v temeljne pravice, zagotovljene s členoma 7 in 8 Listine. To poseganje v svojih različnih izrazih naj bi bilo občutno in posebej resno.⁵³

138. Parlament poudarja, da je v skladu s členom 52(1) Listine tako poseganje lahko upravičeno le, če je „predpisano z zakonom“ ter se izkaže za potrebno in sorazmerno s ciljem v splošnem interesu, ki ga priznava Unija.

139. Kar zadeva prvi vidik, se Parlament v bistvu sprašuje, ali mednarodni sporazum pomeni „zakon“ v smislu te določbe in ali lahko določa omejitve za uresničevanje pravic, zagotovljenih s členoma 7 in 8 Listine. Opozarja, da mora v skladu s sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP) v zvezi z izrazom „določeno z zakonom“, ki ga vsebuje člen 8 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane v Rimu 4. novembra 1950 (v nadaljevanju: EKČP), vsako poseganje imeti podlago „v notranjem pravu“. Ker pa je bil z Lizbonsko pogodbo pravni red Unije temeljito spremenjen, s tem ko je bil vanj vpeljan pojem „zakonodajni akt“, naj bi izraz „predpisano z zakonom“ v pravu Unije ustrezal pojmu „zakonodajni akt“. Mednarodni sporazum naj ne bi ustrezal tej opredelitvi.

140. V zvezi z drugim vidikom, in sicer potrebnostjo poseganja, Parlament meni, da morata Svet in Komisija na podlagi objektivnih elementov dokazati, da je sklenitev predvidenega sporazuma dejansko potrebna v smislu člena 52(1) Listine. Zdelo naj bi se, da taki elementi niso podani.

141. Nazadnje, glede tretjega vidika, ki se nanaša na sorazmernost poseganja iz predvidenega sporazuma, Parlament trdi, da je polje proste presoje zakonodajalca Unije zmanjšano, tako da je treba opraviti strog nadzor nad zahtevami, določenimi z Listino, tudi v okviru sklenitve mednarodnega sporazuma. V zvezi s tem naj bi predvideni sporazum spadal v kategorijo „bolj splošnih programov nadzora“ v smislu sodne prakse ESČP,⁵⁴ tako da naj bi se razlogovanje, ki mu je Sodišče sledilo v sodbi z dne 8. aprila 2014, Digital Rights Ireland in drugi (C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238), uporabljalo tudi v obravnavanem primeru.

52 Glede zadnjenevedenega člena glej opombo 28 teh sklepnih predlogov.

53 Parlament v zvezi s tem podaja primerjavo s pristopom, uporabljenim v sodbi z dne 8. aprila 2014, Digital Rights Ireland in drugi (C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238, točka 37).

54 Sodba ESČP z dne 1. julija 2008, Liberty in drugi proti Združenemu kraljestvu (CE:ECHR:2008:0701JUD005824300, točka 63).

142. Prvič, predvideni sporazum se po mnenju Parlamenta na splošno nanaša na osebe, ki potujejo v Kanado, ne da bi obstajala povezava med zadevnimi osebami, njihovimi podatki PNR in grožnjo za javno varnost.

143. Drugič, Parlament se sprašuje, ali predvideni sporazum določa objektivna merila, s katerimi bi bilo mogoče dejansko omejiti dostop kanadskih organov do podatkov PNR in njihovo nadaljnjo uporabo za namene preprečevanja, odkrivanja ali pregona kaznivih dejanj, ki jih je mogoče sama šteti za dovolj huda. Merila, naštetá v osnutku sporazuma, pa naj bi bila nejasna. Tako Parlament navaja, da v predvidenem sporazumu ni opredeljen „kanadski pristojni organ“, ki ima dostop do podatkov, in da člen 3(2) predvidenega sporazuma v zvezi z izrazom „hudo kaznivo dejanje“ napotuje na kanadsko zakonodajo brez določitve mej, priznanih v pravu Unije, in brez natančne navedbe kaznivih dejanj, zajetih s tem izrazom. Člen 3(5) predvidenega sporazuma naj bi tudi dopuščal, da „Kanada“ obdeluje podatke PNR na področjih, ki ne spadajo pod kazensko pravo, in naj bi omogočal, da „kanadski pristojni organ“ prenese podatke PNR drugim kanadskim organom ali celo posameznikom. Poleg tega naj v členu 16(2) predvidenega sporazuma ne bi bilo določeno število oseb, ki imajo dostop do podatkov PNR, dostop kanadskih organov do teh podatkov pa naj ne bi bil pogojen s predhodnim nadzorom s strani sodišča ali neodvisnega upravnega organa.

144. Tretjič, Parlament Sodišču predlaga, naj ugotovi, da petletno obdobje hrambe podatkov PNR, določeno v členu 16(5) predvidenega sporazuma, ni utemeljeno. To obdobje naj ne bi temeljilo na objektivnih merilih in podana naj ne bi bila nobena utemeljitev. Poleg tega naj bi bilo to obdobje v primerjavi s tistim, ki je bilo določeno v okviru sporazuma iz leta 2006, brez pojasnila podaljšano.

145. Četrtrič, Parlament navaja, da se s predvidenim sporazumom ne zahteva, naj se podatki PNR hranijo na ozemlju Unije. Tako naj nadzor s strani neodvisnega organa nad upoštevanjem zahtev po varstvu in varnosti, ki je izrecno zahtevan s členom 8(3) Listine in členom 16(2) PDEU, ne bi bil v celoti zagotovljen. V tem okviru naj bi obstajali resni dvomi glede vprašanja, ali ukrepi, ki jih sprejmejo kanadski organi, izpolnjujejo bistvene zahteve iz teh členov. Zlasti s členom 10 predvidenega sporazuma naj ne bi bil zagotovljen nadzor s strani neodvisnega kanadskega organa in v tem členu naj ne bi bile pravno zadostno opredeljene pristojnosti, tudi za predhodni nadzor, ki jih ima ta organ, da bi se preverilo, ali so „ustrezne“ v smislu prava Unije.

146. Parlament je v odgovor na pisna vprašanja, ki jih je postavilo Sodišče, med drugim pojasnil, da se spoznanja, ki izhajajo iz sodbe z dne 6. oktobra 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650), smiselno uporabljajo za presojo združljivosti predvidenega sporazuma. Dodal je, da mora dejansko upoštevanje vsebinskih in postopkovnih pogojev glede začetnega dostopa do osebnih podatkov veljati tudi za nadaljnji prenos teh podatkov in dostop do njih s strani drugih kanadskih organov ali organov tretje države. Pri pogojih iz členov 18 in 19 predvidenega sporazuma naj ne bi bilo tako. Poleg tega je po mnenju Parlamenta besedilo člena 14(2) predvidenega sporazuma dvoumno.

2. Povzetek stališč drugih zadevnih strank

147. Kar zadeva druge zadevne stranke, medtem ko se ENVP v odgovorih na pisna vprašanja, ki jih je postavilo Sodišče, in v pisnem stališču v bistvu pridružuje dvomom in pomislekom, ki jih je izrazil Parlament, pa vlade, ki so se udeležile tega postopka, ter Svet in Komisija menijo, da je predvideni sporazum združljiv s členom 16 PDEU ter členi 7, 8 in 52(1) Listine. Njihova stališča se v bistvu nanašajo na poseganje, ki ga vključujejo pravila predvidenega sporazuma, v temeljno pravico oseb do varstva njihovih osebnih podatkov in na izpolnjevanje meril iz člena 52(1) Listine (poseganje, ki je „predpisano z zakonom“, da bi se dosegel cilj v splošnem interesu, ki ga priznava Unija, ter ki je potrebno in sorazmerno za doseganje navedenega cilja).

148. Na prvem mestu, estonska in francoska vlada izrecno priznavata, da določbe predvidenega sporazuma pomenijo poseganje v temeljno pravico do varstva osebnih podatkov, zagotovljeno s členom 8 Listine. Vendar francoska vlada natančneje navaja, da obveznost, naložena letalskim prevoznikom, da prenesejo podatke PNR, ne pomeni takega poseganja, ker ni predpisana s predvidenim sporazumom, temveč s kanadsko zakonodajo. Sodišču pa naj ne bi bilo mogoče predložiti predloga za izdajo mnenja glede združljivosti zakonodaje tretje države s Pogodbama. Poleg tega ista vlada trdi, da je poseganje, ki ga vsebuje predvideni sporazum, manj občutno od tistega, na katero se je nanašala zadeva, v kateri je bila izdana sodba z dne 8. aprila 2014, *Digital Rights Ireland in drugi* (C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238). Tako po mnenju francoske vlade predvideni sporazum vključuje prenos manj podatkov in zadeva manj oseb kot direktiva, obravnavana v navedeni sodbi. Prav tako naj podatki PNR ne bi omogočali izpeljevanja zelo natančnih ugotovitev o zasebnem življenju potnikov. Nazadnje, predvideni sporazum naj bi v členu 11 določal obveznost preglednosti, tako da naj ne bi bilo mogoče sklepati, da lahko zbiranje podatkov PNR in njihova nadaljnja uporaba pri zadevnih osebah vzbujata občutek, da je njihovo zasebno življenje pod stalnim nadzorom.

149. Na drugem mestu, glede vprašanja zakonskega izvora takega poseganja estonska vlada, Irska, francoska vlada, vlada Združenega kraljestva ter Svet in Komisija menijo, da to poseganje izpolnjuje pogoj „predpisano z zakonom“ v smislu člena 52(1) Listine.

150. Na tretjem mestu, v zvezi s ciljem, ki se uresničuje s tem poseganjem, bolgarska in estonska vlada, Irska, španska in francoska vlada ter Svet in Komisija navajajo, da sta prenos in nadaljnja uporaba podatkov PNR namenjena predvsem boju proti terorizmu in zato ustrezata cilju v splošnem interesu.

151. Na četrtem mestu, glede potrebnosti takega poseganja francoska vlada in vlada Združenega kraljestva ter Svet in Komisija najprej poudarjajo, da so vse pogostejše zahteve tretjih držav, ki menijo, da je prenos podatkov PNR potreben za javno varnost. Komisija priznava, da ni natančnih statističnih podatkov, ki bi kazali, koliko ti podatki prispevajo k preprečevanju, odkrivanju, preiskovanju in pregonu kriminalitete in terorizma. Vendar naj bi nujno uporabo podatkov PNR potrjevale informacije iz tretjih držav in držav članic, ki te podatke že uporabljajo za kazenski pregon. Izkušnje, pridobljene v teh državah, naj bi kazale, da je uporaba podatkov PNR med drugim občutno izboljšala boj proti prometu s prepovedanimi drogami, trgovini z ljudmi in terorizmu ter omogoča boljše razumevanje sestave in delovanja terorističnih in drugih kriminalnih mrež. Vlada Združenega kraljestva in Komisija dodajata, da informacije, ki jih je zagotovila CBSA, dokazujejo, da so podatki PNR odločilno prispevali k odkrivanju in identifikaciji potencialnih osumljencev terorističnih ali hudih mednarodnih kaznivih dejanj.

152. Na petem mestu, kar zadeva sorazmernost zadevnega poseganja, prvič, estonska vlada, Svet in Komisija opozarjajo na zahteve, ki izhajajo iz sodne prakse Sodišča, zlasti na tiste, ki so bile navedene v sodbi z dne 8. aprila 2014, *Digital Rights Ireland in drugi* (C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238). Natančneje, estonska vlada meni, da se v obravnavanem primeru uporabljajo spoznanja iz te sodbe glede obsega polja proste presoje, ki ga ima zakonodajalec, in glede obsega sodnega nadzora nad mejami tega polja. Irska, nasprotno, navaja, da je treba upoštevati mednarodno naravo zadevnega akta in to, da gre za rezultat pogajanj, francoska vlada pa trdi, da polje proste presoje, ki ga ima zakonodajalec Unije, ne more biti pretirano omejeno glede na dejstvo, da poseganje, obravnavano v tem primeru, ni posebej resno. Vlada Združenega kraljestva meni, da javna zaščita in varnost po naravi sprožata vprašanja, glede katerih je treba zakonodajalcu priznati „razumno polje proste presoje“, da odloči, ali je neki ukrep očitno neprimeren. Predvidenega sporazuma naj ne bi bilo mogoče opredeliti kot „splošni program nadzora“, temveč naj bi se navezoval bolj na običajne postopke nadzora meje.

153. Drugič, bolgarska in estonska vlada, Irska, španska in francoska vlada, vlada Združenega kraljestva ter Svet in Komisija zatrjujejo tudi, da je predvideni sporazum v skladu z načelom sorazmernosti. Vlada Združenega kraljestva najprej navaja, da bi bili lahko ob neobstoju predvidenega sporazuma ukrepi v zvezi s potniki, ki prihajajo iz Unije, slabše usmerjeni in bolj vsiljivi. Podatki PNR naj bi omogočali

učinkovitejše in uspešnejše usmerjanje na tiste „osebe, ki vzbujajo zanimanje“, ki potujejo na točno določene dogodke ali v točno določene kraje, s čimer naj bi bilo mogoče zmanjšati varnostne preglede in čas čakanja za druge potnike. Dalje, te vlade in ti instituciji v bistvu menijo, da se predvideni sporazum razlikuje od direktive, ki je bila predmet zadeve *Digital Rights Ireland in drugi* (C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238). Natančneje, v nasprotju z navedeno direktivo naj bi predvideni sporazum vseboval stroga pravila o pogojih za dostop do podatkov in njihovo uporabo ter pravila glede varnosti podatkov in nadzora s strani neodvisnega organa. Poleg tega naj bi bili v predvidenem sporazumu določeni nadzor nad upoštevanjem teh pravil, obveščanje zadevnih oseb o prenosu in obdelavi njihovih podatkov, postopek za dostopanje do podatkov in njihovo popravljanje ter pravna sredstva v upravnih in sodnih postopkih, da bi se zagotovili zaščitni ukrepi za te pravice.

154. Kar zadeva trditev Parlamenta, da se s predvidenim sporazumom ne zahteva nobena povezava med podatki PNR in grožnja za javno varnost, estonska in francoska vlada, vlada Združenega kraljestva ter Komisija v bistvu navajajo, da je namen uporabe podatkov PNR identificirati osebe, ki pristojnim službam dotlej niso bile znane v smislu morebitnega tveganja za varnost, saj je mogoče osebe, ki so v tem pogledu znane, identificirati na podlagi predhodnih podatkov o potnikih (API). Cilja preprečevanja naj tako ne bi bilo mogoče doseči, če bi se prenesli samo podatki PNR o že naznanjenih sumljivih osebah.

155. Tretjič, po mnenju teh zadevnih strank je treba zavrnilo tudi očitke, ki sta jih Parlament in ENVP izrazila glede besedila in opustitev predvidenega sporazuma.

156. Svet in Komisija tako navajata, da iz okoliščine, da člen 3(3) predvidenega sporazuma napotuje na kanadsko pravo, ni mogoče sklepati, da ni dovolj jasen. V mednarodnem sporazumu naj bi bilo za dejanja, ki spadajo med „huda kazniva dejanja“, težko uporabiti opredelitev, ki bi bila predvidena izključno s pravom Unije. Tudi glede člena 3(5)(b) predvidenega sporazuma ti instituciji opozarjata, da je ta določba odsev obveznosti, naložene s kanadsko ustavo vsem kanadskim javnim organom, da ravnajo v skladu s sodnimi odločbami. Poleg tega naj bi v takem primeru možnost dostopa do podatkov PNR preveril sodni organ glede na merili potrebnosti in sorazmernosti ter naj bi bila obrazložena v sklepu sodišča.

157. Dalje, kar zadeva meje v zvezi z organi in osebami, ki imajo dostop do podatkov PNR, Svet in Komisija menita, da je neopredelitev kanadskega pristojnega organa v predvidenem sporazumu postopkovno vprašanje, ki ne vpliva na načelo sorazmernosti. Vsekakor naj bi bila Komisija junija 2014 obveščena o kanadskem pristojnem organu v smislu člena 2(d) predvidenega sporazuma. Šlo naj bi za agencijo CBSA, ki naj bi bila edina pooblaščenca za prejemanje in obdelavo podatkov PNR. Izraz „omejeno število uradnikov, ki jih je [Kanada] posebej pooblastila“ iz člena 16(2) predvidenega sporazuma naj bi pomenil, da mora iti za uradnike CBSA in da morajo biti ti pooblaščeni za obdelavo podatkov PNR. Dodatni zaščitni ukrepi naj bi bili določeni v členu 9(2)(a) in (b), (4) ter (5) predvidenega sporazuma.

158. Poleg tega Komisija v zvezi z neobstojem predhodnega nadzora nad dostopom do podatkov PNR poudarja, da je sam namen predvidenega sporazuma omogočiti prenos podatkov PNR agenciji CBSA zaradi dostopa do teh podatkov, tako da bi tak predhodni nadzor spremenil ta namen. Irska dodaja, da tak predhodni nadzor ni nujen, saj je s predvidenim sporazumom določeno, da se število oseb, ki imajo pooblastilo za dostop do zadevnih podatkov in za njihovo uporabo, omeji na nujno potrebno, v členih od 11 do 14, 16, 18 in 20 tega sporazuma pa je zagotovljena vrsta dodatnih zaščitnih ukrepov.

159. Kar poleg tega zadeva vprašanje hrambe podatkov PNR, Irska opozarja, najprej, da glede na to, da se v skladu s členom 5 predvidenega sporazuma šteje, da kanadski pristojni organ zagotavlja ustrezno raven varstva podatkov PNR, in da obstaja nadzor s strani neodvisnega organa, ni potrebno – v nasprotju s položajem, ki je veljal za direktivo, v zvezi s katero je bila izdana sodba z dne 8. aprila 2014, *Digital Rights Ireland in drugi* (C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238) – da se podatki hranijo na ozemlju Unije. Dalje, po mnenju Sveta in Komisije petletno obdobje hrambe iz člena 16

predvidenega sporazuma ne presega tega, kar je nujno potrebno glede na uresničevani cilj javne varnosti, in ga zato ni mogoče presojati abstraktno. Obdobje treh let in pol, določeno v sporazumu iz leta 2006, naj bi bilo precejšnja ovira za to, da bi lahko kanadski organi učinkovito uporabljali podatke PNR za odkrivanje primerov, ki pomenijo visoko tveganje terorizma ali organiziranega kriminala, glede na dejstvo, da s tem povezane preiskave zahtevajo čas. Poleg tega Svet navaja, da je bilo obdobje hrambe podatkov PNR določeno ob upoštevanju povprečnega trajanja kazenskih preiskav, povprečne življenjske dobe mrež hudih kriminalnih dejavnosti in dejstva, da so lahko teroristične celice več let speče. Estonska vlada, Irska in francoska vlada dodajajo, da lahko zaradi zapletenosti in težavnosti preiskav, ki se nanašajo na teroristična in huda mednarodna kazniva dejanja, obdobje, ki preteče med potovanjem in trenutkom, ko organi pregona potrebujejo dostop do podatkov PNR za odkrivanje, preiskovanje in pregon takih kaznivih dejanj, včasih traja več let. Španska in francoska vlada v odgovorih na pisna vprašanja, ki jih je postavilo Sodišče, navajata tudi vrsto konkretnih primerov, v katerih proces potrjevanja in navzkrižnega preverjanja informacij traja približno pet let ter za katere so bili ali bi lahko bili podatki PNR zelo koristni. Estonska vlada, Irska, francoska vlada ter Svet in Komisija v bistvu tudi poudarjajo, da člen 16 predvidenega sporazuma zajema stroge pogoje glede prikrivanja (ali anonimizacije) in razkrivanja podatkov, katerih namen je še bolj zavarovati osebne podatke letalskih potnikov.

160. Nazadnje, v zvezi z nadzorom s strani neodvisnega organa nad upoštevanjem pravil o varstvu podatkov, ki se zahteva s členom 8(3) Listine in členom 16(2) PDEU, Svet in Komisija menita, da neopredelitev kanadskega pristojnega organa v predvidenem sporazumu ne povzroča dvoma o ustreznosti ukrepov, ki jih mora sprejeti Kanada. Identiteta pristojnih organov na podlagi členov 10 in 14 predvidenega sporazuma naj bi bila sporočena Komisiji. Šlo naj bi za kanadskega pooblaščenca za varstvo zasebnosti (Privacy Commissioner of Canada) in za direktorat za pritožbe (Recourse Directorate) v agenciji CBSA. Ta organa naj bi izpolnjevala pogoj neodvisnosti, kar naj bi jima omogočalo, da opravljata svoje naloge brez podvrženosti zunanjim vplivom, čeprav naj bi bil direktorat CBSA za pritožbe „organ, ustanovljen z upravnimi sredstvi“, v smislu členov 10 in 14 predvidenega sporazuma. Direktorat CBSA za pritožbe naj bi bil glede na pojasnila, ki so jih zagotovili kanadski organi, neodvisen organ, odgovoren za preučevanje pritožb in upravnih pritožb, ki jih vložijo tujci, ki ne prebivajo v Kanadi. Poleg tega je po navedbah Komisije odločbe tega organa mogoče izpodbijati pred kanadskim pooblaščencom za varstvo zasebnosti prek osebe, ki prebiva v Kanadi.

161. Na šestem mestu, vlada Združenega kraljestva, Svet in Komisija so v odgovorih na pisna vprašanja, ki jih je postavilo Sodišče, in na obravnavi podali nekatera pojasnila glede vsebine 19 kategorij podatkov PNR, ki so našteje v Prilogi k predvidenemu sporazumu. Natančneje, po mnenju Komisije samo rubrika 17, naslovljena „splošne opombe, vključno z drugimi dodatnimi informacijami (OSI), posebnimi informacijami v zvezi s storitvami (SSI) in posebnimi zahtevami v zvezi s storitvami (SSR)“, vsebuje občutljive podatke v smislu predvidenega sporazuma. Zadnjenavedeni podatki bodo preneseni zgolj izbirno, saj bodo lahko razkriti le v okviru rezervacije dodatnih storitev, ki bi jih zahteval potnik, vpogled vanje pa bo po navedbah vlade Združenega kraljestva mogoč samo v izjemnih okoliščinah v skladu z določbami predvidenega sporazuma. Poleg tega je francoska vlada navedla, da se spoznanja iz sodbe z dne 6. oktobra 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650), ne uporabljajo za preizkus združljivosti predvidenega sporazuma s Pogodbama, Irska pa meni, da ta sodba vsebuje pomembne napotke glede ustrezne ravni varstva, ki jo mora zagotoviti tretja država. Kar zadeva Svet in Komisijo, se ti instituciji strinjata, da se v okviru preizkusa združljivosti predvidenega sporazuma uporabljajo samo točke od 91 do 93 in 95 te sodbe, ki se nanašajo na razlago Listine. Vendar navedeni instituciji menita, da mora preučitev predvidenega sporazuma pripeljati do drugačnega sklepa od tistega, do katerega je Sodišče prišlo v tej sodbi. Nazadnje, v zvezi z nadaljnjim razkritjem iz členov 18 in 19 predvidenega sporazuma Irska, Svet in Komisija opozarjajo, da za to razkritje veljajo strogi pogoji in spoštovanje namenov, določenih v členu 3 predvidenega sporazuma. Poleg tega Komisija poudarja, da je treba člen 19 predvidenega sporazuma razlagati z vidika upoštevanih kanadskih predpisov.

B – Analiza

1. Uvodne ugotovitve

162. Preden se lotim bistva prvega vprašanja, ki je predmet predloga za izdajo mnenja, ki ga je vložil Parlament, se mi zdi, da je treba navesti tri uvodne ugotovitve glede obsega preizkusa, ki ga je treba opraviti.

163. Najprej, kot je razvidno iz stališč zadevnih strank, so se te med postopkom večkrat sklicevale na kanadske predpise in prakso, zlasti za razjasnitev ali celo dopolnitev nekaterih določb predvidenega sporazuma. Očitno pa je, da Sodišče pri preizkusu združljivosti predvidenega sporazuma s primarnim pravom Unije v okviru postopka iz člena 218(11) PDEU ne more odločiti o predpisih ali praksi tretje države. Preizkus Sodišča se lahko nanaša samo na določbe predvidenega sporazuma, kot so mu bile predložene.

164. Čeprav je ta vsebinska meja sodnega nadzora v okviru postopka za izdajo mnenja razumljiva in logična, vseeno povzroča nekatere težave. Medtem ko tako ni sporno, da mora predvideni sporazum zagotoviti predvsem pravni okvir, ki bo kanadskim organom omogočil, da z analizo podatkov PNR uporabijo metode za identifikacijo potnikov, ki službam kazenskega pregona dotlej niso bili znani, na podlagi vzorcev obnašanja, ki je „zaskrbljujoče“ ali „vzbuja zanimanje“,⁵⁵ se nobena izmed določb predvidenega sporazuma ne nanaša na določitev navedenih metod in na pravico vsakega „ciljnega“ potnika do tega, da se lahko seznanijo z uporabljenimi metodami in da mu je zagotovljeno, da so take metode „ciljanja“ deležne upravnega in/ali sodnega nadzora, kar so vprašanja, za katera se zdi, da so vsa prepuščena diskreciji kanadskih organov.⁵⁶ Zdi pa se mi, da se je legitimno vprašati, ali z vidika spoštovanja členov 7 in 8 Listine ta vprašanja in ti zaščitni ukrepi ne bi morali biti urejeni s samimi določbami predvidenega sporazuma. Ta primer kaže, da je ena od težav obravnavane zadeve povezana z okoliščino, da ta zadeva vključuje preverjanje – zlasti z vidika pravice do varstva osebnih podatkov – ne zgolj tega, kar določa predvideni sporazum, ampak tudi in predvsem tega, česar ne določa.

165. Dalje, opozoriti je treba, da so bile v predlogu za izdajo mnenja, ki ga je vložil Parlament, poudarjene le nekatere določbe predvidenega sporazuma, ki po mnenju te institucije kažejo bolj ali manj jasne in močne obrise nezdržljivosti s členom 16 PDEU ter členi 7, 8 in 52(1) Listine. Glede na preventivni namen postopka za izdajo mnenja in to, da nima narave pravde, Sodišče ne more biti dolžno spoštovati take omejitve predloga, naj bo ta namerna ali ne. Odlični ponazoritvi tega sta že mnenje 1/00 z dne 18. aprila 2002 (EU:C:2002:231, točka 1), v katerem je Sodišče v svoj preizkus združljivosti sporazuma, ki je bil predviden, vključilo več pravil tega sporazuma, ki niso bila izrecno omenjena v predlogu za izdajo mnenja, ki ga je vložila Komisija, in mnenje 1/08 z dne 30. novembra 2009 (EU:C:2009:739, točke od 96 do 105), v katerem je Sodišče zavrnilo vlagateljev predlog, naj svojo preučitev omeji na nekatere dele zadevnega osnutka sporazuma, ki je bil predmet predloga za izdajo mnenja.

166. V tem postopku je po mojem mnenju primerno, da Sodišče v svojo preučitev vključi združljivost določb predvidenega sporazuma, kot sta člena 18 in 19, ki nista bila predmet konkretnih očitkov Parlamenta v njegovem predlogu za izdajo mnenja, vendar sta vredna pozornosti Sodišča. Naj dodam, da so Parlament in druge zadevne stranke imeli priložnost podati stališča glede teh členov, in sicer bodisi v svojih odgovorih na pisna vprašanja, ki jih je postavilo Sodišče, bodisi na obravnavi pred njim.

55 Ta izraza sta uporabili Irska oziroma vlada Združenega kraljestva v odgovorih na pisna vprašanja, ki jih je postavilo Sodišče.

56 Tudi pri preverjanju stopnje neodvisnosti „nadzornega organa“, uvedenega s predvidenim sporazumom, je treba upoštevati kanadsko zakonodajo. Glej točke od 311 do 316 teh sklepnih predlogov.

167. Nazadnje, glede na razprave, ki so potekale pred Sodiščem, se mi zdi koristno opozoriti, da na podlagi člena 218(11) PDEU pravila, z vidika katerih se lahko opravi preizkus združljivosti predvidenega sporazuma, vključujejo zgolj tista, ki jih določa primarno pravo Unije, to so v obravnavanem primeru Pogodbi in pravice, našete v Listini,⁵⁷ pri čemer je sekundarna zakonodaja izključena. V zvezi s tem Sodišču nič ne preprečuje, da v svojo preučitev materialnopravne veljavnosti predvidenega sporazuma vključi določbe primarnega prava, ki niso omenjene v vprašanju, ki ga je postavil Parlament, kot je člen 47 Listine, če se to izkaže za potrebno za namene postopka za izdajo mnenja in če so imele zadevne stranke priložnost predstaviti svoja stališča glede teh določb. To velja za spoštovanje učinkovitega sodnega nadzora, zagotovljenega s členom 47 Listine.

168. Po navedbi teh ugotovitev se bodo predarkarji, ki sledijo, navezovali predvsem na merila za uporabo členov 7, 8 in 52(1) Listine. Čeprav to v bistvu ni sporno, bom preučil, ali določbe predvidenega sporazuma pomenijo poseganje v temeljni pravici do zasebnosti in varstva osebnih podatkov ter ali je mogoče to poseganje upravičiti. Seveda je preučitev upravičenosti poseganja in še posebej njegove sorazmernosti tista, ki je polemična.

2. *Obstoj poseganja v pravice, zagotovljene s členoma 7 in 8 Listine*

169. Ne da bi bilo treba posamično in izčrpno preučevati 19 kategorij podatkov PNR, ki so našete v Prilogi k predvidenemu sporazumu, je jasno, da se nanašajo med drugim na istovetnost, državljanstvo in naslov potnikov, vse dostopne kontaktne informacije (naslov prebivališča, elektronski naslov, telefon) potnika, ki je izvedel rezervacijo, informacije o uporabljenem plačilnem sredstvu, vključno z morebitno številko kreditne kartice, s katero je bil rezerviran let, informacije o prtljagi in potovalnih navadah potnikov ter informacije o dodatnih storitvah, ki jih zahtevajo potniki in zadevajo njihove morebitne zdravstvene težave, vključno z gibalnimi, ali njihove prehranske želje med letom ter ki lahko pomenijo indice med drugim o zdravstvenem stanju enega ali več potnikov, njihovem etničnem poreklu ali njihovih verskih prepričanjih.

170. Ti podatki, gledano v celoti, segajo na področje zasebnega ali celo intimnega življenja ljudi in se nesporno navezujejo na „določeno ali določljivo fizično osebo“⁵⁸ oziroma na več takih oseb. Torej glede na sodno prakso Sodišča ni nobenega dvoma, da sistematični prenos podatkov PNR kanadskim javnim organom, dostop do teh podatkov ter njihova uporaba in hramba v obdobju petih let s strani teh istih javnih organov, pa tudi morebiten nadaljnji prenos teh podatkov drugim javnim organom, vključno z organi drugih tretjih držav, na podlagi določb predvidenega sporazuma pomenijo dejavnosti, ki spadajo na področje uporabe temeljne pravice do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, zagotovljene s členom 7 Listine, ter „tesno povezane“⁵⁹, toda vseeno ločene pravice, ki se nanaša na varstvo osebnih podatkov in je zagotovljena s členom 8(1) Listine, ter da gre pri navedenih dejavnostih za poseganje v ti temeljni pravici.

171. Sodišče je namreč v zvezi s členom 8 EKČP, na katerem temeljita člena 7 in 8 Listine,⁶⁰ že razsodilo, da sporočanje osebnih podatkov tretjim, v obravnavani zadevi je to javni organ, pomeni poseg v smislu tega člena⁶¹ ter da obveznost hrambe podatkov, ki jo zahtevajo javni organi, in nadaljnji dostop pristojnih nacionalnih organov do podatkov o zasebnem življenju prav tako sama po

57 Naj spomnim, da ima Listina v skladu s členom 6(1) PEU „enako pravno veljavnost kot Pogodbi“.

58 V zvezi s tem merilom za uporabo členov 7 in 8 Listine glej sodbe z dne 9. novembra 2010, Volker und Markus Schecke in Eifert (C-92/09 in C-93/09, EU:C:2010:662, točka 52); z dne 24. novembra 2011, Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito (C-468/10 in C-469/10, EU:C:2011:777, točka 42), in z dne 17. oktobra 2013, Schwarz (C-291/12, EU:C:2013:670, točka 26).

59 Glej zlasti sodbi z dne 9. novembra 2010, Volker und Markus Schecke in Eifert (C-92/09 in C-93/09, EU:C:2010:662, točka 47), ter z dne 24. novembra 2011, Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito (C-468/10 in C-469/10, EU:C:2011:777, točka 41).

60 V skladu s Pojasnili k Listini o temeljnih pravicah (UL 2007, C 303, str. 17) pravice, zagotovljene s členom 7 Listine, „ustrezajo“ pravicam, zagotovljenim s členom 8 EKČP, člen 8 Listine pa „temelji“ na členu 8 EKČP in na Konvenciji Sveta Evrope (št. 108) z dne 28. januarja 1981 o varstvu posameznikov glede na avtomatsko obdelavo osebnih podatkov, ki so jo ratificirale vse države članice.

61 Sodba z dne 20. maja 2003, Österreichischer Rundfunk in drugi (C-465/00, C-138/01 in C-139/01, EU:C:2003:294, točka 74).

sebi pomenita poseganje v pravice, zagotovljene s členom 7 Listine.⁶² Tudi akt Unije, s katerim se predpisuje kakršna koli oblika obdelave osebnih podatkov, pomeni poseganje v temeljno pravico do varstva takih podatkov, določeno v členu 8 Listine.⁶³ Ta presoja se smiselno uporablja za akt Unije v obliki mednarodnega sporazuma, ki ga je ta sklenila, kot je predvideni sporazum, katerega namen je zlasti omogočiti enemu ali več javnim organom tretje države obdelavo in hrambo osebnih podatkov letalskih potnikov. Zakonitost takega akta je namreč pogojena s spoštovanjem temeljnih pravic, varovanih v pravnem redu Unije,⁶⁴ zlasti pravic, zagotovljenih s členoma 7 in 8 Listine.

172. Okoliščina, ki jo navaja vlada Združenega kraljestva, da osebe, na katere se nanaša predvideni sporazum, ali vsaj velika večina teh oseb ne bi bile oškodovane zaradi tega poseganja, ni pomembna za dokaz obstoja takega poseganja.⁶⁵

173. Prav tako je nepomembno, da je mogoče, da posredovani podatki ali vsaj večina teh podatkov niso občutljivi.⁶⁶

174. Poleg tega poudarjam, da se pogodbenici popolnoma zavedata poseganja, ki ga vključujejo prenos, uporaba, hramba in nadaljnji prenos podatkov PNR, ki so določeni v predvidenem sporazumu, saj se – kot izrecno izhaja iz njegove preambule – ravno zaradi tega poseganja v tem sporazumu poskušajo uskladiti zahteve glede javne varnosti ter spoštovanje temeljnih pravic do varstva zasebnosti in osebnih podatkov.

175. Res je, da se lahko s prizadevanjem pogodbenic za tako uskladitev zmanjša intenzivnost ali teža poseganja, ki ga vključuje predvideni sporazum, v temeljne pravice, zagotovljene s členoma 7 in 8 Listine.

176. To ne spremeni dejstva, da ima poseganje, ki ga vključuje predvideni sporazum, določen obseg in nezanemarljivo težo. Na eni strani se namreč sistematično nanaša na vse potnike, ki uporabljajo letalske povezave med Kanado in Unijo, to je na več deset milijonov ljudi letno.⁶⁷ Na drugi strani, kot je potrdila večina zadevnih strank, je vsakomur jasno, da je namen prenosa obsežnih količin osebnih podatkov letalskih potnikov – med katerimi so občutljivi podatki, ki po definiciji zahtevajo avtomatsko obdelavo – in hrambe teh podatkov za obdobje petih let omogočiti primerjavo, po potrebi za nazaj, teh podatkov z vnaprej pripravljenimi vzorci obnašanja, ki je „tvegano“ ali „zaskrbljujoče“, v povezavi s terorističnimi in/ali hudimi mednarodnimi kriminalnimi dejavnostmi, da bi se identificirale osebe, ki policijskim službam dotlej niso bile znane ali sumljive. Te značilnosti, ki so očitno del ureditve PNR, uvedene s predvidenim sporazumom, pa lahko ustvarjajo neprijeten vtis, da so vsi zadevni potniki postali potencialni osumljenci.⁶⁸

177. Vendar je treba dodati, da se mi v nasprotju s Parlamentom ne zdi, da mora ta ugotovitev veljati za zbiranje podatkov PNR s strani letalskih prevoznikov.

62 Sodba z dne 8. aprila 2014, Digital Rights Ireland in drugi (C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238, točki 34 in 35).

63 Sodba z dne 8. aprila 2014, Digital Rights Ireland in drugi (C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238, točki 29 in 36).

64 Glej v tem smislu sodbo z dne 3. septembra 2008, Kadi in Al Barakaat International Foundation/Svet in Komisija (C-402/05 P in C-415/05 P, EU:C:2008:461, točki 284 in 285).

65 Glej v tem smislu sodbe z dne 20. maja 2003, Österreichischer Rundfunk in drugi (C-465/00, C-138/01 in C-139/01, EU:C:2003:294, točka 75); z dne 8. aprila 2014, Digital Rights Ireland in drugi (C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238, točka 33), ter z dne 6. oktobra 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, točka 87).

66 Glej v tem smislu sodbe z dne 20. maja 2003, Österreichischer Rundfunk in drugi (C-465/00, C-138/01 in C-139/01, EU:C:2003:294, točka 75); z dne 8. aprila 2014, Digital Rights Ireland in drugi (C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238, točka 33), ter z dne 6. oktobra 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, točka 87).

67 Po informacijah, predloženih Sodišču, je med aprilom 2014 in marcem 2015 povezave med Kanado in Unijo uporabilo 28 milijonov potnikov.

68 Opozoriti je treba, da je Sodišče v sodbi z dne 8. aprila 2014, Digital Rights Ireland in drugi (C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238, točka 37), menilo, da imajo vtisi ali občutki, ki jih pri zadevni javnosti vzbujajo predpisi o obdelavi in hrambi osebnih podatkov, določen pomen v okviru presoje teže poseganja v temeljne pravice, zagotovljene s členoma 7 in 8(1) Listine.

178. Predvideni sporazum namreč ne ureja zbiranja teh podatkov, temveč temelji na pravni in dejanski domnevi, da letalski prevozniki v vsakem primeru zbirajo podatke PNR za lastno komercialno rabo. Seveda ni mogoče zanikati, da je v nekaterih določbah predvidenega sporazuma omenjeno zbiranje podatkov PNR. Tako je v členu 4(2) tega sporazuma pojasnjeno, da Kanada od letalskega prevoznika ne zahteva zagotavljanja podatkovnih elementov PNR, ki jih letalski prevoznik še ni zbral ali jih še ne hrani. Poleg tega se s členom 11 predvidenega sporazuma Kanadi nalaga, naj zagotovi, da kanadski pristojni organ na svoji spletni strani med drugim navede „razlog za zbiranje podatkov [...] PNR“, pogodbenici pa morata tudi sodelovati – še posebej s sektorjem letalskega prevoza – pri spodbujanju preglednosti, tako da se potnikom „po možnosti ob rezervaciji“ letov zagotovijo „razlogi za zbiranje podatkov [...] PNR“. Čeprav bi bilo po mojem mnenju tako obveznost preglednosti mogoče primerno okrepiti z določitvijo, da se posamično obveščanje o razlogih za zbiranje sistematično opravlja ob rezervaciji letov, ostaja dejstvo, da predvideni sporazum ne ureja dejavnosti zbiranja kot take, enako kot ne določa podrobnih pravil zanjo, ki so vsa v pristojnosti letalskih prevoznikov, ti pa morajo glede tega ravnati v skladu z upoštevnimi določbami nacionalnega prava in prava Unije.

179. Zato zbiranje podatkov PNR ne pomeni obdelave osebnih podatkov, ki vključuje poseganje v temeljne pravice, zagotovljene s členoma 7 in 8 Listine, ki bi izhajalo iz samega predvidenega sporazuma. Glede na omejeno pristojnost Sodišča v okviru postopka za izdajo mnenja ta dejavnost v preudarkih, ki sledijo, torej ne bo obravnavana.

180. Neodvisno od te ugotovitve, povezane z zbiranjem podatkov PNR, ostaja dejstvo, da iz razlogov, navedenih v točkah od 170 do 176 teh sklepnih predlogov, po mojem mnenju predvideni sporazum vključuje resno poseganje v temeljne pravice, zagotovljene s členoma 7 in 8 Listine. Da bi bilo to poseganje dovoljeno, mora biti upravičeno.

3. Upravičenost poseganja v pravice, zagotovljene s členoma 7 in 8 Listine

181. Niti pravica do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja niti pravica do varstva osebnih podatkov nista absolutni.

182. Tako se s členom 52(1) Listine dopušča možnost, da se uvedejo omejitve uresničevanja pravic, kot so pravice, določene v členih 7 in 8(1) Listine, če so te omejitve predpisane z zakonom, če spoštujejo bistveno vsebino teh pravic ter če so ob upoštevanju načela sorazmernosti potrebne in dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali so potrebne zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih.

183. Poleg tega je v členu 8(2) Listine obdelava osebnih podatkov dovoljena „za določene namene in na podlagi privolitve prizadete osebe ali na drugi legitimni podlagi, določeni z zakonom“.

184. Naj v povezavi z enim izmed pogojev, naštetih v členu 8(2) Listine, takoj opozorim, da se s predvidenim sporazumom obdelava podatkov PNR, prenesenih kanadskemu pristojnemu organu, ne poskuša opreti na privolitev letalskih potnikov.⁶⁹ Glede na obveznost, naloženo letalskim prevoznikom, da prenesejo kategorije podatkov PNR, našete v Prilogi k predvidenemu sporazumu, ti potniki ne morejo ugovarjati prenosu navedenih podatkov, če se želijo po zračni poti odpraviti v Kanado. Poleg tega okoliščina, omenjena na obravnavi pred Sodiščem, v skladu s katero se lahko nekateri podatki PNR, ki eventualno vsebujejo občutljive podatke, posredujejo letalskemu prevozniku samo, kadar potnik zahteva posebne storitve, nikakor ne pomeni, da je ta potnik privolil v to, da kanadski pristojni organ obdeluje te podatke za namene iz člena 3 predvidenega sporazuma.

⁶⁹ Kot je že bilo navedeno, so v odstavku 1 člena 11 predvidenega sporazuma našete zgolj informacije, ki se dajo na voljo na spletni strani kanadskega pristojnega organa, v njegovem odstavku 2 pa je omenjena razmeroma nejasna obveznost sodelovanja pri spodbujanju preglednosti, po možnosti ob rezervaciji, v obliki obveščanja potnikov med drugim o razlogih za zbiranje in uporabo podatkov PNR.

185. Poleg tega pred Sodiščem ni bilo zatrjevano in tudi ne menim, da je poseganje, ki ga vključuje predvideni sporazum, tako, da se z njim krši „bistvena vsebina“ – v smislu člena 52(1) Listine – temeljnih pravic, določenih v njenih členih 7 in 8(1).

186. Namreč, prvič, narava podatkov PNR, ki so predmet predvidenega sporazuma, ne omogoča izpeljevanja natančnih ugotovitev o bistveni vsebini zasebnega življenja zadevnih oseb. Te ugotovitve so omejene na navade pri letalskih potovanjih med Kanado in Unijo. Poleg tega predvideni sporazum v členih 8, 16, 18 in 19 določa vrsto zaščitnih ukrepov, povezanih s prikrievanjem in postopno anonimizacijo podatkov PNR, ki so bili preneseni kanadskim organom, ki so jih ti organi uporabili in shranili ter ki so bili eventualno predmet nadaljnjega prenosa, to je zaščitnih ukrepov, katerih namen je v bistvu obvarovati zasebnost.

187. Drugič, kar zadeva bistveno vsebino varstva osebnih podatkov, je treba poudariti, da mora Kanada na podlagi člena 9 predvidenega sporazuma med drugim „zagotovi[ti] varstvo, varnost, zaupnost in celovitost podatkov“ ter „izvaja[ti] regulativne, postopkovne ali tehnične ukrepe za zaščito podatkov [...] PNR pred naključnim, nezakonitim ali nepooblaščenim dostopom, obdelavo ali izgubo“. Poleg tega mora biti zoper vse kršitve varnosti podatkov mogoče uvesti učinkovite in odvrtilne popravne ukrepe, ki lahko vključujejo sankcije.

188. Treba je torej preveriti, ali so izpolnjeni drugi pogoji za upravičenost, določeni v členu 8(2) Listine, in pogoji iz njenega člena 52(1), ki se sicer delno prekrivajo.

189. Dvema od teh pogojev, ki se mi zdita očitno izpolnjena, ne bom namenjal preveč pozornosti, in sicer na eni strani pogoju, da mora biti poseganje „predpisano z zakonom“ (naslov (a)), in na drugi strani pogoju, da mora ustrezati cilju v splošnem interesu (ali „legitimni podlagi“, glede na izraz, uporabljen v členu 8(2) Listine) (naslov (b)). Nasprotno pa bodo daljši preudarki namenjeni vprašanju sorazmernosti poseganja (naslov (c)).

a) Poseganje, „predpisano z zakonom“, v smislu člena 52(1) Listine

190. Kar zadeva prvo točko, je pretežno formalne dvome, ki jih izraža Parlament glede „zakonskega“ izvora poseganja, nedvomno mogoče odpraviti. V skladu s sodno prakso ESČP izraz „določeno z zakonom“, uporabljen v členu 8(2) EKČP, pomeni zlasti, da ima zadevni ukrep podlago v notranjem pravu,⁷⁰ ter ga je treba razumeti v materialnem, in ne formalnem pomenu.⁷¹ ESČP tako priznava, da nenapisana pravila izpolnjujejo ta pogoj.⁷² Poleg tega je ESČP že presodilo, da mednarodna pogodba, vključena v notranje nacionalno pravo, prav tako ustreza tej zahtevi.⁷³

191. Sodišče je po vzoru ESČP pritrdilo materialnemu, in ne formalnemu pomenu izraza „predpisano z zakonom“, uporabljenega v členu 52(1) Listine. Tako je menilo, da je ta pogoj izpolnjen, ko so bile omejitve pravic, zagotovljenih s členoma 7 in 8 Listine, uvedene z določbami uredb Unije, ki sta ju sprejela Komisija⁷⁴ oziroma Svet⁷⁵, torej ne da bi Parlament kot „sozakonodajalec“ sodeloval pri sprejetju teh aktov.

70 Glej zlasti sodbi ESČP z dne 24. aprila 1990, Kruslin proti Franciji (CE:ECHR:1990:0424JUD001180185, A, točka 27), ter z dne 1. julija 2008, Liberty in drugi proti Združenemu kraljestvu (CE:ECHR:2008:0701JUD005824300, točka 59).

71 Glej sodbo ESČP z dne 1. decembra 2015, Brito Ferrinho Bexiga Villa-Nova proti Portugalski (CE:ECHR:2015:1201JUD006943610, točka 47).

72 Glej sodbo ESČP z dne 2. avgusta 1984, Malone proti Združenemu kraljestvu (CE:ECHR:0802JUD000869179, točka 66).

73 Glej sodbi ESČP z dne 6. julija 2010, Neulinger in Shuruk proti Švici (CE:ECHR:2010:0706JUD004161507, točka 99), ter z dne 12. junija 2014, Fernández Martínez proti Španiji (CE:ECHR:2014:0612JUD005603007, točka 118).

74 Sodba z dne 9. novembra 2010, Volker und Markus Schecke in Eifert (C-92/09 in C-93/09, EU:C:2010:662, točka 66).

75 Sodba z dne 17. oktobra 2013, Schwarz (C-291/12, EU:C:2013:670, točka 35).

192. V obravnavanem primeru ni sporno, da lahko Svet akt o sklenitvi predvidenega sporazuma sprejme le, če predvideni sporazum na podlagi člena 218(6)(a)(v) PDEU predhodno odobri Parlament, saj ta sporazum pokriva področja – in sicer policijsko sodelovanje in hrambo osebnih podatkov – za katera velja redni zakonodajni postopek. Ko bodo ti postopki končani, bo sporazum v skladu s členom 216(2) PDEU sestavni del pravnega reda Unije in bo imel prednost pred akti sekundarne zakonodaje.⁷⁶ Iz tega po mojem mnenju sledi, da je poseganje, ki izhaja iz predvidenega sporazuma, res „predpisano z zakonom“ v smislu člena 52(1) Listine.

193. V zvezi s tem bi rad še dodal – čeprav to ni bilo predmet razprav med zadevnimi strankami v tem postopku – da se mi na splošno zdi, da predvideni sporazum ustreza tudi drugemu vidiku izraza „določeno z zakonom“ v smislu člena 8 EKČP, kot ga razlaga ESČP, namreč da ima „kakovost zakona“. V skladu s sodno prakso ESČP ta izraz v bistvu zahteva, da je zadevni ukrep dostopen in dovolj predvidljiv oziroma, z drugimi besedami, da vsebuje dovolj jasno izrazje, da lahko vsi v zadostni meri razberejo, v katerih okoliščinah in pod katerimi pogoji je z njim javna oblast pooblaščen za uporabo ukrepov, ki vplivajo na njihove pravice, varovane z EKČP.⁷⁷ Ko bo predvideni sporazum enkrat sklenjen, bo v celoti objavljen v *Uradnem listu Evropske unije*, s čimer je očitno izpolnjeno merilo dostopnosti. Kar zadeva merilo predvidljivosti, če se ne upoštevajo posamezni preudarki – resda precej številni – glede obsega ter stopnje natančnosti in jasnosti več določb predvidenega sporazuma, ki bodo navedeni v nadaljevanju,⁷⁸ prav tako menim, da je besedilo predvidenega sporazuma na splošno dovolj jasno, da lahko vse zadevne osebe v zadostni meri razumejo pogoje in okoliščine, v katerih se podatki PNR prenesejo kanadskemu organom ter v katerih jih ti obdelujejo, hranijo in eventualno razkrivajo naprej, ter da temu prilagodijo svoje ravnanje. Poleg tega je v členu 11 predvidenega sporazuma določen sklop dodatnih ukrepov, ki jih morata sprejeti pogodbenici in s katerimi je mogoče zagotoviti obveščenost javnosti ter ki se nanašajo zlasti na razloge za zbiranje podatkov PNR in na njihovo uporabo in razkritje.

b) Poseganje, ki ustreza cilju v splošnem interesu

194. Poseganje, ki izhaja iz predvidenega sporazuma, po mojem mnenju zagotovo ustreza cilju v splošnem interesu v smislu člena 52(1) Listine, in sicer cilju boja proti terorizmu in hudim (mednarodnim) kaznivim dejanjem zaradi zagotavljanja javne varnosti, kot je med drugim pojasnjeno v preambuli ter členih 1 in 3 predvidenega sporazuma. Nobena izmed zadevnih strank ni izpodbijala legitimnosti sledenja takemu cilju s predvidenim sporazumom. Sodišče je sicer v svoji sodni praksi z nekoliko drugačno formulacijo že priznalo naravo splošnega interesa tega cilja za namene uporabe člena 52(1) Listine.⁷⁹

195. V tej fazi je torej treba preveriti, ali je poseganje v pravice, zagotovljene s členoma 7 in 8(1) Listine, sorazmerno z uresničevanim legitimnim ciljem.

76 Glej zlasti sodbi z dne 3. junija 2008, *Intertanko in drugi* (C-308/06, EU:C:2008:312, točka 42), ter z dne 13. januarja 2015, *Svet in drugi/Vereniging Milieudéfense in Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht* (od C-401/12 P do C-403/12 P, EU:C:2015:4, točka 52).

77 Glej v tem smislu zlasti sodbo ESČP z dne 12. junija 2014, *Fernández Martínez proti Španiji* (CE:ECHR:2014:0612JUD005603007, točka 117 in navedena sodna praksa).

78 Glej na splošno preudarke v točkah od 217 do 320 teh sklepnih predlogov.

79 Glej sodbo z dne 8. aprila 2014, *Digital Rights Ireland in drugi* (C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238, točka 42).

c) Sorazmernost poseganja, ki ga vključuje predvideni sporazum

i) Splošni preudarki

196. V skladu z ustaljeno sodno prakso načelo sorazmernosti zahteva, da je z ravnanjem institucij Unije mogoče uresničiti legitimne cilje, ki jim sledi zadevna ureditev, in da to ravnanje ne prestopi meje tega, kar je primerno in potrebno za uresničitev teh ciljev.⁸⁰

197. V zvezi s tem so zadevne stranke najprej razpravljale o obsegu sodnega nadzora nad upoštevanjem teh pogojev. Parlament, estonska vlada in ENVP podpirajo potrebo po strogem nadzoru nad upoštevanjem teh pogojev po vzoru tega, kar je Sodišče priznalo v sodbah z dne 8. aprila 2014, Digital Rights Ireland in drugi (C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238), ter z dne 6. oktobra 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650), Irska, francoska vlada in vlada Združenega kraljestva pa v bistvu zagovarjajo zlasti stališče, da bi moralo Sodišče, ko gre za sprejetje akta, ki se uvršča v okvir mednarodnih odnosov, in glede na omejenost poseganja, ki ga vključuje ta akt, omejiti obseg svojega nadzora z dopustitvijo širšega polja proste presoje institucijam.

198. Teza zadnjenavedenih zadevnih strank se mi ne zdi prepričljiva.

199. Seveda sem pripravljen priznati, da je lahko obseg polja proste presoje, ki ga imajo institucije, drugačen glede na to, ali se načrtuje sprejetje akta sekundarne zakonodaje Unije ali sklenitev mednarodnega sporazuma, ki po definiciji vključuje pogajanja z eno ali več tretjimi državami. Jasno je, da je v posebnem kontekstu podatkov PNR, posredovanih tretjim državam za namene obdelave teh podatkov, zagotovo primerneje skleniti mednarodni sporazum, s katerim bo letalskim potnikom, ki so državljani Unije, zagotovljeno zadostno varstvo zasebnosti in osebnih podatkov, ki bo čim bolj ustrezalo zahtevam prava Unije, kot pa prepustiti vsaki izmed zadevnih tretjih držav popolno svobodo, da enostransko uporablja svojo nacionalno zakonodajo.

200. Čeprav je te preudarke vredno ohraniti v mislih, pa se Sodišče ne more odpovedati izvajanju strogega nadzora nad upoštevanjem zahtev, ki izhajajo iz načela sorazmernosti, in natančneje, nad ustreznostjo ravni varstva temeljnih pravic, zagotovljenih v Uniji, ko Kanada obdeluje in uporablja podatke PNR na podlagi predvidenega sporazuma.

201. Potreba po zagotovitvi tovrstnega sodnega nadzora namreč temelji, prvič, na pomembni vlogi varstva osebnih podatkov z vidika temeljne pravice do spoštovanja zasebnega življenja ter, drugič, na obsegu in teži poseganja v to pravico,⁸¹ kar lahko vključuje znatno število posameznikov, katerih temeljne pravice bi lahko bile kršene zaradi prenosa osebnih podatkov v tretjo državo.⁸² Kot pa sem že navedel, se mi zdi, da ima poseganje, ki ga vključuje predvideni sporazum, v pravice, zagotovljene s členoma 7 in 8 Listine, določen obseg in nezanemarljivo težo.

202. V istem smislu iz sodbe z dne 6. oktobra 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, točki 72 in 78), izhaja, da imajo institucije zmanjšano diskrecijsko pravico glede ustreznosti ravni varstva, ki ga zagotavlja tretja država, v katero se prenesejo osebni podatki, kar zahteva strog nadzor nad ohranjanjem visoke ravni varstva osebnih podatkov, določene v pravu Unije.

80 Glej zlasti sodbi z dne 9. novembra 2010, Volker und Markus Schecke in Eifert (C-92/09 in C-93/09, EU:C:2010:662, točka 74), ter z dne 8. aprila 2014, Digital Rights Ireland in drugi (C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238, točka 46).

81 Glej sodbo z dne 8. aprila 2014, Digital Rights Ireland in drugi (C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238, točka 48).

82 Glej sodbo z dne 6. oktobra 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, točka 78).

203. Vendar tudi če – kot sem že opozoril – predvideni sporazum ne more biti omejen na sklep, s katerim se ugotavlja, da kanadski pristojni organ zagotavlja ustrezno raven varstva, člen 5 tega sporazuma v resnici določa, da če kanadski pristojni organ ravna v skladu z določbami navedenega sporazuma, se šteje, da v smislu prava Unije o varstvu podatkov zagotavlja ustrezno raven zaščite pri obdelavi in uporabi podatkov PNR. Namera pogodbenic je zagotoviti, da bi bila visoka raven varstva osebnih podatkov, dosežena v Uniji, lahko zagotovljena tudi, ko se podatki PNR prenesejo v Kanado. Glede na to namero ne vidim nobenega razloga, ki bi utemeljeval to, da Sodišče ne opravi strogega nadzora nad upoštevanjem načela sorazmernosti.

204. Po vzoru tega, kar je Sodišče priznalo v točki 74 sodbe z dne 6. oktobra 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650), seveda dopuščam možnost, da so sredstva, ki jih lahko Kanada uporabi za zagotovitev ustrezne ravni varstva, drugačna od sredstev, uporabljenih znotraj Unije. To pa ne spremeni dejstva, da – kot je tudi Sodišče pojasnilo v isti točki iste sodbe – se morajo ta sredstva v praksi izkazati kot učinkovita za zagotovitev varstva, ki je „v bistvenem enakovredno“ varstvu, zagotovljenemu znotraj Unije. V tem pogledu nadzora Sodišča nad tem, ali je raven varstva, izhajajoča iz določb predvidenega sporazuma, „v bistvenem enakovredna“ ravni varstva, zagotovljeni s pravom Unije, ni mogoče omejiti.

ii) Zmožnost poseganja za uresničitev cilja javne varnosti, ki mu sledi predvideni sporazum

205. Po razjasnitvi te točke menim, da ni pravih ovir za priznanje, da je s poseganjem, ki ga vključuje predvideni sporazum, mogoče uresničiti cilj javne varnosti, zlasti boja proti terorizmu in hudim mednarodnim kaznivim dejanjem, ki mu sledi ta sporazum. Kot sta namreč zatrdili zlasti vlada Združenega kraljestva in Komisija, prenos podatkov PNR za njihovo analizo in hrambo kanadskim organom omogoča, da razpolagajo z dodatnimi možnostmi identifikacije dotlej neznanih in nesumljivih potnikov, ki bi bili lahko povezani z drugimi osebami in/ali potniki, vključenimi v teroristično mrežo ali udeleženi v hudih mednarodnih kriminalnih dejavnostih. Ti podatki PNR, kot kažejo statistični podatki, ki sta jih posredovali vlada Združenega kraljestva in Komisija v zvezi s preteklo prakso kanadskih organov, so dragoceno sredstvo za kazenske preiskave,⁸³ ki lahko tudi olajša – predvsem z vidika policijskega sodelovanja, uvedenega s predvidenim sporazumom – preprečitev in odkritje terorističnega ali hudega mednarodnega kaznivega dejanja v Uniji.

206. Čeprav lahko nesodelovanje Kraljevine Danske zmanjša zmožnost ukrepov, določenih s predvidenim sporazumom, za prispevanje k povečanju varnosti v Uniji, se to nesodelovanje samo po sebi ne zdi tako, da zaradi njega z zadevnim poseganjem ne bi bilo mogoče doseči cilja javne varnosti, ki mu sledi navedeni sporazum. Namreč, na eni strani je vsem letalskim prevoznikom, ki zagotavljajo povezave do Kanade, naložena obveznost, da podatke PNR, ki jih zberejo, prenesejo kanadskemu pristojnemu organu,⁸⁴ na drugi strani pa je kanadski pristojni organ na podlagi člena 19 predvidenega sporazuma pooblaščen, da zunaj Kanade in s pridržkom upoštevanja strogih pogojev v posameznih primerih razkrije podatke PNR javnim organom, katerih naloge so neposredno povezane z namenom iz člena 3 navedenega sporazuma.⁸⁵

83 Glej po analogiji sodbo z dne 8. aprila 2014, Digital Rights Ireland in drugi (C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238, točka 49).

84 Po navedbah zadevnih strank letalske povezave med Dansko in Kanado zagotavlja samo družba Air Canada.

85 Ker Kraljevina Danska ne sodeluje pri predvidenem sporazumu, jo je treba torej za namene tega sporazuma šteti za tretjo državo, katere odnose sodelovanja med kanadskim pristojnim organom in njenimi lastnimi organi ureja člen 19 predvidenega sporazuma.

iii) Nujna potrebnost poseganja

207. Kar zadeva vprašanje, ali je poseganje, ki ga vključuje predvideni sporazum, nujno potrebno, je treba po mojem mnenju pri njegovi presoji preveriti, ali sta pogodbenici določili „uravnouteženo razmerje“ med ciljem boja proti terorizmu in hudim mednarodnim kaznivim dejanjem na eni strani ter ciljem varstva osebnih podatkov ob spoštovanju zasebnosti zadevnih oseb na drugi strani.⁸⁶

208. Tako uravnouteženo razmerje mora biti po mojem mnenju izraženo v določbah predvidenega sporazuma. Te določbe morajo tako določati jasna in natančna pravila, ki urejajo obseg in uporabo ukrepa, s katerim je predvideno poseganje v pravice, zagotovljene s členoma 7 in 8 Listine, ter nalagati minimalne zahteve, tako da imajo zadevne osebe zadostna jamstva, da bodo njihovi podatki učinkovito zavarovani pred tveganji zlorabe in vsakršnim nezakonitim dostopom do teh podatkov ter njihovo nezakonito uporabo.⁸⁷ Določbe predvidenega sporazuma morajo tudi določati ukrepe, ki najmanj posegajo v pravice, priznane s členoma 7 in 8 Listine, hkrati pa so učinkoviti za uresničitev cilja javne varnosti, ki mu sledi predvideni sporazum.⁸⁸ Ta ugotovitev pomeni, da ni dovolj abstraktno predstavljati si, da obstajajo alternativni ukrepi, ki manj posegajo v zadevne temeljne pravice. Potrebno je tudi, da so ti alternativni ukrepi dovolj učinkoviti,⁸⁹ to je – po mojem mnenju – da je njihova učinkovitost primerljiva z učinkovitostjo ukrepov, določenih v predvidenem sporazumu za uresničitev cilja javne varnosti, ki mu ta sledi.

209. V zvezi s tem so zadevne stranke razpravljale o nujni potrebnosti tako sporazumov PNR na splošno kot nekaterih določb predvidenega sporazuma. Ker se mi zdita ta vidika neločljivo povezana, ju je treba po mojem mnenju obravnavati pri preučitvi različnih delov predvidenega sporazuma.

210. Osredotočil se bom torej na naslednjih osem točk, ki so bile posebej omenjene v predlogu za izdajo mnenja ali so bile predmet razprav med zadevnimi strankami v postopku pred Sodiščem, in sicer: kategorije podatkov PNR iz predvidenega sporazuma; zadostna natančnost namena, za katerega je dovoljena obdelava podatkov PNR; opredelitev pristojnega organa, odgovornega za obdelavo podatkov PNR; avtomatska obdelava podatkov PNR; dostop do podatkov PNR; hramba podatkov PNR; nadaljnji prenos podatkov PNR ter, nazadnje, nadzorni ukrepi in ukrepi sodnega nadzora, določeni s predvidenim sporazumom.

– Kategorije podatkov PNR iz predvidenega sporazuma

211. Kot je bilo že omenjeno, je v predvidenem sporazumu določeno, da se kanadskemu pristojnemu organu prenese 19 kategorij podatkov PNR, ki jih zberejo letalski prevozniki zaradi rezervacij letov, te kategorije pa so našteje v Prilogi k temu sporazumu.

212. Zadevne stranke so pred Sodiščem predstavile stališča glede pomena nekaterih od teh kategorij, njihovega morebitnega podvajanja s podatki, ki jih kanadski organi zbirajo zaradi nadzora meje ali, od 15. marca 2016, za izdajo elektronske odobritve potovanja (ETA), in glede opredelitve podatkov PNR, ki lahko vsebujejo občutljive podatke. Komisija je v postopku pred Sodiščem v zvezi s tem zatrdila, da lahko samo rubrika 17 iz Priloge k predvidenemu sporazumu, naslovljena „splošne opombe, vključno z drugimi dodatnimi informacijami (OSI), posebnimi informacijami v zvezi s storitvami (SSI) in posebnimi zahtevami v zvezi s storitvami (SSR)“, vsebuje občutljive podatke v smislu predvidenega sporazuma. Poleg tega je bilo v razpravah pred Sodiščem ugotovljeno, da bi bile informacije, navedene

⁸⁶ Glej v tem smislu po analogiji sodbo z dne 9. novembra 2010, Volker und Markus Schecke in Eifert (C-92/09 in C-93/09, EU:C:2010:662, točka 77).

⁸⁷ Glej v tem smislu sodbi z dne 8. aprila 2014, Digital Rights Ireland in drugi (C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238, točka 54), ter z dne 6. oktobra 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, točka 91).

⁸⁸ Glej v tem smislu sodbi z dne 9. novembra 2010, Volker und Markus Schecke in Eifert (C-92/09 in C-93/09, EU:C:2010:662, točka 86), ter z dne 17. oktobra 2013, Schwarz (C-291/12, EU:C:2013:670, točka 46).

⁸⁹ Glej v tem smislu sodbo z dne 17. oktobra 2013, Schwarz (C-291/12, EU:C:2013:670, točka 53).

v rubriki 17, prenesene le, če bi oseba, ki izvede rezervacijo leta, zahtevala nekatere storitve na krovu, kot so storitve pomoči, ki so eventualno povezane z zdravstvenimi ali gibalnimi težavami ali posebnimi prehranskimi potrebami ter ki lahko morda pomenijo indice o zdravstvenem stanju ali razkrijejo etnično poreklo ali verska prepričanja te osebe ali potnikov, ki jo spremljajo.

213. Ni sporno, da 19 kategorij podatkov PNR, za katere je v predvidenem sporazumu določeno, da se prenesejo kanadskemu pristojnemu organu, ustreza kategorijam, ki se pojavljajo v sistemih rezervacij letalskih družb. Te kategorije se ujemajo tudi s podatkovnimi elementi PNR, naštetimi v Prilogi I k smernicam o podatkih iz evidence podatkov o potnikih, ki jih je sprejela Mednarodna organizacija civilnega letalstva (ICAO) in so bile objavljene leta 2010.⁹⁰ Gospodarski subjekti, dejavni v sektorju letalskega prevoza, torej odlično poznajo elemente, ki jih vsebujejo te kategorije. Skratka, ti elementi zadevajo vse informacije, ki so potrebne, da se izvede rezervacija potovanja po zračni poti, naj gre za načine rezervacije in uporabljena plačilna sredstva, izbrani načrt potovanja ali morebitne zahtevane storitve na krovu.

214. Kot so poleg tega poudarile Irska, vlada Združenega kraljestva in Komisija, podatki PNR, gledano v celoti, vključujejo dodatne informacije v primerjavi s podatki, ki jih kanadski organi, pristojni za priseljevanje, zbirajo zaradi nadzora meje. Glavni namen predhodnih podatkov o potnikih (API), ki se nanašajo na istovetnost in izbrano potovanje ter jih zbirajo letalski prevozniki, je namreč olajšati in pospešiti preverjanje istovetnosti potnikov na meji ter eventualno omogočiti, da se prepreči vkrcanje oseb, za katere velja na primer prepoved bivanja, ali da se za nekatere že identificirane potnike uporabi okrepljena kontrola na meji.⁹¹ Prav tako se v Kanadi v okvir zaščite na podlagi programa priseljevanja te države uvršča nova zahteva po elektronski odobritvi potovanja, saj mora v skladu s to zahtevo vsakdo, ki se želi po zračni poti odpraviti v Kanado in za katerega ne velja vizumska obveznost, elektronsko pridobiti – na podlagi podatkov o istovetnosti ter o sprejemu in bivanju v Kanadi – predhodno odobritev potovanja, katere obdobje veljavnosti je največ pet let.⁹² Vendar tovrstni podatki ne omogočajo pridobitve informacij o načinih rezervacije, uporabljenih plačilnih sredstvih in potovalnih navadah, katerih navzkrižna primerjava je nedvomno koristna pri boju proti terorizmu in drugim hudim mednarodnim kriminalnim dejavnostim. Neodvisno od metod, uporabljenih za obdelavo podatkov API in podatkov, ki se zahtevajo za izdajo elektronske odobritve potovanja, ti podatki torej niso dovolj, da bi se s primerljivo učinkovitostjo uresničeval cilj javne varnosti, ki mu sledi predvideni sporazum.

215. Res je, da se te kategorije podatkov PNR kanadskim organom prenesejo v zvezi z vsemi potniki, ki uporabijo letalsko povezavo med Kanado in Unijo, ne da bi obstajal neki indic, da je lahko ravnanje teh potnikov povezano s teroristično ali hudo mednarodno kriminalno dejavnostjo.

216. Vendar je – kot so pojasnile zadevne stranke – dejanski interes pri ureditvah PNR ne glede na to, ali so sprejete enostransko ali so predmet mednarodnega sporazuma, ravno ta, da se zagotovi množični prenos podatkov, ki bo pristojnim organom omogočil, da z orodji za avtomatsko obdelavo ter vnaprej pripravljenimi scenariji ali merili za ocenjevanje identificirajo posameznike, ki službam kazenskega pregona niso znani, toda ki vzbujajo „zanimanje“ ali pomenijo tveganje za javno varnost in za katere se zato lahko pozneje uporabijo temeljitejše posamične kontrole.

90 Glej dokument 9944, ki ga je odobril generalni sekretar ICAO in je bil objavljen pod njegovim nadzorom. Angleška različica tega dokumenta je na voljo na spletnem naslovu: [www.iata.org/iata/passenger-data-toolkit/assets/doc_library/04-pnr/New Doc 9944 1st Edition PNR.pdf](http://www.iata.org/iata/passenger-data-toolkit/assets/doc_library/04-pnr/New%20Doc%209944%201st%20Edition%20PNR.pdf).

91 Glej v zvezi s tem točko 3.8 Guidelines on Advance Passenger Information (API), ki so bile leta 2010 pripravljene pod okriljem Svetovne carinske organizacije, Mednarodnega združenja letalskih prevoznikov in ICAO ter so na voljo na spletnem naslovu: [http://www.icao.int/Security/FAL/Documents/2010 %20API%20Guidelines%20Final%20Version.ICAO.2011 %20full%20x2.pdf](http://www.icao.int/Security/FAL/Documents/2010%20API%20Guidelines%20Final%20Version.ICAO.2011%20full%20x2.pdf). V Uniji je zbiranje podatkov API urejeno z Direktivo Sveta 2004/82/ES z dne 29. aprila 2004 o dolžnosti prevoznikov, da posredujejo podatke o potnikih (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 7, str. 74).

92 Glej zlasti informacije na spletišču kanadskega ministrstva za državljanstvo in priseljevanje (Citizenship and Immigration Canada): www.cic.gc.ca/english/visit/apply-who.asp.

217. Ob tem pa me obhajajo resni dvomi o zadostni jasnosti in natančnosti besedila nekaterih kategorij podatkov PNR iz Priloge k predvidenemu sporazumu. Nekateri med njimi so namreč zasnovane zelo ali celo preveč nedoločno, tako da razumno obveščena oseba ne more ugotoviti bodisi narave bodisi obsega osebnih podatkov, ki jih lahko vsebujejo te kategorije. Pri tem imam v mislih predvsem rubriko 5, ki zadeva „dostopne informacije v zvezi s programi zvestobe in informacije o ugodnostih (tj. brezplačne vozovnice, potovanja v višjem potovalnem razredu itd.)“, rubriko 7, naslovljeno „vse dostopne kontaktne informacije (vključno z izvorom informacij)“, in že omenjeno rubriko 17, ki se nanaša na „splošne opombe“. Pojasnila, ki jih je Komisija zagotovila v odgovorih na pisna vprašanja, ki jih je postavilo Sodišče, niso omogočila odprave teh dvomov. Natančneje, glede rubrike 7 je ta institucija priznala, da gre – neizčrpno – za „vse kontaktne informacije, povezane z rezervacijo, med katerimi so zlasti poštni naslov ali elektronski naslov, telefonska številka potnika, osebe ali tudi agencije, ki je rezervirala let“. Poleg tega je Komisija v zvezi z rubriko 17 navedla, da se nanaša na vse „dodatne informacije razen tistih, ki so našteje druge v Prilogi k predvidenemu sporazumu“.

218. Predvideni sporazum seveda določa nekatere zaščitne ukrepe za zagotovitev, da prenos ne bi obsegal več podatkov, kot jih vsebuje seznam elementov v Prilogi k predvidenemu sporazumu, s katerimi razpolagajo letalski prevozniki. Iz člena 4(3) predvidenega sporazuma namreč izhaja, da se kanadskemu pristojnemu organu ne smejo prenesti nobeni drugi podatki, saj mora Kanada po prejemu izbrisati vse podatke, ki so ji preneseni, niso pa navedeni na seznamu kategorij iz Priloge k predvidenemu sporazumu. Tako v skladu s tem, kar je navedeno v rubriki 8 te priloge, če je treba kanadskemu pristojnemu organu prenesti dostopne informacije o plačilu leta, te ne morejo vključevati informacij o načinu plačila drugih storitev, ki niso neposredno povezane z letom, kot je najem vozila ob prihodu.

219. Vendar je zaradi precejšnje ali celo pretirane nedoločnosti nekaterih rubrik zelo težko razumeti, kateri so tisti podatki, za katere bi se štelo, da se ne smejo prenesti Kanadi in jih mora torej ta na podlagi člena 4(3) predvidenega sporazuma izbrisati. Naj dodam, da je verjetno, da se bo letalski prevoznik zaradi poenostavitve in znižanja stroškov odločil prenesti vse podatke, ki jih je predhodno zbral, naj so navedeni med rubrikami, naštetimi v Prilogi k predvidenemu sporazumu, ali ne.

220. Zato menim, da bi bilo treba za zagotovitev pravne varnosti oseb, katerih osebni podatki se prenašajo in obdelujejo na podlagi predvidenega sporazuma, ter zaradi nujnosti določitve jasnih in natančnih pravil, ki urejajo materialni obseg navedenega sporazuma, kategorije podatkov iz Priloge k temu sporazumu formulirati jedrnateje in natančneje, brez možnosti, da bi bilo letalskim prevoznikom ali kanadskim pristojnim organom prepuščeno kakršno koli polje proste presoje glede konkretnega obsega teh kategorij.

221. Nazadnje, po mojem mnenju predvideni sporazum presega to, kar je nujno potrebno, s tem ko je na njegovo področje uporabe vključen prenos podatkov PNR, ki lahko vsebujejo občutljive podatke, kar *in concreto* omogoča, da se zagotavljajo indici o zdravstvenem stanju ali razkrijejo etnično poreklo ali verska prepričanja zadevnega potnika in/ali oseb, ki ga spremljajo.

222. V zvezi s tem je iz elementov, predloženih Sodišču, razvidno, da se podatki PNR, ki lahko vsebujejo take občutljive podatke, posredujejo zgolj izbirno, to je le v primeru, da potnik zahteva dodatno storitev na krovu. Zdi pa se mi očitno, da se bo oseba, ki še ni bila „identificirana“, vendar sodeluje ali je udeležena v mednarodni teroristični mreži ali mednarodni mreži hudih kriminalnih dejavnosti, iz previdnosti izogibala uporabi takih storitev, ki bi med drugim lahko zagotovile informacije o njenem etničnem poreklu ali verskih prepričanjih. S sodobnimi preiskovalnimi metodami, ki jih uporabljajo kanadski pristojni organi in pri katerih gre, kot je bilo pojasnjeno Sodišču, za navzkrižno primerjavo pridobljenih podatkov PNR s scenariji ali tipičnimi profili tveganih oseb ter ki bi lahko temeljile na takih občutljivih podatkih, ker s predvidenim sporazumom to ni prepovedano, bo na koncu mogoče obdelati zgolj občutljive podatke oseb, ki so upravičeno zahtevale katero od teh storitev pomoči na krovu ter ki niso in najverjetneje tudi naprej ne bodo predmet nobenega suma. Tveganje stigmatizacije velikega števila posameznikov, ki ga vključuje uporaba takih

občutljivih podatkov – to je posameznikov, ki vendarle niso osumljeni nobenega kaznivega dejanja – pa se mi zdi posebej zaskrbljujoče in me napeljuje k temu, da bi Sodišču predlagal, naj te podatke izključi s področja uporabe predvidenega sporazuma. Poleg tega bi rad opozoril, da je s členom 8 sporazuma PNR, ki je bil sklenjen z Avstralijo, vsakršna obdelava občutljivih podatkov PNR prepovedana. Iz te ugotovitve je mogoče sklepati – ob neobstoju tehtnejšega pojasnila v predvidenem sporazumu, kar zadeva nujno potrebnost obdelave občutljivih podatkov – da se lahko cilj boja proti terorizmu in hudim mednarodnim kaznivim dejanjem uresničuje prav tako učinkovito, ne da bi se taki podatki sploh prenašali Kanadi.

223. Dodati moram, da se mi zaščitni ukrepi, določeni v členu 8 predvidenega sporazuma, ki se nanaša na „uporabo občutljivih podatkov“, ne zdijo zadostni za utemeljitev drugačnega pristopa od tega, da predlagam, naj se občutljivi podatki izključijo s področja uporabe predvidenega sporazuma.

224. Kljub ukrepom, določenim v odstavkih od 1 do 4 člena 8 predvidenega sporazuma, je namreč z odstavkom 5, *in fine*, tega člena „Kanadi“ (in ne zgolj kanadskemu pristojnemu organu) dovoljeno zadržati občutljive podatke v skladu s členom 16(5) tega sporazuma. Iz te določbe pa je med drugim razvidno, da se ti podatki lahko hranijo največ pet let, kadar so „potrebni za poseben ukrep, pregled, preiskavo, izvršilni ukrep, sodni postopek, pregon ali izvrševanje sankcij, dokler ta ukrep ni zaključen“. Poleg tega odstavek 5 člena 16 predvidenega sporazuma v nasprotju z odstavkom, ki je neposredno pred njim, ne vsebuje nobene napotitve na namene, navedene v členu 3 navedenega sporazuma. Iz tega izhaja, da bi občutljive podatke državljana Unije, ki je uporabil letalsko povezavo do Kanade, pet let lahko hranil (in jih v tem obdobju po potrebi razkril in analiziral) kateri koli kanadski javni organ za vsak „poseben ukrep“ ali „pregled“ ali „sodni postopek“, ne da bi obstajala kakršna koli zveza s ciljem, ki mu sledi predvideni sporazum, na primer – kot je navedel Parlament – v primeru postopka, ki bi se nanašal na pogodbeno ali družinsko pravo. Možnost, da nastopi tak primer, napeljuje k sklepanju, da pogodbenici v zvezi s to točko nista določili uravnoteženega razmerja med ciljema, ki jima sledi predvideni sporazum.

225. Glede na te preudarke menim, da bi bilo treba kategorije podatkov PNR, našete v Prilogi k predvidenemu sporazumu, formulirati jasneje in natančneje ter da bi bilo vsekakor treba občutljive podatke izključiti s področja uporabe predvidenega sporazuma. Iz tega sledi, da uporaba občutljivih podatkov, določena v členu 8 predvidenega sporazuma, po mojem mnenju ni združljiva s členi 7, 8 in 52(1) Listine.

– *Zadostna natančnost namena, za katerega je dovoljena obdelava podatkov PNR*

226. Kot je bilo že navedeno, člen 3(1) predvidenega sporazuma določa, da kanadski pristojni organ podatke PNR, prejete na podlagi tega sporazuma, obdeluje le za namen preprečevanja, odkrivanja, preiskovanja ali preгона terorističnih ali hudih mednarodnih kaznivih dejanj.

227. Člen 3(2)(a) predvidenega sporazuma vsebuje natančno opredelitev izraza „teroristično kaznivo dejanje“, v členu 3(3) tega sporazuma pa je „hudo mednarodno kaznivo dejanje“ opredeljeno kot „vsako kaznivo dejanje, za katero je v Kanadi zagrožena najvišja zaporna kazen najmanj štirih let ali strožja kazen, kot je opredeljena v kanadski zakonodaji, če je kaznivo dejanje mednarodne narave“. V členu 3(3), od (a) do (e), predvidenega sporazuma so našeti tudi pogoji za to, da ima kaznivo dejanje to naravo.

228. S členom 3(5) predvidenega sporazuma se Kanadi podeljuje pravica, da obdeluje podatke PNR v vsakem primeru posebej, bodisi da zagotovi nadzor ali odgovornost javne uprave (odstavek 5(a)) bodisi zaradi sodnega poziva ali izdanega sodnega naloga ali odredbe, ki jo je izdalo sodišče (odstavek 5(b)).

229. Parlament v svojem predlogu priznava, da so s členom 3 predvidenega sporazuma zagotovljena nekatera objektivna merila, vendar meni, da napotitev na zakonodajo tretje države v njegovem odstavku 3 in možnost dodatne obdelave, dovoljena v njegovem odstavku 5, ustvarjata negotovosti glede vprašanja, ali je navedeni sporazum omejen na nujno potrebno.

230. S to trditvijo se lahko le delno strinjam.

231. Najprej, po mojem mnenju v nasprotju s tem, kar je veljajo za akt, obravnavan v zadevi Digital Rights Ireland in drugi (C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238), člen 3 predvidenega sporazuma določa objektivna merila glede narave in teže kaznivih dejanj, v zvezi s katerimi je kanadskim organom dovoljeno obdelovati podatke PNR. Tako je teroristično kaznivo dejanje neposredno opredeljeno v členu 3(2) predvidenega sporazuma in napotuje tudi na dejavnosti, ki so opredeljene kot take v veljavnih mednarodnih konvencijah in protokolih, ki se nanašajo na terorizem. Narava in teža kaznivega dejanja, ki spada med „hudo mednarodno kaznivo dejanje“, sta prav tako popolnoma razvidni iz člena 3(3) predvidenega sporazuma, saj gre za kaznivo dejanje, ki vključuje več kot eno državo in za katero je v Kanadi zagrožena zaporna kazen najmanj štirih let. Očitno ne gre za kazniva dejanja, ki bi bila lažja oziroma katerih teža bi se lahko razlikovala glede na nacionalno pravo številnih držav, tako kot je bilo v primeru akta, ki je bil predmet sodbe z dne 8. aprila 2014, Digital Rights Ireland in drugi (C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238), zaradi česar ni bilo mogoče šteti, da je poseganje v temeljne pravice, zagotovljene s členoma 7 in 8 Listine, omejeno na nujno potrebno.

232. Vendar priznam, da napotitev na kanadsko nacionalno pravo ne omogoča ugotovitve, točno katera kazniva dejanja so lahko zajeta s členom 3(3) predvidenega sporazuma, če so poleg tega mednarodne narave.

233. V zvezi s tem je Komisija Sodišču predložila dokument, ki so ga posredovali kanadski organi in v katerem je neizčrpen seznam kaznivih dejanj, zajetih v opredelitev iz člena 3(3) predvidenega sporazuma, na katerem je po navedbah teh organov velika večina kaznivih dejanj, ki lahko spadajo v to opredelitev.

234. Ta seznam jasno prikazuje težo zadevnih kaznivih dejanj, ki se navezujejo na nedovoljeno trgovino z orožjem, strelivom in razstrelivi, trgovino z ljudmi, distribucijo in posest gradiva z otroško pornografijo, pranje premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem, ponarejanje denarja in tujih valut, umor, ugrabitev, sabotazo, jemanje talcev ali ugrabitev letala.

235. Vseeno bi morala biti za omejitev kaznivih dejanj, v zvezi s katerimi se lahko dovoli obdelava podatkov PNR, na to, kar je nujno potrebno, in za zagotovitev pravne varnosti potnikov, katerih podatki se prenesejo kanadskim organom, po mojem mnenju kazniva dejanja, zajeta z opredelitvijo iz člena 3(3) predvidenega sporazuma, izčrpno naštet, na primer v prilogi k samemu predvidenemu sporazumu.

236. Poleg tega se pridružujem bojaznim Parlamenta glede besedila člena 3(5)(b) predvidenega sporazuma, ki vključuje razširitev namenov, za katere je dovoljena obdelava podatkov PNR. Na podlagi tega člena je namreč obdelava podatkov PNR „poleg tega“ dovoljena v vsakem primeru posebej, da bi se ravnalo v skladu s pozivom, nalogo ali odredbo, ki jih izda sodišče, pri čemer ni navedeno, da to sodišče ravna v okviru namenov predvidenega sporazuma. Ta člen torej očitno omogoča obdelavo podatkov PNR za druge namene od tistih, ki jim sledi predvideni sporazum, in/ali morda v zvezi s položaji, ravnanji ali kaznivimi dejanji, ki ne spadajo na področje uporabe navedenega sporazuma.

237. Glede na te preudarke menim, da mora za omejitev predvidenega sporazuma na strogo potrebno in za zagotovitev pravne varnosti potnikov, zlasti državljanov Unije, ta sporazum spremljati izčrpen seznam kaznivih dejanj, ki so zajeta z opredelitvijo „hudega mednarodnega kaznivega dejanja“ iz člena 3(3) tega sporazuma. Poleg tega besedilo člena 3(5) predvidenega sporazuma, kot je zasnovano zdaj, ni združljivo s členi 7, 8 in 52(1) Listine v delu, v katerem je mogoče ob preseganju tega, kar je nujno potrebno, razširiti možnosti obdelave podatkov PNR neodvisno od namenov, ki jim sledi predvideni sporazum.

– *Osebno področje uporabe predvidenega sporazuma*

238. Ni sporno, da podatki PNR, preneseni v okviru predvidenega sporazuma, zadevajo vse potnike, ki uporabljajo letalske povezave med Kanado in Unijo, ne da bi obstajal neki indic, na podlagi katerega bi bilo mogoče domnevati, da je lahko ravnanje teh potnikov povezano s teroristično ali hudo mednarodno kriminalno dejavnostjo. Prenos teh podatkov kanadskemu pristojnemu organu, njihova avtomatska obdelava in nato njihova hramba se torej uporabljajo brez kakršnega koli razlikovanja glede na morebitno tveganje, ki bi ga lahko pomenile nekatere kategorije potnikov.

239. V sodbi z dne 8. aprila, Digital Rights Ireland in drugi (C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238), je Sodišče še posebej za dejstvo, da so se podatki vseh oseb, ki so uporabljale elektronske komunikacijske storitve v Uniji, hranili brez razlikovanja in na splošno ter neodvisno od cilja boja proti hudim kaznivim dejanjem, ki mu je sledila Direktiva 2006/24/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o hrambi podatkov, pridobljenih ali obdelanih v zvezi z zagotavljanjem javno dostopnih elektronskih komunikacijskih storitev ali javnih komunikacijskih omrežij, in spremembi Direktive 2002/58/ES⁹³, presodilo, da presega to, kar je nujno potrebno.

240. Čeprav je poseganje, ki ga vključuje predvideni sporazum, manj občutno od tistega, ki ga je določala Direktiva 2006/24, hkrati pa tudi manj vsiljivo za vsakdanje življenje posameznikov, se zaradi njegove nerazlikovalne in splošne narave pojavljajo vprašanja.

241. Vendar je – kot sem opozoril že v točki 216 teh sklepnih predlogov – dejanski interes pri *ureditvah* PNR ta, da se zagotovi množični prenos podatkov, ki bo pristojnim organom omogočil, da z orodji za avtomatsko obdelavo ter vnaprej pripravljenimi scenariji ali merili identificirajo posameznike, ki službam kazenskega pregona dotlej niso bili znani, toda ki vzbujajo „zanimanje“ ali pomenijo tveganje za javno varnost in za katere se zato lahko pozneje uporabijo temeljitejše posamične kontrole. Te kontrole mora biti mogoče opraviti tudi določeno časovno obdobje po tem, ko so zadevni potniki potovali.

242. Poleg tega v nasprotju z osebami, katerih podatki so bili predmet obdelave, določene z Direktivo 2006/24, vse osebe, zajete s predvidenim sporazumom, namerno uporabljajo mednarodno prevozno sredstvo, ki je namenjeno v tretjo državo ali prihaja iz nje in ki je samo – na žalost znova in znova – sredstvo ali žrtev terorističnih ali hudih mednarodnih kaznivih dejanj, kar zahteva sprejetje ukrepov, s katerimi bo zagotovljena visoka raven varnosti vseh potnikov.

243. Seveda si je mogoče predstavljati ureditev za prenos in obdelavo podatkov PNR, s katero bi se razlikovalo med potniki, na primer glede na izvorno geografsko območje (v primeru postanka v Uniji) ali glede na starost potnikov, pri čemer bi lahko na primer mladoletniki vnaprej pomenili manjše tveganje za javno varnost. Vendar bi taki ukrepi – če bi se štel, da ne gre za prepovedano diskriminacijo – ko bi postali znani, lahko pripeljali do tega, da bi se določbe predvidenega sporazuma obšle, kar bi vsekakor škodilo učinkovitemu uresničevanju enega od njegovih ciljev.

93 UL 2006, L 105, str. 54.

244. Kot pa sem že navedel, ni dovolj abstraktno predstavljati si, da obstajajo alternativni ukrepi, ki so manj omejevalni za temeljne pravice posameznikov. Po mojem mnenju je potrebno še, da vključujejo jamstva, da bodo po učinkovitosti primerljivi s tistimi, katerih uvedba je predvidena zaradi cilja boja proti terorističnim in hudim mednarodnim kaznivim dejanjem. Sodišču v okviru tega postopka ni bil predstavljen noben drug ukrep, s katerim bi bilo ob omejevanju števila oseb, katerih podatki PNR so predmet avtomatske obdelave s strani kanadskega pristojnega organa, mogoče s primerljivo učinkovitostjo doseči cilj javne varnosti, ki mu sledita pogodbenici.

245. Ob upoštevanju vsega se mi torej zdi, da na splošno osebnega področja uporabe predvidenega sporazuma ni mogoče bolj omejiti, ne da bi to škodovalo samemu namenu ureditev PNR.

– *Opredelitev pristojnega organa, odgovornega za obdelavo podatkov PNR*

246. Na podlagi člena 5 predvidenega sporazuma se šteje, da samo „kanadski pristojni organ“ zagotavlja ustrezno raven zaščite za obdelavo in uporabo podatkov PNR, če ravna v skladu z določbami predvidenega sporazuma.

247. Kot je opozoril Parlament, identiteta tega organa v predvidenem sporazumu ni omenjena. Vendar ob upoštevanju sporazuma iz leta 2006 in kot potrjuje dopis kanadske misije pri Evropski uniji z dne 25. junija 2014, ki je bil poslan Komisiji na podlagi člena 30(2)(a) predvidenega sporazuma in predložen Sodišču v okviru tega postopka, ni dvoma, da gre za CBSA.

248. Bolj kot identiteta tega organa je pogosta nenatančnost določb predvidenega sporazuma tista, ki z vidika upoštevanja načela sorazmernosti vzbujajo dvome glede organov, ki lahko obdelujejo podatke PNR.

249. Več določb predvidenega sporazuma se namreč sklicuje na splošno na „Kanado“, in ne na „kanadski pristojni organ“, ki je vendarle edini organ, za katerega se šteje, da zagotavlja ustrezno raven zaščite za obdelavo in uporabo podatkov PNR na podlagi predvidenega sporazuma. To velja za člen 3(5) predvidenega sporazuma, s katerim se poleg tega – kot sem ta člen preučil zgoraj⁹⁴ – razširjajo nameni, za katere se lahko obdelujejo podatki PNR, za člen 8 tega sporazuma, njegov člen 12(3), ki se nanaša na razkritje posameznikom, in za člen 16 navedenega sporazuma, ki zadeva hrambo podatkov PNR.⁹⁵

250. V nasprotju s tem, kar je Komisija trdila na obravnavi, nadomestitev izraza „kanadski pristojni organ“ s splošnim poimenovanjem „Kanada“ povzroča dvom o številu organov, ki jim je dovoljeno obravnavati podatke, še posebej če je s členom 18 predvidenega sporazuma kanadskemu pristojnemu organu pod pogoji, naštetimi v tem členu, dovoljeno razkriti podatke PNR drugim javnim organom v Kanadi.⁹⁶

251. Zato se mi določbe predvidenega sporazuma ne zdijo dovolj jasne in natančne, kar zadeva opredelitev organa, odgovornega za obdelavo podatkov PNR, da se zagotovita varstvo in varnost navedenih podatkov.

94 Glej točko 236 teh sklepnih predlogov.

95 Zadnjenavedeni določbi bom podrobneje obravnaval v nadaljevanju. Glej točke od 292 do 294 oziroma od 274 do 290 teh sklepnih predlogov.

96 V zvezi s členom 18 predvidenega sporazuma glej točke od 295 do 304 teh sklepnih predlogov.

– *Avtomatska obdelava podatkov PNR*

252. Iz stališč, predloženih Sodišču, je razvidno, da je glavna dodana vrednost obdelave podatkov PNR v primerjavi zbranih podatkov z vnaprej pripravljenimi scenariji ali merili za ocenjevanje tveganja ali s podatkovnimi zbirkami, ki na podlagi avtomatske obdelave omogoča identifikacijo „ciljnih“ oseb, ki so lahko pozneje predmet temeljitejše kontrole. Po podatkih, ki jih je agencija CBSA posredovala Komisiji in vladi Združenega kraljestva ter ki sta jih ti zadevni stranki predložili Sodišču, je v praksi uporaba teh tehnik omogočila, da je bilo z avtomatsko obdelavo podatkov PNR identificiranih približno 9500 „ciljnih“ oseb od 28 milijonov potnikov, ki so med aprilom 2014 in marcem 2015 uporabili letalsko povezavo med Kanado in Unijo.

253. Vendar se nobena določba predvidenega sporazuma ne nanaša natančno na te podatkovne zbirke ali na te scenarije ali merila za ocenjevanje, katerih določanje in uporaba je torej še naprej v celoti prepuščena diskreciji kanadskih organov.

254. Predvideni sporazum resda določa, da Kanada zagotovi, da se zaščitni ukrepi, ki se uporabljajo za obdelavo podatkov PNR, uporabljajo enako za vse potnike in brez nezakonite diskriminacije (člen 7 predvidenega sporazuma), ter da ta država ne sprejema odločitev, ki bistveno škodijo potniku, izključno na podlagi avtomatske obdelave podatkov PNR (člen 15 predvidenega sporazuma).

255. Vseeno sem prepričan, da bi moral predvideni sporazum glede na uravnoteženo razmerje med ciljema, ki jima sledi, in glede na precejšen praktični pomen tega vidika – ker lahko primerjava podatkov PNR s temi vnaprej pripravljenimi scenariji ali merili za ocenjevanje, kot so priznale nekatere zadevne stranke, pripelje do lažno pozitivne identifikacije „ciljnih“ oseb – vsebovati nekatera izrecna načela in pravila, kar zadeva tako vnaprej pripravljene scenarije ali merila za ocenjevanje kot podatkovne zbirke, s katerimi se primerjajo podatki PNR.

256. Natančno uokvirjenje in opredelitev vnaprej določenih scenarijev in meril za ocenjevanje morata omogočiti, da se v veliki meri dosega rezultati, ki kažejo na posameznike, glede katerih bi lahko obstajal „utemeljen sum“ vpletenosti v teroristična ali huda mednarodna kazniva dejanja.⁹⁷

257. Sodišču ni nujno treba navesti načel, ki bi morala urejati opredelitev navedenih scenarijev in meril za ocenjevanje ali podatkovne zbirke, s katerimi se primerjajo podatki PNR.

258. Sam menim, da bi moral predvideni sporazum izrecno določati najmanj to, da niti vnaprej pripravljene scenariji ali merila za ocenjevanje niti uporabljene podatkovne zbirke ne morejo temeljiti na rasi ali etničnem poreklu osebe, njenih političnih mnenjih, veri ali filozofskih prepričanjih, članstvu v sindikatu, zdravstvenem stanju ali spolni usmerjenosti. Poleg tega bi morali biti merila, scenariji in podatkovne zbirke izrecno omejeni na namene in kazniva dejanja iz člena 3 predvidenega sporazuma.

259. Predvideni sporazum bi moral po mojem mnenju tudi jasneje določati, kot pa trenutno določa njegov člen 15, da je treba v primeru, da primerjava podatkov PNR z vnaprej določenimi merili in scenariji pripelje do pozitivnega rezultata, ta rezultat preveriti z neavtomatiziranimi sredstvi. S tem zaščitnim ukrepom bi bilo mogoče zmanjšati število oseb, ki bi bile lahko predmet poznejše temeljitejše fizične kontrole.

⁹⁷ ESČP v okviru uporabe člena 8 EKČP upošteva merilo obstoja „utemeljenega suma“, ki lahko utemeljuje prestrežanje zasebnih komunikacij oseb iz razlogov, povezanih z ohranjanjem javne varnosti. Glej v zvezi s tem sodbo ESČP z dne 4. decembra 2015, Zakharov proti Rusiji (CE:ECHR:2015:1204JUD004714306, točka 260).

260. Poleg tega bi morali biti po mojem mnenju – da bi bili omejeni na to, kar je nujno potrebno – ta merila, scenariji in upoštevne podatkovne zbirke ter njihov pregled deležni nadzora s strani neodvisnega javnega organa, na katerega se nanaša predvideni sporazum, to je kanadski pooblaščenec za varstvo zasebnosti⁹⁸, ter biti predmet poročila o njihovem izvajanju, ki se pristojnim institucijam in organom Unije predloži v okviru člena 26 predvidenega sporazuma, s katerim sta urejena skupni pregled in skupna ocena njegovega izvajanja.

261. Posledično menim, da ker pogodbenici nista določili izrecnih načel in pravil v zvezi z opredeljevanjem in uporabo vnaprej določenih scenarijev in meril ter podatkovnih zbirk, s katerimi se primerjajo podatki PNR pri avtomatski obdelavi, nista določili uravnoteženega razmerja med ciljema, ki jima sledi predvideni sporazum.

– *Dostop do podatkov PNR*

262. Ko so potniki, katerih podatki PNR so bili predmet avtomatske obdelave in katerih profil ustreza vnaprej določenim scenarijem ali merilom, identificirani, je iz pojasnil, zagotovljenih Sodišču, razvidno, da uradniki CBSA dostopajo do podatkov teh potnikov, da bi ugotovili, ali je treba zanje uporabiti temeljitejšo kontrolo. Po podatkih, ki sta jih predložili vlada Združenega kraljestva in Komisija, je bilo v praksi med 9500 „ciljnimi“ osebami, ki so bile identificirane med aprilom 2014 in marcem 2015, 1765 oseb predmet temeljitejše kontrole iz razlogov, povezanih z nacionalno javno varnostjo, ali razlogov, povezanih s hudimi mednarodnimi kaznivimi dejanji. Izmed teh je bila 178 osebam odvzeta prostost zaradi hudega mednarodnega kaznivega dejanja, zlasti v povezavi s prometom s prepovedanimi drogami.

263. Sodišče je v sodbi z dne 8. aprila 2014, Digital Rights Ireland in drugi (C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238, točki 62 in 66), na eni strani navedlo, da Direktiva 2006/24 ne določa nobenega objektivnega merila, s katerim bi bilo mogoče omejiti število oseb, ki jim je dovoljeno dostopati do zadevnih osebnih podatkov, in da dostop do teh podatkov ni odvisen od predhodnega nadzora, ki ga opravi sodišče ali neodvisen upravni subjekt. Na drugi strani ta akt prav tako ni določal pravil o varovanju pred tveganji zlorabe in vsakršnim nezakonitim dostopom do teh podatkov ali njihovo nezakonito uporabo.

264. Nasprotno pa je treba ugotoviti, da določbe predvidenega sporazuma delno izpolnjujejo te zahteve.

265. Kot je bilo že navedeno, se s členom 9(1) in (2) predvidenega sporazuma zahteva, da Kanada izvaja regulativne, postopkovne ali tehnične ukrepe za zaščito podatkov PNR pred naključnim, nezakonitim ali nepooblaščenim dostopom, obdelavo ali izgubo ter da zagotovi med drugim varnost, zaupnost in celovitost podatkov, tako da, natančneje, uporabi postopke šifriranja in hrani podatke v varnem prostoru, ki je zavarovan z nadzorom nad dostopom.

266. Poleg tega člena 9(2)(b) in 16(2) predvidenega sporazuma določata, da Kanada omeji dostop do podatkov PNR na določeno število uradnikov, ki jih je posebej pooblastila. V zvezi s hrambo podatkov PNR člen 16(4) predvidenega sporazuma določa tudi, da se lahko podatki, ki so bili anonimizirani s prikritjem, razkrijejo le, če je treba opraviti preiskave iz člena 3 tega sporazuma, in da jih – odvisno od obdobja hrambe zadevnih podatkov PNR – bodisi lahko razkrije samo omejeno število posebej pooblaščenih uradnikov bodisi se to lahko stori le s predhodnim dovoljenjem vodje kanadskega pristojnega organa ali pa to stori visoki uradnik s posebnim pooblastilom vodje.

⁹⁸ V zvezi s tem organom glej točke od 311 do 313 teh sklepnih predlogov.

267. Vendar enako kot Direktiva 2006/24 predvideni sporazum ne določa objektivnih meril, na podlagi katerih se določijo uradniki, ki imajo dostop do podatkov PNR, in tega, ali vsi ti uradniki pripadajo službam CBSA. Te informacije so toliko pomembnejše, ker se skupina uradnikov, ki ima dostop do teh podatkov v okviru člena 9(2) predvidenega sporazuma, zdi širša od tiste, ki je opredeljena kot „omejena“ in lahko dostopa do hranjenih podatkov po 30 dneh v okviru uporabe člena 16(2) navedenega sporazuma. Merila, ki bi omogočala razlikovanje med obema skupinama uradnikov, pooblaščenima za dostopanje do podatkov PNR, pa ne izhajajo iz določb predvidenega sporazuma in so torej v celoti prepuščena diskreciji Kanade. Ta svoboda po mojem mnenju ne izpolnjuje zahteve, določene v sodbi z dne 8. aprila 2014, Digital Rights Ireland in drugi (C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238), ter navedene v točki 263 teh sklepnih predlogov.

268. Prav tako je treba opozoriti, da predvideni sporazum nikakor ne določa, da je dostop do podatkov PNR odvisen od predhodnega nadzora s strani neodvisnega organa, kot je kanadski pooblaščenec za varstvo zasebnosti⁹⁹, ali sodišča, katerega odločitev bi lahko omejila dostop do podatkov in njihovo uporabo ter bi se sprejela na podlagi obrazloženega predloga CBSA.

269. Za ustrezno uravnoteženje učinkovitega sledenja boju proti terorizmu in hudim mednarodnim kaznivim dejanjem na eni strani ter upoštevanja visoke ravni varstva osebnih podatkov zadevnih potnikov na drugi strani vseeno ni nujno potrebno, da se predvidi predhodni nadzor nad dostopom do podatkov PNR.

270. Namreč, ne da bi bilo sploh treba preveriti, ali bi bil tak predhodni nadzor v praksi možen in dovolj učinkovit, zlasti glede na količino podatkov, ki jih je treba pregledati, in sredstva, s katerimi razpolagajo neodvisni nadzorni organi, opozarjam, da je ESČP v kontekstu spoštovanja člena 8 EKČP s strani javnih organov, ki so uvedli ukrepe za prestrazanje in nadziranje zasebnih komunikacij, priznalo, da razen v posebnih okoliščinah, ki se nanašajo med drugim na zaupnost virov informacij novinarjev ali sporazumevanje odvetnikov z njihovimi strankami, predhodni nadzor nad temi ukrepi s strani neodvisnega organa ali sodnika ni absolutna zahteva, če je naknadno zagotovljen obsežen sodni nadzor nad navedenimi ukrepi.¹⁰⁰

271. V zvezi s tem je treba – neodvisno od dvomov, ki jih povzročata razdelitev nadzornih pristojnosti agencije CBSA med „neodvisen javni organ“ in „organ, ustanovljen z upravnimi sredstvi, ki opravlja naloge nepristransko in je dokazal svojo neodvisnost“, ter h katerim se bom vrnil pozneje¹⁰¹ – navesti, da mora v skladu s členom 14(2) predvidenega sporazuma Kanada zagotoviti, da lahko vsak posameznik, ki meni, da so bile z odločitvijo ali ukrepom v zvezi z njegovimi podatki PNR kršene njegove pravice, uveljavlja učinkovita pravna sredstva v skladu s kanadsko zakonodajo. Ob upoštevanju besedila člena 14(1) predvidenega sporazuma in pojasnil, ki so jih zagotovile zadevne stranke, ni dvoma, da je ta pravna sredstva mogoče uveljavljati zoper vsako odločitev, ki se nanaša na dostop do podatkov PNR zadevnih oseb, ne glede na njihovo državljanstvo, prebivališče ali prisotnost na kanadskem ozemlju. V okviru tega postopka preventivnega preizkusa združljivosti določb predvidenega sporazuma s členoma 7 in 8 Listine se mi zdi, da jamstvo takih pravnih sredstev, o katerih učinkovitosti ni podvomila nobena zadevna stranka, izpolnjuje pogoj, postavljen s tema določbama, če se razlagata ob upoštevanju razlage člena 8 EKČP, ki jo je sprejelo ESČP.

⁹⁹ V zvezi s tem organom glej točke od 311 do 313 teh sklepnih predlogov.

¹⁰⁰ Glej sodbo ESČP z dne 12. januarja 2016, Szabó in Vissy proti Madžarski (CE:ECHR:2016:0112JUD003713814, točka 77 in navedena sodna praksa).

¹⁰¹ Glej točke od 306 do 321 teh sklepnih predlogov.

272. Zato po mojem mnenju okoliščina, da v predvidenem sporazumu ni določeno, da je dostop pooblaščenih uradnikov CBSA do podatkov PNR odvisen od predhodnega nadzora, ki ga opravi neodvisen upravni organ ali sodišče, ni nezdržljiva s členi 7, 8 in 52(1) Listine, če je s predvidenim sporazumom Kanadi naloženo – kot ji tudi je – naj zagotovi, da ima vsaka zadevna oseba pravico do učinkovitega sodnega nadzora po sprejetju odločitev ali ukrepov, ki se nanašajo na dostop do njenih podatkov PNR.

273. Vendar mora po mojem mnenju predvideni sporazum, da bi bil omejen na to, kar je nujno potrebno, jasno določati, da so samo uradniki CBSA pooblaščen za dostopanje do teh podatkov, in vsebovati objektivna merila, s katerimi je mogoče opredeliti njihovo število glede na različne položaje, predvidene v členih 9 in 16 navedenega sporazuma.

– Hramba podatkov PNR

274. Zadevne stranke so pred Sodiščem obširno razpravljale o posledicah, ki jih je treba izpeljati iz sodbe z dne 8. aprila 2014, Digital Rights Ireland in drugi (C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238), kar zadeva nujno potrebnost ureditve hrambe podatkov PNR iz člena 16 predvidenega sporazuma.

275. Prvič, v tej sodbi je Sodišče zakonodajalcu Unije očitalo, da ni določil, da se podatki, ki so bili predmet navedene zadeve, hranijo na ozemlju Unije, tako da ni bil v celoti zagotovljen nadzor neodvisnega organa nad spoštovanjem zahtev glede varovanja in varnosti, izrecno zahtevan v členu 8(3) Listine.¹⁰²

276. Drugič, Sodišče je v zvezi z najdaljšim dveletnim obdobjem hrambe, ki ga je določala Direktiva 2006/24, grajalo dejstvo, da se s to direktivo ni razlikovalo med kategorijami podatkov glede na njihovo uporabnost za zastavljeni cilj ali glede na osebe, ki jih je to zadevalo, in da to obdobje ni bilo določeno na podlagi objektivnih meril.¹⁰³

277. Kar zadeva prvo točko, je jasno, da se podatki PNR, za katere se uporabljajo določbe predvidenega sporazuma, ne bodo hranili na ozemlju Unije. Vendar ta ugotovitev sama po sebi ni dovolj, da bi povzročila neveljavnost ureditve hrambe iz člena 16 predvidenega sporazuma, razen če z navedenim sporazumom ni v celoti zagotovljen nadzor neodvisnega organa nad zahtevami glede varstva in varnosti. Kot pa bom presodil pozneje, medtem ko je namen pogodbenic dejansko v celoti spoštovati zahtevo, določeno v členu 8(3) Listine, je besedilo člena 10(1) predvidenega sporazuma zasnovano preveč dvoumno, da bi se v vseh okoliščinah zagotovil obstoj takega nadzora.¹⁰⁴

278. Kar zadeva obdobje hrambe podatkov PNR, je iz odstavka 1 člena 16 predvidenega sporazuma razvidno, da to znaša največ pet let od datuma prejema podatkov,¹⁰⁵ z odstavkom 6 navedenega člena pa je Kanadi naloženo, da ob izteku tega obdobja podatke PNR uniči.

279. Ni sporno, da je bilo obdobje hrambe v primerjavi s tistim, ki ga je določal sporazum iz leta 2006, podaljšano za leto in pol. Poleg tega – če ne štejemo pojasnil in primerov, ki so jih podale nekatere zadevne stranke med postopkom pred Sodiščem in ki se v bistvenem navezujejo na povprečno življenjsko dobo mednarodnih mrež hudih kriminalnih dejavnosti ter na trajanje in zahtevnost preiskav, povezanih s temi mrežami – v predvidenem sporazumu niso navedeni objektivni razlogi, iz katerih sta pogodbenici podaljšali obdobje hrambe podatkov PNR na največ pet let.

¹⁰² Sodba z dne 8. aprila 2014, Digital Rights Ireland in drugi (C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238, točka 68).

¹⁰³ Sodba z dne 8. aprila 2014, Digital Rights Ireland in drugi (C-293/12 in C-594/12, EU:C:2014:238, točke od 62 do 64).

¹⁰⁴ Glej točke od 306 do 316 v nadaljevanju teh sklepnih predlogov.

¹⁰⁵ Vendar je treba opozoriti, da člen 16(5)(b) predvidenega sporazuma določa, da se hramba lahko podaljša za „dodatni dve leti samo, da [se] zagotovi odgovornost javne uprave ali njen nadzor tako, da se lahko [podatki PNR] razkrijejo potniku na njegovo zahtevo“. Zdi se, da to podaljšanje obdobja hrambe, ki ga zadevne stranke v stališčih niso obravnavale, kot tako ne povzroča posebnih težav, saj je namenjeno izključno varstvu pravic zadevnega potnika pri obdelavi njegovih podatkov PNR.

280. Po mojem mnenju bi morali biti ti objektivni razlogi navedeni v predvidenem sporazumu, s čimer bi bilo mogoče *a priori* zagotoviti, da je to obdobje potrebno za namene, ki jim sledi predvideni sporazum. Da bom v zvezi s tem popolnoma jase, ta preudarek velja tudi za člen 16(5) predvidenega sporazuma, katerega obseg – kot sem navedel že v preudarkih glede občutljivih podatkov, ki jih je treba izključiti s področja uporabe tega sporazuma – bi moral biti, kar zadeva najdaljše petletno obdobje hrambe drugih podatkov PNR, omejen na namen, opisan v členu 3 predvidenega sporazuma.¹⁰⁶

281. Zato je treba ugotoviti, da pogodbenici nista utemeljili potrebe po hrambi vseh podatkov PNR za najdaljše obdobje petih let.

282. Sodišče bi se lahko v okviru tega postopka omejilo na to ugotovitev, ne da bi torej moralo preverjati, ali petletno obdobje hrambe vseh podatkov PNR o vseh letalskih potnikih med Kanado in Unijo ne presega tega, kar je nujno potrebno za doseganje varnostnega cilja predvidenega sporazuma.

283. Če bi Sodišče vseeno menilo, da je primerno temu vprašanju nameniti nekaj preudarkov, si bom dovolil podati naslednje pripombe.

284. Najprej, glede količine podatkov PNR, ki se hranijo, se je po mojem mnenju legitimno vprašati, ali je po več letih utemeljeno hraniti nekatere kategorije teh podatkov, ker kanadski pristojni organ v skladu s pogoji iz člena 16(3) predvidenega sporazuma razpolaga ali bi z razkritjem lahko razpolagal s podatki PNR, ki razkrivajo bistvene informacije, povezane z istovetnostjo potnika ali potnikov v PNR, z datumom potovanja, uporabljenimi plačilnimi sredstvi, vsemi dostopnimi kontaktnimi informacijami, načrtom potovanja, kontaktnimi informacijami potovalne agencije ali agenta in informacijami o prtljagi. Zlasti se sprašujem, ali se informacije o statusu programa zvestobe in o ugodnostih (rubrika 5 Priloge k predvidenemu sporazumu), informacije o statusu potnikove prijave na let (rubrika 13 Priloge), informacije na vozovnici ali o ceni vozovnice (rubrika 14 Priloge) in informacije o letih pod skupno oznako (rubrika 11 Priloge) – slednje po navedbah Komisije kažejo samo, kdo je dejanski prevoznik – po določenem številu let hrambe izkažejo kot resnična dodana vrednost v primerjavi z drugimi podatki PNR, ki se prav tako hranijo ter se lahko razkrijejo za boj proti terorizmu in hudim mednarodnim kaznivim dejanjem.

285. Dalje, onkraj dvomov, ki jih lahko vzbuja nujna potrebnost obdobja hrambe vseh podatkov PNR, določenega v predvidenem sporazumu, se mi zdi, da zaščitni ukrepi, ki jih določa člen 16(3) tega sporazuma in se nanašajo na „anonimizacijo“ s prikrivanjem, nikakor ne zadoščajo za zagotovitev varstva in varnosti osebnih podatkov zadevnih potnikov.

286. Seveda je v tem členu res predvideno prikritje imen vseh potnikov v 30 dneh po prejemu teh podatkov. V njem je tudi navedeno, da se podatkovni elementi PNR, ki jih vsebujejo kategorije 6, 7, 17 in 18, našteje v Prilogi k predvidenemu sporazumu,¹⁰⁷ prikrijejo dve leti po prejemu teh podatkov, če je – kar zadeva zadnji dve kategoriji – mogoče na njihovi podlagi prepoznati fizično osebo.

287. Prav izčrpnost tega seznama se zdi zaskrbljujoča. Na podlagi drugih rubrik iz Priloge k predvidenemu sporazumu je namreč prav tako mogoče neposredno prepoznati fizično osebo, ne da bi bile te rubrike navedene na seznamu v členu 16(3) predvidenega sporazuma. Pri tem imam v mislih predvsem dostopne informacije v zvezi s programi zvestobe in informacije o ugodnostih (rubrika 5 Priloge) ter vse dostopne informacije o plačilu/obračunavanju vozovnice (rubrika 8), ki med drugim zajemajo podrobnosti o uporabljenih plačilnih sredstvih.

¹⁰⁶ Glej točko 224 teh sklepnih predlogov.

¹⁰⁷ In sicer „druga imena v PNR, vključno s številom potnikov v PNR“, „vse dostopne kontaktne informacije (vključno z izvorom informacij)“, „splošne opombe, vključno z drugimi dodatnimi informacijami (OSI), posebnimi informacijami v zvezi s storitvami (SSI) in posebnimi zahtevami v zvezi s storitvami (SSR), če vsebujejo informacije, na podlagi katerih je mogoče prepoznati fizično osebo“, ter „vse predhodne informacije o potnikih (API), zbrane za namene rezervacij, če vsebujejo informacije, na podlagi katerih je mogoče prepoznati fizično osebo“.

288. Zato menim, da ker pogodbenici nista zagotovili „anonimizacije“ s prikrivanjem vseh podatkov PNR, na podlagi katerih je mogoče neposredno prepoznati potnika, nista določili uravnoteženega razmerja med ciljema, ki jima sledi predvideni sporazum.

289. Nazadnje, v zvezi s pravili in postopki, ki se nanašajo na razkritje podatkov PNR, je treba opozoriti, da je v členu 16(4) predvidenega sporazuma pojasnjeno, da se lahko podatki PNR razkrijejo le, če je treba na podlagi razpoložljivih informacij opraviti preiskave iz člena 3 predvidenega sporazuma, in sicer jih lahko razkrije – v dveh letih po prvem prejemu teh podatkov – omejeno število posebej pooblaščenih uradnikov oziroma se lahko to stori – v obdobju od dveh do petih let po prejemu – samo s predhodnim dovoljenjem vodje kanadskega pristojnega organa ali visokega uradnika, ki ga je posebej za to pooblastil vodja.

290. Ob upoštevanju ugotovitev, ki sem jih podal zgoraj glede objektivnih meril, s katerimi je mogoče opredeliti uradnike, pooblaščne za dostopanje do podatkov,¹⁰⁸ in ugotovitev, ki bodo podane v nadaljevanju glede nadzora nad kanadskim pristojnim organom s strani neodvisnega javnega organa,¹⁰⁹ menim, da člen 16(4) predvidenega sporazuma sam po sebi ne presega tega, kar je nujno potrebno.

– *Razkritje in nadaljnji prenos podatkov PNR*

291. Členi 12, 18 in 19 predvidenega sporazuma se neposredno nanašajo na razkritje podatkov PNR.

292. Člen 12 predvidenega sporazuma, naslovljen „Dostop za posameznike“, se na prvi pogled zdi varen pred očitki, saj je njegov namen zagotoviti vsakemu posamezniku dostop do njegovih podatkov PNR.

293. Vendar se mi zdi, da se z odstavkom 3 tega člena pretirano razširjajo možnosti dostopa do podatkov PNR in do informacij, izluščenih iz njih, na vsakega posameznika, ne da bi bili določeni natančni zaščitni ukrepi. S členom 12(3) predvidenega sporazuma se namreč Kanadi podeljuje pravica, da „razkrije informacije ob upoštevanju utemeljenih pravnih zahtev in omejitev, [...] ob ustreznem upoštevanju legitimnih interesov zadevnega posameznika“. Predvideni sporazum pa ne vsebuje nobene omejitve prejemnikov teh „informacij“ ali tega, kako se uporabijo. Zato je popolnoma mogoče, da se te informacije sporočijo kateri koli fizični ali pravni osebi, na primer bančni ustanovi, če Kanada meni, da razkritje takih informacij ne presega „utemeljenih“ pravnih omejitev, ki poleg tega v predvidenem sporazumu niso opredeljene.

294. Ob upoštevanju zlasti tega, da je besedilo člena 12(3) predvidenega sporazuma zasnovano zelo nejasno in široko, se mi torej zdi, da ta člen presega to, kar je nujno potrebno za doseganje cilja javne varnosti, ki mu sledi ta sporazum.

295. Kar zadeva člena 18 in 19 predvidenega sporazuma, se ta nanašata na razkritje podatkov PNR s strani kanadskega pristojnega organa drugim javnim organom v Kanadi oziroma drugim javnim organom v državah, ki niso države članice Unije.

296. Enako kot Parlament menim, da ker se „ustrezna raven varstva“, za katero se šteje, da se ujema s tisto, ki je zagotovljena v pravu Unije, navezuje zgolj na upoštevanje določb predvidenega sporazuma s strani kanadskega pristojnega organa, morata pogodbenici zagotoviti, da te ravni varstva ni mogoče zaobiti s prenosi osebnih podatkov drugim kanadskim javnim organom ali v tretje države.¹¹⁰

108 Glej točko 267 teh sklepnih predlogov.

109 Glej točke od 306 do 316 teh sklepnih predlogov.

110 Glej po analogiji sodbo z dne 6. oktobra 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, točka 73).

297. Ni mogoče zanikati, da člena 18 in 19 predvidenega sporazuma za nadaljnji prenos podatkov PNR ali analitičnih informacij, ki vsebujejo podatke PNR, določata stroge kumulativne pogoje, od katerih so štirje enaki. Tako se ti podatki in te informacije razkrijejo le, če imajo zadevni javni organi naloge, ki so neposredno povezane s področjem uporabe člena 3 predvidenega sporazuma, ter samo v posameznih primerih in če je razkritje v posebnih okoliščinah potrebno za namene iz navedenega člena 3. Poleg tega je navedeno, da se razkrije samo minimalna količina potrebnih podatkov PNR ali analitičnih informacij.¹¹¹

298. Zaščitni ukrepi, zagotovljeni s tema členoma, pa se razlikujejo, kar zadeva preostale pogoje.

299. Najprej, medtem ko morajo v skladu s členom 18 predvidenega sporazuma drugi kanadski javni organi, ki prejmejo podatke PNR, zagotoviti „varstvo, ki je enakovredno zaščitnim ukrepom iz [predvidenega] sporazuma“, člen 19(1)(e) navedenega sporazuma določa, da se mora kanadski pristojni organ „prepriča[ti]“, da tuji organ, ki bo prejel podatke PNR, uporablja bodisi standarde za varstvo podatkov PNR, ki so enakovredni standardom iz tega sporazuma, v skladu s sporazumi in ob ustreznem upoštevanju dogovorov, ki vključujejo navedene standarde, bodisi standarde za varstvo podatkov PNR, ki jih je določil skupaj z Unijo.

300. V obeh primerih je jasno, da je naloga izključno kanadskega pristojnega organa, in sicer agencije CBSA, da preveri ustreznost varstva, zagotovljenega pri javnem organu, ki je prejemnik. Niti preučitev CBSA niti morebitna odločitev o razkritju podatkov PNR nista predmet predhodnega nadzora, ki bi ga opravil neodvisen organ ali sodnik. Poleg tega predvideni sporazum nikakor ne določa, da je namen prenesti podatke PNR o državljanu države članice Unije predmet vsaj predhodnega obvestila pristojnim organom zadevne države članice in/ali Komisiji, preden se podatki dejansko razkrijejo. Člen 18 predvidenega sporazuma namreč ne določa ničesar glede zadnjenavedene možnosti, medtem ko njegov člen 19(2) določa le naknadno obvestilo pristojnim organom zadevne države članice „tako, ko je to mogoče“.

301. Po mojem mnenju pa bi bilo treba zagotoviti dodatne zaščitne ukrepe, omenjene v prejšnji točki.

302. Po eni strani zgolj z naknadnim nadzorom nad razkritjem teh podatkov ne bo mogoče ne izravnati napačne presoje ravni varstva, zagotovljene pri javnem organu, ki je prejemnik, ne spet vzpostaviti zasebnosti in zaupnosti teh podatkov, ko bodo enkrat preneseni javnemu organu prejemniku in jih bo ta uporabil.¹¹² To še posebej velja za razkritje podatkov v tretjo državo, saj bo njihova nadaljnja uporaba izvzeta celo iz pristojnosti in iz naknadnega nadzora kanadskih organov in sodišč.

303. Po drugi strani bi se bilo ob predhodnem obvestilu Komisiji in pristojnim organom države članice, katere državljan je oseba, katere podatki PNR so predmet takega prenosa, mogoče prepričati, da je bila preučitev „enakovredne ravni varstva“ res opravljena. Poleg tega lahko z nekega drugega vidika tako predhodno obvestilo – ker bo prenos podatkov PNR na podlagi členov 18 in 19 predvidenega sporazuma mogoč le v posameznih primerih in posebnih, ustrezno obrazloženih okoliščinah ter torej v položajih, ko je treba domnevati, da na zadevno osebo pada precejšen sum – zlasti prispeva h krepitvi sodelovanja med pristojnimi organi Kanade, Unije in njenih držav članic v skladu s ciljem preprečevanja in odkrivanja terorističnih in hudih mednarodnih kaznivih dejanj, ki se uresničuje s predvidenim sporazumom.

111 Glej člen 18(1), od (a) do (d), oziroma člen 19(1), od (a) do (d), predvidenega sporazuma. Iz členov 18(2) in 19(3) predvidenega sporazuma izhaja, da se zaščitni ukrepi iz teh določb uporabljajo tudi za prenos analitičnih informacij, ki vsebujejo podatke PNR.

112 Glej po analogiji sodbo ESČP z dne 12. januarja 2016, Szabó in Vissy proti Madžarski, (CE:ECHR:2016:0112JUD003713814, točka 77).

304. Dalje, poudariti je treba, da je s členom 18(1)(f) predvidenega sporazuma kanadskemu javnemu organu, ki je prejemnik, prepovedano dalje razkriti podatke PNR drugim subjektom, razen če razkritje dovoli CBSA ob upoštevanju pogojev iz istega odstavka. Nasprotno pa s členom 19 predvidenega sporazuma zadnjenavedenemu organu nikakor ni naloženo, naj se pred vsakršnim prenosom podatkov PNR prepriča, da javni organ v tretji državi, ki je prejemnik, ne more sam dalje razkriti navedenih podatkov drugim subjektom, eventualno iz druge tretje države.

305. Ker pa tveganje za nastanek takega položaja ni izključeno – učinek tega bi bil, da bi se zaobšla raven, zagotovljena s pravom Unije glede varstva osebnih podatkov – je treba ugotoviti, da so s členom 19 predvidenega sporazuma dovoljena neupravičena poseganja v temeljne pravice, zajamčene s členoma 7 in 8 Listine.¹¹³

– *Nadzorni ukrepi ter ukrepi upravnega in sodnega nadzora*

306. Nadzor s strani neodvisnega organa, zahtevan tako s členom 8(3) Listine kot členom 16(2), drugi pododstavek, PDEU, je bistveni element spoštovanja varstva posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov v Uniji.¹¹⁴

307. Iz določb predvidenega sporazuma je razvidno, da se pogodbenici zavedata te zahteve, čeprav je – k temu se bom še vrnil – predvideni sporazum ne izpolnjuje v celoti.

308. Za zagotovitev, da kanadski pristojni organ pri obdelavi in uporabi podatkov PNR zagotavlja raven varstva, ki bo – kot določa člen 5 predvidenega sporazuma – „v smislu [...] zakonodaje EU o varstvu podatkov ustrezn[a]“, mora ta organ med drugim ravnati v skladu z ukrepi, določenimi v členu 10 predvidenega sporazuma, to je privoliti v nadzor s strani „nadzornega organa“. Ta organ mora imeti „dejanske pristojnosti za preiskavo skladnosti s pravili o zbiranju podatkov [...] PNR, njihovi uporabi, razkritju, hranjenju ali dajanju na voljo“. Te pristojnosti zajemajo tudi pristojnost za opravljanje nadzora skladnosti, izdajo priporočil kanadskemu pristojnemu organu in sprožitve pregona ali disciplinskih ukrepov pri kršitvah zakonodaje, povezane s predvidenim sporazumom. Na podlagi člena 14(1) predvidenega sporazuma nadzorni organ prejema in preučuje pritožbe, ki jih vložijo posamezniki v zvezi s svojimi zahtevki za dostop, popravek ali zaznamek v svojih podatkih PNR, ter odgovarja nanje.

309. Iz tega je razvidno, da je namera pogodbenic dejansko zagotoviti, da se za obdelavo osebnih podatkov, ki jo izvaja CBSA, uporablja učinkovit mehanizem za prepoznavanje in nadziranje morebitnih kršitev pravil predvidenega sporazuma, ki zagotavlja varstvo zasebnosti in osebnih podatkov potnikov, da bi se zagotovila raven varstva, ki mora biti „v bistvenem enaka“ tisti, ki bi jo te osebe uživale, če bi se njihovi podatki obdelovali in hranili na ozemlju Unije.

310. Iz tega sledi, da se za obravnavani primer v celoti uporablja nadzor s strani neodvisnega organa, zahtevan med drugim v členu 8(3) Listine.

311. Nadzorni organ, uveden s predvidenim sporazumom, pa ima to posebnost, da ima dvojno naravo, zaradi katere Parlament in ENVP izražata kritike glede njegove popolne neodvisnosti. V členu 10 predvidenega sporazuma je namreč ta organ predstavljen kot *bodisi* „neodvisni javni organ“ *bodisi* „organ, ustanovljen z upravnimi sredstvi, ki izvaja naloge nepristransko in je dokazal svojo neodvisnost“.

¹¹³ Naj za vsak primer navedem, da člen 19(1)(h) sporazuma PNR, sklenjenega z Avstralijo, določa, da se lahko prenos podatkov PNR v vsakem primeru posebej organu tretje države opravi le, če je avstralska carinska in mejna služba prepričana, da organ, ki je prejemnik, soglaša s tem, da podatkov PNR ne bo prenesel naprej.

¹¹⁴ Glej v tem smislu sodbe z dne 16. oktobra 2012, Komisija/Avstrija (C-614/10, EU:C:2012:631, točki 36 in 37); z dne 8. aprila 2014, Komisija/Madžarska (C-288/12, EU:C:2014:237, točki 47 in 48), in z dne 6. oktobra 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, točka 68).

312. Prvi od teh organov, kot je razvidno iz dopisa kanadske misije pri Evropski uniji z dne 25. junija 2014¹¹⁵ in iz pojasnil Komisije v postopku pred Sodiščem, označuje kanadskega pooblaščenca za varstvo zasebnosti, katerega zlasti status, način imenovanja, sedemletni trajni mandat ter pristojnosti za izvajanje preiskav, tudi na lastno pobudo, in za izdajo priporočil so določeni v kanadskem zakonu o varstvu osebnih podatkov iz leta 1985¹¹⁶. Poudariti je treba, da nobena od zadevnih strank ni podvomila o tem, da se kanadski pooblaščenec za varstvo zasebnosti, ki poroča izključno domoma kanadskega parlamenta, ponaša z neodvisnostjo in nepristranskostjo, ki mu omogočata opravljanje njegovih nalog brez podvrženosti kakršnim koli zunanjim vplivom ali navodilom, zlasti s strani izvršilne veje oblasti.¹¹⁷

313. Iz pojasnil, ki so bila zagotovljena Sodišču, je razvidno, da na podlagi zakona o varstvu osebnih podatkov pristojnosti kanadskega pooblaščenca za varstvo zasebnosti zadevajo pritožbe vsakega posameznika zaradi kršitev pravil o zasebnosti in varstvu osebnih podatkov, ki jo stori kanadska zvezna javna ustanova.

314. Vendar alternativna formulacija člena 10(1) predvidenega sporazuma daje vtis, da bi lahko nadzor, ki se izvaja nad obdelavo podatkov PNR s strani agencije CBSA, v celoti prevzel tudi „organ, ustanovljen z upravnimi sredstvi, ki izvaja naloge nepristransko in je dokazal svojo neodvisnost“, to je direktorat CBSA za pritožbe, ki je bil ustanovljen na podlagi sporazuma iz leta 2006.

315. Ne glede na zagotovila, navedena v dopisu kanadske misije pri Evropski uniji z dne 25. junija 2014, v skladu s katerimi direktorat CBSA za pritožbe ne bo prejemal nobenih navodil od drugih subjektov, delujočih v okviru agencije CBSA, pa je ta direktorat enako kot vsi drugi subjekti agencije CBSA neposredno podrejen svojemu pristojnemu ministru, od katerega lahko prejema navodila.¹¹⁸ Ker je lahko direktorat CBSA za pritožbe podvržen vplivom zlasti politične narave s strani svojega nadrejenega organa ali, splošneje, izvršilne veje oblasti, tega direktorata ni mogoče šteti za neodvisen nadzorni organ v smislu člena 8(3) Listine.

316. Posledično, ker člen 10 predvidenega sporazuma v bistvu določa, da je lahko nadzorni organ bodisi kanadski pooblaščenec za varstvo zasebnosti bodisi direktorat CBSA za pritožbe, ta določba ni jasno in natančno pravilo, s katerim bi se sistematično zagotavljal nadzor s strani neodvisnega organa v smislu člena 8(3) Listine nad spoštovanjem zasebnosti in varstva osebnih podatkov posameznikov, ki jih zadeva obdelava podatkov PNR, določena s predvidenim sporazumom. Pogodbenici morata odpraviti dvoumnost, ki izhaja iz besedila člena 10(1) navedenega sporazuma, in zagotoviti, da bo nadzor nad spoštovanjem temeljnih pravic, zajamčenih s členoma 7 in 8 Listine, zaupan neodvisnemu nadzornemu organu v smislu člena 8(3) zadnjenavedenega akta.

317. Kar zadeva člen 14(1) predvidenega sporazuma, ki se nanaša na pravna sredstva v upravnih postopkih, je iz pojasnil Komisije razvidno, da na podlagi kanadskega zakona iz leta 1985 o varstvu osebnih podatkov kanadski pooblaščenec za varstvo zasebnosti ni pristojen za odločanje o zahtevkih za dostop do podatkov PNR, njihov popravek ali zaznamek k tem podatkom, ki jih vložijo osebe, ki niso prisotne v Kanadi, to je za zahtevke, ki jih te osebe vložijo na podlagi členov 12 in 13 predvidenega sporazuma.

115 Ta dopis v skladu s členom 30(2)(b) predvidenega sporazuma pomeni sporočitev, izvedeno po diplomatski poti, podatkov o obeh organih, ki ju določata člena 10 in 14(1) navedenega sporazuma.

116 *Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21. Prečiščena različica tega zakona, veljavna 16. marca 2016, je na voljo na spletišču kanadskega ministrstva za pravosodje: <http://lois-laws.justice.gc.ca>.

117 ESČP v kontekstu uporabe člena 8 EKČP vztraja pri neodvisnosti, ki jo mora imeti nadzorni organ v razmerju do izvršilne veje oblasti. Glej, kar zadeva nadzor nad prestrežanjem zasebnih komunikacij, sodbo ESČP z dne 4. decembra 2015, Zakharov proti Rusiji (CE:ECHR:2015:1204JUD004714306, točki 278 in 279).

118 Iz določb zakona o kanadski mejni agenciji (*Canada Border Services Agency Act*, S.C. 2005, c. 38) izhaja, da je minister odgovoren za agencijo CBSA (člen 6(1)), da predsednik agencije CBSA upravlja to agencijo „pod vodstvom ministra“ (člen 8(1)) ter da CBSA izvaja pristojnosti, povezane z zakonodajo o mejah in dodeljene z zakonom, „ob upoštevanju morebitnih navodil ministra“ (člen 12(1)). Nobena določba navedenega zakona se ne nanaša na direktorat CBSA za pritožbe in mu *a fortiori* ne podeljuje posebnega statusa v okviru CBSA. Besedilo zakona, veljavno 16. marca 2016, je na voljo na spletišču kanadskega ministrstva za pravosodje: <http://lois-laws.justice.gc.ca>.

318. V skladu s pojasnili, ki jih je zagotovila Komisija, je za obravnavanje zahtevkov za dostop, popravek ali zaznamek in za odgovore na te zahteve, ki jih vložijo posamezniki, ki niso prisotni v Kanadi, kar nedvomno velja za večino državljanov Unije, odgovoren direktorat CBSA za pritožbe.

319. Komisija je v stališču in odgovorih na vprašanja, ki jih je postavilo Sodišče, navedla, da bi lahko oseba, katere zahtevek za dostop do svojih podatkov PNR ali za popravek teh podatkov ali zaznamek k njim bi bil pri direktoratu CBSA za pritožbe zavržen, prek pooblaščenca osebe, prisotne na kanadskem ozemlju, vložila pritožbo pri kanadskem pooblaščenca za varstvo zasebnosti.

320. Vendar obstoj tega upravnega pravnega sredstva pri kanadskem pooblaščenca za varstvo zasebnosti ni niti omenjen v predvidenem sporazumu niti ne izhaja iz določb kanadskega prava, s katerimi je bilo seznanjeno Sodišče. Če je to pravno sredstvo dejansko možno, menim, da bi morala biti ta možnost jasno navedena v predvidenem sporazumu, tako da bi se lahko vsakdo seznanil z obsegom procesnih pravic, ki so mu priznane s tem aktom. Če se taka možnost na koncu izkaže za neresnično, bi moral po mojem mnenju kanadski pooblaščenec za varstvo zasebnosti imeti možnost neposredno prevzeti nalogo odgovarjanja na vsak zahtevek za dostop, popravek ali zaznamek, ki ga vложи posameznik, ki ni prisoten v Kanadi. Če namreč ni predvidena nobena od teh možnosti, potem noben neodvisen nadzorni organ ne bi bil pristojen za obravnavo tovrstnih zahtevkov, čeprav bodo ravno in izključno te zahteve vlagali državljanji Unije v zvezi s svojimi osebnimi podatki. Če bi lahko nastopil tak primer, bi to po mojem mnenju pomenilo, da pogodbenici nista določili uravnoteženega razmerja med ciljema, ki jima sledi predvideni sporazum.

321. Vsekakor bi morale biti v členu 14(1) predvidenega sporazuma jasno navedeno, da se zahtevki potnikov, ki niso prisotni na kanadskem ozemlju, za dostop, popravek in zaznamek lahko vložijo bodisi neposredno bodisi z upravnim pravnim sredstvom pri neodvisnem javnem organu.

322. Nasprotno pa – in zaradi izčrpnosti – se mi očitki, ki jih navaja Parlament, v skladu s katerimi lahko člen 14(2) predvidenega sporazuma pomeni kršitev člena 47 Listine, ne zdijo utemeljeni.

323. Člen 14(2) predvidenega sporazuma namreč določa, da Kanada zagotovi, da lahko vsak posameznik, ki meni, da so bile z odločitvijo ali ukrepom v zvezi z njegovimi podatki PNR kršene njegove pravice, uveljavlja učinkovita pravna sredstva v skladu s kanadsko zakonodajo ali drugo pravno sredstvo, tudi tako, ki lahko vključuje odškodnino.

324. Kot je zatrdil Svet, se s to določbo zagotavlja, da so lahko posamezniki ne glede na svoje državljanstvo, prebivališče ali okoliščino, da so prisotni v Kanadi ali ne, deležni učinkovitega sodnega varstva v smislu člena 47 Listine. Dejstvo, da člen 14(2) predvidenega sporazuma določa, da je lahko „učinkovito pravno sredstvo“ dopolnjeno z odškodninsko tožbo, daje vedeti, da se Kanada zavezuje, da bo vsem zadevnim osebam zagotovljena možnost učinkovitega uveljavljanja pravnih sredstev.

325. Naj dodam, da iz odstavka 1 člena 14 predvidenega sporazuma izhaja, da mora organ, ki je zavrnil zahtevek za dostop, popravek ali zaznamek, obvestiti pritožnika o možnostih za uveljavljanje pravnih sredstev iz odstavka 2 navedenega člena, s čimer se zagotavlja ustrezno in posamično obveščanje zadevnih državljanov Unije.

326. V nasprotju s tem, kar namiguje Parlament ob sklicevanju na točko 95 sodbe z dne 6. oktobra 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650), tak položaj ni primerljiv s tistim, zaradi katerega je Sodišče v tej zadevi ugotovilo poseganje v bistveno vsebino temeljne pravice do učinkovitega sodnega varstva. V navedeni zadevi je šlo namreč za ureditev tretje države, za katero je Komisija menila, da zagotavlja ustrezno raven varstva temeljnih pravic, ki pa glede na pozneje pridobljene informacije ni določala *nobene* možnosti, da bi posameznik lahko uporabil pravna sredstva za pridobitev dostopa do svojih osebnih podatkov ali dosegel popravilo ali izbris takih podatkov.

327. S predvidenim sporazumom, ki pomeni mednarodno zavezo za Kanado, je tej dejansko naloženo, naj zagotovi uvedbo in učinkovitost takih pravnih sredstev. Zaradi tega in ob upoštevanju, da je postopek za izdajo mnenja preventiven, ta ugotovitev po mojem mnenju zadošča za sklep, da je člen 14(2) predvidenega sporazuma združljiv s členom 47 Listine.¹¹⁹

VIII – Predlog

328. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na predlog za izdajo mnenja, ki ga je vložil Parlament, odgovori tako:

1. Akt Sveta o sklenitvi predvidenega sporazuma med Kanado in Evropsko unijo o prenosu in obdelavi podatkov iz evidence podatkov o potnikih (PNR), podpisanega 25. junija 2014, mora temeljiti na členih 16(2), prvi pododstavek, PDEU in 87(2)(a) PDEU v povezavi s členom 218(6)(a)(v) PDEU.
2. Predvideni sporazum je združljiv s členom 16 PDEU ter členi 7, 8 in 52(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, če:
 - se kategorije podatkov iz evidence podatkov o potnikih (PNR) v zvezi z letalskimi potniki, našteje v Prilogi k predvidenemu sporazumu, formulirajo jasno in natančno ter se občutljivi podatki v smislu predvidenega sporazuma izključijo z njegovega področja uporabe;
 - se kazniva dejanja, zajeta z opredelitvijo hudega mednarodnega kaznivega dejanja iz člena 3(3) predvidenega sporazuma, izčrpno naštejejo v tem sporazumu ali Prilogi k njemu;
 - se v predvidenem sporazumu dovolj jasno in natančno opredeli organ, odgovoren za obdelavo podatkov iz evidence podatkov o potnikih, tako da se zagotovita varstvo in varnost navedenih podatkov;
 - se v predvidenem sporazumu izrecno opredelijo načela in pravila, ki se uporabljajo za vnaprej določene scenarije ali merila za ocenjevanje in za podatkovne zbirke, s katerimi se primerjajo podatki iz evidence podatkov o potnikih pri avtomatski obdelavi teh podatkov, ter ki omogočajo, da se znatno in nediskriminatorno omeji število „ciljnih“ oseb na tiste, glede katerih obstaja utemeljen sum vpletenosti v teroristično ali hudo mednarodno kaznivo dejanje;
 - se v predvidenem sporazumu natančno navede, da so samo uradniki kanadskega pristojnega organa pooblaščen za dostopanje do podatkov iz evidence podatkov o potnikih, in se določijo objektivna merila, s katerimi je mogoče opredeliti število teh uradnikov;
 - se v predvidenem sporazumu obrazloženo navedejo objektivni razlogi, s katerimi je utemeljena potreba po hrambi vseh podatkov iz evidence podatkov o potnikih za najdaljše obdobje petih let;

¹¹⁹ Dodati je treba, da ko bo predvideni sporazum sklenjen, njegov člen 26 določa skupen pregled izvajanja sporazuma eno leto po začetku njegove veljavnosti in nato v rednih intervalih ter v vsakem primeru štiri leta po začetku njegove veljavnosti. Če bi izvajanje člena 14(2) tega sporazuma povzročalo težave, bi jih torej pogodbenici lahko ocenili in eventualno rešili na podlagi člena 25(1) navedenega sporazuma ali pa bi lahko Unija, če rešitev ne bi bila dosežena, prenehala izvajati predvideni sporazum v skladu s postopkom iz njegovega člena 25(2). Poleg tega, ko bi bil predvideni sporazum vpeljan v pravni red Unije, po mojem mnenju nobeden od teh postopkov ne bi ogrozil možnosti, da nacionalno sodišče države članice, ki bi eventualno odločalo o sporu v zvezi z izvajanjem tega sporazuma, Sodišču postavi vprašanje za predhodno odločanje glede veljavnosti sklepa o sklenitvi navedenega sporazuma ob upoštevanju člena 5 predvidenega sporazuma in okoliščin, nastalih po sprejetju navedenega sklepa, po analogiji s tem, kar je Sodišče priznalo v točki 77 sodbe z dne 6. oktobra 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650), v zvezi s preizkusom veljavnosti odločbe Komisije o ustreznosti. Vprašanje, kakšen bi bil vpliv mnenja Sodišča, ki bo izdano v obravnavani zadevi, na odgovor, ki bi ga bilo treba dati na tak predlog za sprejetje predhodne odločbe glede veljavnosti, presega okvir teh sklepnih predlogov.

- se v primeru, da se najdaljše petletno obdobje hrambe podatkov iz evidence podatkov o potnikih šteje za potrebno, s predvidenim sporazumom zagotovi „anonimizacija“ s prikritjem vseh podatkov PNR, na podlagi katerih je mogoče neposredno prepoznati letalskega potnika;
 - se s predvidenim sporazumom preučitev, ki jo izvede kanadski pristojni organ glede ravni varstva, zagotovljene pri drugih kanadskih javnih organih in javnih organih tretjih držav, ter morebitna odločitev, sprejeta v posameznih primerih, o razkritju podatkov iz evidence podatkov o potnikih navedenim organom pogojita s predhodnim nadzorom, ki ga opravi neodvisen organ ali sodišče;
 - se o namenu prenosa podatkov iz evidence podatkov o potnikih v zvezi z državljanom države članice Evropske unije drugemu kanadskemu javnemu organu ali javnemu organu tretje države predhodno obvestijo pristojni organi zadevne države članice in/ali Evropska komisija, preden se podatki dejansko razkrijejo;
 - se v predvidenem sporazumu z jasnim in natančnim pravilom sistematično zagotavlja nadzor s strani neodvisnega organa v smislu člena 8(3) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah nad spoštovanjem zasebnosti in varstva osebnih podatkov potnikov, katerih podatki iz evidence podatkov o potnikih se obdelujejo, in
 - se v predvidenem sporazumu jasno navede, da se zahtevki potnikov, ki niso prisotni na kanadskem ozemlju, za dostop, popravek in zaznamek lahko vložijo bodisi neposredno bodisi z upravnim pravnim sredstvom pri neodvisnem javnem organu.
3. Predvideni sporazum je nezdružljiv s členi 7, 8 in 52(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah v delu, v katerem:
- člen 3(5) predvidenega sporazuma ob preseganju tega, kar je nujno potrebno, omogoča razširitev možnosti obdelave podatkov iz evidence podatkov o potnikih neodvisno od namena preprečevanja in odkrivanja terorističnih in hudih mednarodnih kaznivih dejanj, navedenega v členu 3 tega sporazuma;
 - člen 8 predvidenega sporazuma določa, da Kanada obdeluje, uporablja in hrani podatke iz evidence podatkov o potnikih, ki vsebujejo občutljive podatke;
 - se s členom 12(3) predvidenega sporazuma ob preseganju tega, kar je nujno potrebno, Kanadi podeljuje pravica, da razkrije informacije ob upoštevanju utemeljenih pravnih zahtev in omejitev;
 - je s členom 16(5) predvidenega sporazuma Kanadi dovoljeno, da hrani podatke iz evidence podatkov o potnikih za najdaljše obdobje petih let med drugim za vsak poseben ukrep, pregled, preiskavo ali sodni postopek, ne da bi se zahtevala kakršna koli zveza z namenom preprečevanja in odkrivanja terorističnih in hudih mednarodnih kaznivih dejanj, navedenim v členu 3 tega sporazuma, in
 - se s členom 19 predvidenega sporazuma dopušča prenos podatkov iz evidence podatkov o potnikih javnemu organu tretje države, ne da bi se kanadski pristojni organ pod nadzorom neodvisnega organa prej prepričal, da zadevni javni organ tretje države, ki je prejemnik, ne sme sam dalje razkriti navedenih podatkov drugim subjektom, eventualno iz druge tretje države.