



KOMUNIKAT PRASOWY nr 105/22

Luksemburg, dnia 21 czerwca 2022 r.

Wyrok Trybunału w sprawie C-817/19 | Ligue des droits humains

Trybunał uznał, że poszanowanie praw podstawowych wymaga, aby uprawnienia przewidziane w dyrektywie PNR były ograniczone do tego, co jest ściśle niezbędne

W przypadku braku rzeczywistego i aktualnego lub przewidywalnego zagrożenia terrorystycznego, przed którym stoi państwo członkowskie, prawo Unii stoi na przeszkodzie przepisom krajowym przewidującym przekazywanie i przetwarzanie danych PNR w odniesieniu do lotów wewnątrzunijnych, jak również do transportu innymi środkami w obrębie Unii

Dyrektywa PNR¹ wprowadza systematyczne przetwarzanie znacznej ilości danych PNR (Passenger Name Record) pasażerów lotniczych lotów pozaunijnych przy wjeździe do Unii i wyjeździe z Unii, do celów zwalczania terroryzmu i poważnej przestępczości. Ponadto w art. 2 tej dyrektywy przewidziano możliwość stosowania jej przez państwa członkowskie także do lotów wewnątrzunijnych.

Ligue des droits humains (LDH) jest stowarzyszeniem o celu niezarobkowym, które w lipcu 2017 r. wniosło do Cour constitutionnelle (trybunału konstytucyjnego, Belgia) skargę o stwierdzenie nieważności w całości lub w części ustawy z dnia 25 grudnia 2016 r. o przetwarzaniu danych pasażerów, transponującej do prawa belgijskiego zarówno dyrektywę PNR, jak i dyrektywę API² i dyrektywę 2010/65³. W przekonaniu LDH ustawa ta narusza **zagwarantowane w prawie belgijskim i w prawie Unii prawo do poszanowania życia prywatnego i ochrony danych osobowych**. LDH zakwestionowało, po pierwsze, bardzo szeroki charakter danych PNR oraz, po drugie, ogólny charakter gromadzenia, przekazywania i przetwarzania tych danych. Stowarzyszenie to podniosło również, że ustawa narusza swobodny przepływ osób, pośrednio przywracając kontrole graniczne poprzez rozszerzenie systemu PNR na loty wewnątrzunijne oraz na transport innymi środkami w obrębie Unii (CP nr 19/22).

W październiku 2019 r. Cour constitutionnelle skierował do Trybunału Sprawiedliwości dziesięć pytań prejudycjalnych dotyczących między innymi ważności dyrektywy PNR oraz zgodności ustawy z dnia 25 grudnia 2016 r. z prawem unijnym.

W ogłoszonym w dniu dzisiejszym wyroku Trybunał orzekł **w pierwszej kolejności**, że ponieważ dokonana przez Trybunał **wykładnia** przepisów **dyrektywy PNR w świetle praw podstawowych** gwarantowanych w art. 7, 8 i 21 oraz w art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej "kartą") **zapewnia zgodność tej dyrektywy** z tymi artykułami, analiza pytań prejudycjalnych nie wykazała żadnej okoliczności mogącej wpłynąć na

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/681 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR) do zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie, wykrywania ich i ścigania (Dz.U. 2016 L 119, s. 132).

² Dyrektywa Rady 2004/82/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie zobowiązania przewoźników do przekazywania danych pasażerów (Dz.U. L 261, s. 24).

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/65/UE z dnia 20 października 2010 r. w sprawie formalności sprawozdawczych dla statków wchodzących do lub wychodzących z portów państw członkowskich i uchylająca dyrektywę 2002/6/WE (Dz.U. 2010, L 283, s. 1).

ważność owej dyrektywy.

Na wstępie Trybunał przypomniał, że **akt Unii powinien być interpretowany, tak dalece, jak to możliwe, w sposób, który nie podważa jego ważności, i w zgodzie** z całością prawa pierwotnego, w tym w szczególności z **postanowieniami karty**, oraz że państwa członkowskie powinny w związku z tym czuwać, aby nie opierać się na takiej jego wykładni, która pozostawałaby w sprzeczności z prawami podstawowymi chronionymi przez porządek prawny Unii lub z innymi zasadami ogólnymi uznanymi w tym porządku prawnym. W odniesieniu do **dyrektywy PNR** Trybunał wyjaśnił, że **wiele jej motywów i przepisów wymaga takiej wykładni zgodnej**, podkreślając wagę, jaką prawodawca Unii przywiązuje - odwołując się do wysokiego poziomu ochrony danych - do pełnego poszanowania praw podstawowych zapisanych w karcie.

Trybunał stwierdził, że **dyrektywa PNR ustanawia istotne ingerencje** w prawa zagwarantowane na mocy art. 7 i 8 karty ze względu między innymi na to, że jej celem jest wprowadzenie systemu nadzoru o charakterze stałym, nieukierunkowanym i systematycznym, przewidującego zautomatyzowaną ocenę danych osobowych wszystkich pasażerów korzystających z usług transportu lotniczego. Trybunał przypomniał, że **możliwość uzasadnienia** przez państwa członkowskiej takiej ingerencji musi być oceniana z uwzględnieniem jej wagi oraz tego, czy **znaczenie realizowanego celu w interesie ogólnym pozostaje w związku z tą wagą**.

Trybunał stwierdził, że **przekazywanie, przetwarzanie i przechowywanie danych PNR** przewidziane w tej dyrektywie można uznać **za ograniczone do tego, co jest ściśle niezbędne** do celów zwalczania przestępstw terrorystycznych i poważnej przestępczości, **pod warunkiem że uprawnienia przewidziane w tej dyrektywie będą interpretowane w sposób zawężający**. W tym względzie w ogłoszonym w dniu dzisiejszym wyroku stwierdzono między innymi, że :

- System ustanowiony na mocy dyrektywy PNR powinien **obejmować wyłącznie dające się jednoznacznie zidentyfikować informacje przewidziane w rubrykach określonych w załączniku I** do tej dyrektywy, które mają związek z wykonanym lotem i danym pasażerem, co oznacza, w odniesieniu do niektórych rubryk w tym załączniku, że objęte są wyłącznie informacje, o których mowa w sposób wyraźny.
- Stosowanie systemu ustanowionego dyrektywą PNR powinno być **ograniczone do przestępstw terrorystycznych i do wyłącznie poważnych form przestępczości mających obiektywny związek, co najmniej pośredni, z przewozem lotniczym pasażerów**. Jeśli chodzi o te formy, stosowanie wspomnianego systemu nie może zostać rozszerzone na przestępstwa, które – choć spełniają przewidziane przez tę dyrektywę kryterium dotyczące wagi i mowa o nich w szczególności w załączniku II do wspomnianej dyrektywy – należą do przestępstw pospolitych, stosownie do specyfiki krajowych systemów prawa karnego.
- Ewentualne **rozszerzenie stosowania dyrektywy PNR na całość lub część lotów wewnątrzunijnych**, o którym może zdecydować państwo członkowskie, korzystając z możliwości przewidzianej w tej dyrektywie, musi być **ograniczone do tego, co jest ściśle niezbędne**. W tym celu takie rozszerzenie musi móc podlegać **skutecznej kontroli dokonywanej przez sąd lub niezależny organ administracyjny**, którego decyzje mają moc wiążącą. W tym względzie Trybunał uściślił, że:
 - w jedynej sytuacji, gdy takie państwo członkowskie stwierdzi istnienie wystarczająco konkretnych okoliczności, aby uznać, że stoi w obliczu **rzeczywistego i aktualnego lub przewidywalnego zagrożenia terrorystycznego**, zastosowanie omawianej dyrektywy do **wszystkich lotów wewnątrzunijnych** z lub do tego państwa członkowskiego, przez okres ograniczony do tego, co ściśle niezbędne, ale odnawialny, **nie może przekraczać granic tego, co ściśle niezbędne**;
 - w **braku takiego zagrożenia terrorystycznego** stosowanie tej dyrektywy nie może obejmować wszystkich lotów wewnątrzunijnych, lecz **powinno być ograniczone do lotów wewnątrzunijnych dotyczących w szczególności określonych tras lotniczych lub schematów podróży albo określonych portów lotniczych**, w odniesieniu do których istnieją, w ocenie danego państwa członkowskiego, przesłanki uzasadniające takie zastosowanie. Ściśle konieczny charakter takiego zastosowania do lotów

wewnątrzunijnych wyselekcjonowanych w ten sposób powinien podlegać regularnemu przeglądowi, stosownie do ewolucji przesłanek, które uzasadniły taką selekcję.

- Do celów **wstępnej oceny danych PNR**, która ma na celu identyfikację osób, w odniesieniu do których wymagane jest dalsze pogłębione badanie przed ich przylotem lub odlotem i która jest najpierw przeprowadzana **w drodze automatycznego przetwarzania danych**, jednostka do spraw informacji o pasażerach (JIP) może, po pierwsze, sprawdzić te dane **wyłącznie w bazach danych dotyczących osób lub przedmiotów poszukiwanych lub objętych wpisem**. Te bazy danych muszą być niedyskryminujące i wykorzystywane przez właściwe organy w związku ze zwalczaniem przestępstw terrorystycznych i poważnej przestępczości, które mają obiektywny, przynajmniej pośredni, związek z lotniczym transportem osób. Co się tyczy, po drugie, wstępnej oceny w świetle uprzednio ustalonych kryteriów, JIP **nie może wykorzystywać technologii opartych na sztucznej inteligencji w ramach systemów uczenia maszynowego („machine learning”)**, które mogą modyfikować – bez udziału i kontroli człowieka – proces oceny, a w szczególności kryteria oceny, na których opiera się wynik zastosowania tego procesu oraz wyważenie tych kryteriów. Owe kryteria muszą zostać ustalone w taki sposób, aby ich stosowanie było ukierunkowane konkretnie na osoby, na których mogłoby ciążyć racjonalnie podejrzenie udziału w przestępstwach terrorystycznych lub w poważnej przestępczości i uwzględniało zarówno okoliczności obciążające, jak i odciążające, przy jednoczesnym unikaniu dyskryminacji pośredniej lub bezpośredniej.
- Biorąc pod uwagę **poziom błędów nieodłącznie związany z takim automatycznym przetwarzaniem** danych PNR oraz dość istotną liczbę wyników „fałszywie pozytywnych”, które uzyskano w wyniku jego stosowania w latach 2018 i 2019, zdolność systemu ustanowionego na mocy dyrektywy PNR do osiągnięcia założonych celów zależy zasadniczo od prawidłowego funkcjonowania **weryfikacji wyników pozytywnych** uzyskanych w ramach takiego przetwarzania, którą JIP przeprowadza na drugim etapie **za pomocą metod nieautomatyzowanych**. W tym względzie państwa członkowskie muszą zapewnić **jasne i precyzyjne zasady, które będą wytyczać kierunek i ramy** analizy przeprowadzanej przez pracowników JIP odpowiedzialnych za tę **indywidualną kontrolę**, aby zapewnić pełne poszanowanie praw podstawowych zapisanych w art. 7, 8 i 21 karty, a w szczególności zagwarantować spójną praktykę administracyjną w ramach JIP, która respektuje zasadę niedyskryminacji. W szczególności muszą dopilnować, by JIP ustaliła **obiektywne kryteria przeglądu** umożliwiające jej pracownikom sprawdzenie, z jednej strony, czy i w jakim stopniu wynik pozytywny (*hit*) rzeczywiście dotyczy osoby, która może być zaangażowana w przestępstwa terrorystyczne lub poważną przestępczość, a z drugiej strony – czy przetwarzanie automatyczne ma charakter niedyskryminujący. W tym kontekście Trybunał podkreślił również, że właściwe organy muszą zapewnić, aby osoba zainteresowana mogła zrozumieć działanie wcześniej ustalonych kryteriów oceny i programów stosujących te kryteria, tak aby mogła z pełną świadomością istotnych okoliczności zdecydować, czy chce skorzystać z prawa do wniesienia odwołania do sądu, czy też nie. Podobnie, w ramach takiego odwołania, sąd odpowiedzialny za kontrolę legalności decyzji podjętej przez właściwe organy oraz, z wyjątkiem przypadków zagrożenia bezpieczeństwa państwa, osoba zainteresowana, muszą mieć możliwość zapoznania się ze wszystkimi motywami i dowodami, na podstawie których taka decyzja została podjęta, w tym z ustalonymi wcześniej kryteriami oceny oraz działaniem programów stosujących te kryteria.
- **Następcze przekazanie i ocena danych PNR**, to jest po przylocie lub odlocie danej osoby, mogą być dokonane wyłącznie na podstawie **nowych okoliczności i obiektywnych elementów**, które albo rodzą uzasadnione podejrzenie, że dana osoba brała udział w poważnym przestępstwie obiektywnie powiązonym, co najmniej pośrednio, z przewozem lotniczym pasażerów, albo dopuszczają możliwość, że dane te mogłyby, w konkretnym przypadku, skutecznie przyczynić się do zwalczania tak powiązanych przestępstw terrorystycznych. Przekazywanie danych PNR do celów takiej oceny następczej musi co do zasady, z wyjątkiem należycie uzasadnionych pilnych przypadków, podlegać uprzedniej kontroli sądu lub niezależnego organu administracyjnego, na uzasadniony wniosek właściwych organów, niezależnie od tego, czy wniosek ten został złożony przed upływem czy po upływie sześciu miesięcy od przekazania tych danych JIP.

W drugiej kolejności Trybunał uznał, że dyrektywa PNR, interpretowana w świetle karty, **stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, które zezwalają na przetwarzanie danych PNR** zgromadzonych zgodnie z tą dyrektywą **do celów innych niż te, które zostały wyraźnie określone w art. 1 ust. 2 tej dyrektywy.**

W trzeciej kolejności, jeśli chodzi o **okres przechowywania danych PNR**, Trybunał orzekł, że art. 12 dyrektywy PNR, w związku z art. 7 i 8 oraz art. 52 ust. 1 karty, **stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, które przewidują ogólny pięcioletni okres przechowywania takich danych, mający zastosowanie bez rozróżnienia do wszystkich pasażerów lotniczych.**

Zdaniem Trybunału, **po upływie początkowego sześciomiesięcznego okresu przechowywania danych**, przechowywanie danych PNR **nie jawi się** bowiem jako ograniczone do tego, co jest ściśle **niezbędne** w odniesieniu do tych pasażerów lotniczych, dla których ani wstępna ocena, ani ewentualne kontrole przeprowadzone w początkowym sześciomiesięcznym okresie przechowywania, ani **żadne** inne **okoliczności** nie **wykazały** istnienia obiektywnych elementów – takich jak fakt, że dane PNR odnośnych pasażerów dały wynik pozytywny, zweryfikowany w ramach wstępnej oceny – o takim charakterze, który pozwala stwierdzić **ryzyko popełnienia przestępstw terrorystycznych lub udziału w poważnej przestępczości**, które mają obiektywny związek, przynajmniej pośredni, z podróżą lotniczą odbytą przez tych pasażerów. Trybunał uznał **natomiast**, że **w początkowym okresie sześciu miesięcy** przechowywanie danych PNR **wszystkich pasażerów lotniczych** podlegających systemowi ustanowionemu przez tę dyrektywę nie wydaje się, co do zasady, wykraczać poza granice tego, co jest ściśle konieczne.

W czwartej kolejności Trybunał orzekł, że prawo Unii **sprzeciwia się przepisom krajowym**, które przewidują, **przy braku rzeczywistego i aktualnego lub przewidywalnego zagrożenia terrorystycznego**, przed którym stoi dane państwo członkowskie, **system przekazywania** przez przewoźników lotniczych i organizatorów podróży oraz **przetwarzania** przez właściwe organy **danych PNR dotyczących wszystkich lotów wewnątrzunijnych i transportu innymi środkami na terytorium Unii**, z tego państwa członkowskiego, do niego lub przez nie przechodzących, do celów zwalczania przestępstw terrorystycznych i poważnej przestępczości. W takiej sytuacji stosowanie systemu ustanowionego na mocy dyrektywy PNR musi bowiem być ograniczone do przekazywania i przetwarzania danych PNR dotyczących lotów lub przewozów odnoszących się w szczególności do określonych tras lub schematów podróży lub do określonych portów lotniczych, stacji kolejowych lub portów morskich, co do których istnieją przesłanki uzasadniające takie zastosowanie. Ponadto Trybunał uściślił, że prawo Unii stoi na przeszkodzie przepisom krajowym przewidującym taki system przekazywania i przetwarzania takich danych w celu poprawy kontroli granicznej i zwalczania nielegalnej imigracji.

UWAGA: Odesłanie prejudycjalne pozwala sądom państw członkowskich, w ramach rozpatrywanego przez nie sporu, zwrócić się do Trybunału z pytaniem o wykładnię prawa Unii lub o ocenę ważności aktu Unii. Trybunał nie rozpoznaje sporu krajowego. Do sądu krajowego należy rozstrzygnięcie sprawy zgodnie z orzeczeniem Trybunału. Orzeczenie to wiąże w ten sam sposób inne sądy krajowe, które spotkają się z podobnym problemem.

Dokument nieoficjalny, sporządzony na użytek mediów, który nie wiąże Trybunału Sprawiedliwości.

[Pełny tekst i streszczenie](#) wyroku są publikowane na stronie internetowej CURIA w dniu ogłoszenia.

Osoba odpowiedzialna za kontakty z mediami: Balázs Lehoczki ☎ (+352) 4303 5499

Nagranie wideo z ogłoszenia wyroku jest dostępne przez „[Europe by Satellite](#)” ☎ (+32) 2 2964106.

Pozostaliśmy w kontakcie!

