

**Predmet C-222/20**

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 98. stavka 1.  
Poslovnika Suda**

**Datum podnošenja:**

27. svibnja 2020.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Verwaltungsgericht Wiesbaden (Njemačka)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

15. svibnja 2020.

**Tužitelj:**

OC

**Tuženik:**

Savezna Republika Njemačka

---

**Predmet glavnog postupka**

Dopuštenost prijenosa podataka o putnicima

**Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku**

Tumačenje prava Unije, članak 267. UFEU-a

**Prethodna pitanja**

1. Treba li članak 21. i članak 67. stavak 2. UFEU-a tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis kojim se primjenom klauzule o proširenju primjene iz članka 2. stavka 1. Direktive (EU) 2016/681 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o [uporabi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) u svrhu] sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela (SL 2016., L 119, str. 132.; u daljnjem tekstu: Direktiva o PNR-u) u pogledu letova unutar Europske unije također predviđa da zračni prijevoznici bez iznimke prenose

opsežne evidencije podataka o svim putnicima odjelima za informacije o putnicima (PIU) koje su osnovale države članice i da te evidencije podataka u PIU-ovima, neovisno o rezervaciji putovanja zrakoplovom, treba neopravdano pohraniti, da ih treba upotrebljavati za usporedbu s bazama podataka i predlošcima i naposljetku čuvati (u ovom slučaju: članak 2. stavak 3. Gesetza über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/681 (Zakon o obradi podataka o putnicima kojim se prenosi Direktiva (EU) 2016/681) od 6. lipnja 2017. (BGBl. I, str. 1484.), koji je izmijenjen člankom 2. Zakona od 6. lipnja 2017. (BGBl. I, str. 1484.; u daljnjem tekstu: FlugDaG)?

2. Proizlazi li iz članka 7. i 8. Povelje Europske unije o temeljnim pravima da se u nacionalnim propisima o prenošenju članka 3. točke 9. u vezi s Prilogom II. Direktivi o PNR-u (u ovom slučaju: članak 4. stavak 1. FlugDaG-a) relevantne nacionalne kaznene odredbe na koje se odnose kaznena djela navedena u Direktivi o PNR-u trebaju nabrojati taksativno i jasno?
3. Treba li članke 7. i 8. Povelje tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis države članice (u ovom slučaju: članak 6. stavak 4. FlugDaG-a) kojim se tijelima dotične države članice, ako imaju funkciju izvršavanja zakonodavstva, omogućuje da obrađuju prenesene podatke iz PNR-a i u svrhe koje nisu sprečavanje, otkrivanje, istraga i kazneni progon kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela kad saznanja, uključujući i na temelju dodatnih informacija, opravdavaju sumnju u pogledu određenog drugog kaznenog djela?
4. Je li klauzula o proširenju primjene iz članka 2. stavka 1. Direktive o PNR-u kojom se dopušta nacionalni propis u skladu s kojim Direktivu o PNR-u treba primjenjivati i na letove unutar Europske unije (u ovom slučaju: članak 2. stavak 3. FlugDaG-a) i koja dovodi do toga da unutar Unije dolazi do dvostrukog prikupljanja podataka (zemlja polazišta i zemlja odredišta prikupljaju podatke iz PNR-a), uzimajući u obzir načelo ekonomičnosti korištenja podacima, u skladu s člancima 7. i 8. Povelje?
5. U slučaju da se Direktivom o PNR-u ne povređuje nadređeno pravno pravilo (vidjeti Verwaltungsgericht Wiesbaden (Upravni sud u Wiesbadenu, Njemačka), rješenje od 13. svibnja 2020., broj dokumenta 6 K 805/19.WI) i da je ona stoga primjenjiva:
  - (a) Treba li članak 7. stavke 4. i 5. Direktive o PNR-u tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis države članice (u ovom slučaju: članak 6. stavak 4. FlugDaG-a) kojim se tijelima dotične države članice, ako imaju funkciju izvršavanja zakonodavstva, omogućuje da obrađuju prenesene podatke iz PNR-a i u svrhe koje nisu sprečavanje, otkrivanje, istraga i kazneni progon kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela kad

saznanja, uključujući i na temelju dodatnih informacija, opravdavaju sumnju u pogledu određenog drugog kaznenog djela (takozvano slučajno hvatanje)?

- (b) Je li praksa države članice da uvrsti tijelo (u ovom slučaju: Bundesamt für Verfassungsschutz (Savezni ured za zaštitu Ustava, Njemačka)) na popis nadležnih tijela u skladu s člankom 7. stavkom 1. Direktive o PNR-u koje u skladu s nacionalnim pravom (u ovom slučaju: članak 5. stavak 1. u vezi s člankom 3. stavkom 1. Gesetza über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und das Bundesamt für Verfassungsschutz (Zakon o suradnji Savezne Republike Njemačke i saveznih zemalja o pitanjima koja se odnose na zaštitu Ustava i o Saveznom uredu za zaštitu Ustava) zbog nacionalne obveze diobe vlasti nema policijske ovlasti, u skladu s člankom 7. stavkom 2. Direktive o PNR-u?

### **Navedene odredbe prava Unije**

Povelja Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), članci 7., 8. i 52.

Članci 21. i 67. UFEU-a

Direktiva (EU) 2016/681 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o uporabi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela (SL 2016., L 119, str. 132.)

Direktiva (EU) 2016/680 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka od strane nadležnih tijela u svrhe sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenih sankcija i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Okvirne odluke Vijeća 2008/977/PUP (SL 2016., L 119, str. 89. i ispravak SL 2018., L 127, str. 14.)

Uredba (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (SL 2016., L 77, str. 1.)

### **Navedene nacionalne odredbe**

Gesetz über die Verarbeitung von Fluggastdaten zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/681 (Zakon o obradi podataka o putnicima kojim se prenosi Direktiva (EU) 2016/681 (u daljnjem tekstu: FlugDaG)

Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (Zakon o suradnji Savezne Republike Njemačke i saveznih zemalja o pitanjima koja se

odnose na zaštitu Ustava i o Saveznom uredu za zaštitu Ustava, u daljnjem tekstu: BVerfSchG), članci 3., 5. i 8.

### **Kratki prikaz činjenica i postupka**

- 1 FlugDaG, kojim je Direktiva 2016/681 prenesena u njemačko pravo, stupio je na snagu 10. lipnja 2017. Tom direktivom uređuje se prijenos podataka iz PNR-a u pogledu letova iz država članica Europske unije u treće zemlje i iz trećih zemalja u države članice Unije kao i obrada tih podataka.
- 2 Članak 4. Direktive 2016/681 obvezuje države članice na osnivanje takozvanih odjela za informacije o putnicima (PIU) koji su nadležni za prikupljanje podataka iz PNR-a od zračnih prijevoznika, njihovu pohranu i obradu i prijenos nadležnim tijelima kao i za razmjenu podataka iz PNR-a i rezultata obrade tih podataka. U skladu s člankom 8. u vezi s Prilogom I. Direktivi 2016/681, države članice trebaju obvezati sve zračne prijevoznike na prenošenje određene skupine podataka iz PNR-a PIU-ovima države članice na čijem se državnom području nalazi polazište ili odredište odgovarajućih letova. U skladu s člankom 9. Direktive 2016/681, države članice mogu međusobno zahtijevati i prenositi podatke iz PNR-a. Prijenos evidencije podataka trećim zemljama moguć je pod uvjetima utvrđenima u članku 11. Direktive. Člankom 6. Direktive uređuje se obrada podataka, koju među ostalim treba izvršiti automatiziranom usporedbom podataka s bazama podataka i prethodno utvrđenim kriterijima procjene (u FlugDaG-u označeni kao „predlošci”).
- 3 Tužitelj je talijanski državljaniin s boravištem u Bruxellesu (Belgija). Letio je 2. studenoga 2019. iz Bruxellesa u Berlin (Njemačka) i 5. studenoga 2019. iz Berlina natrag u Bruxelles. Zahtijeva da se utvrdi da je obrada njegovih podataka o putnicima u pogledu tih letova bila nezakonita i da se ti podaci obrišu.

### **Kratki pregled obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku**

- 4 Za donošenje odluke u glavnom postupku relevantno je pitanje povređuju li se Direktivom 2016/681 UFEU ili Povelja u cijelosti ili djelomično. U tom slučaju ne primjenjuje se FlugDaG kao nacionalni zakon, tako da je sporna obrada podataka nedopuštena i tužitelj ima pravo na brisanje podataka.

### ***Prvo pitanje: sloboda kretanja u skladu s člankom 21. UFEU-a***

- 5 U skladu s člankom 1. stavkom 1. Direktive 2016/681, zračni prijevoznici obvezni su prilikom svakog leta između Unije i trećih zemalja bez iznimke prenijeti podatke iz PNR-a o svim putnicima PIU-ovima država članica kod kojih se ti podaci automatizirano obrađuju i čuvaju pet godina. Članak 2. stavak 1. te direktive sadržava klauzulu o proširenju primjene kojom se državama članicama dopušta primjena Direktive i na letove unutar Europske unije. U skladu s

člankom 2. stavkom 2. Direktive, u tom slučaju sve odredbe Direktive primjenjuju se na letove unutar Unije kao da se radi o letovima između Unije i trećih zemalja.

- 6 Njemačka je na temelju članka 2. stavka 3. FlugDaG-a iskoristila tu mogućnost. U skladu s tom odredbom, podatke iz PNR-a treba prenijeti u pogledu svih linijskih, čarter i taksi prijevoza, koji se ne upotrebljavaju u vojne svrhe i čije se polazište nalazi u Saveznoj Republici Njemačkoj, a odredište u nekoj drugoj državi ili čije se polazište nalazi u nekoj drugoj državi, a čija je zemlja odredišta ili tranzitna zemlja Njemačka. U tom pogledu, u skladu s njemačkim pravom, za sve letove unutar Europske unije iz Njemačke i u Njemačku primjenjuju se iste odredbe kao i na letove između Unije i trećih zemalja.
- 7 U pogledu obrade podataka nije potreban određeni razlog, primjerice konkretne naznake koje upućuju na povezanost s međunarodnim terorizmom ili organiziranim kriminalom. To dovodi da toga da se u kratkim razdobljima obrađuju i pohranjuju stotine bilijuna evidentiranih podataka. Stoga se „zadržavanje podataka” o putnicima očito odnosi na temeljna prava vrlo velikog dijela sveukupnog europskog stanovništva.
- 8 Evidencije podataka koje treba prenijeti i koje su propisane člankom 2. stavkom 2. FlugDaG-a vrlo su opsežne i obuhvaćaju, osim imena i adresa putnika te cjelovitog plana puta, i informacije koje se odnose na prtljagu, druge putnike, sve podatke o načinu plaćanja kao i „opće primjedbe” koje nisu pobliže određene. Svi ti podaci omogućuju donošenje konkretnih zaključaka o privatnom i poslovnom životu ispitanikâ. Naime, iz tih zaključaka proizlazi tko je i kada, u čijoj pratnji i kamo putovao, koje sredstvo plaćanja je pritom upotrijebljeno i koji kontaktni podaci su navedeni te je li ispitanik putovao s laganom ili teškom prtljagom. Na temelju polja za slobodan unos teksta koje sadržava „opće primjedbe” može se doći do dodatnih podataka čiji je opseg u potpunosti nejasan.
- 9 Sud koji je uputio zahtjev smatra da su obrada i pohrana podataka iz PNR-a usporedivi sa zadržavanjem podataka u telekomunikacijskom području. U tom pogledu Sud je pojasnio da zadržavanje podataka predstavlja zadiranje velikih razmjera i osobite težine u prava zajamčena člancima 7. i 8. Povelje. Naime, masovno, neopravdano pohranjivanje opsežnih evidencija podataka kojima se omogućuje donošenje zaključaka o privatnom i poslovnom životu ispitanikâ može kod tih osoba stvoriti osjećaj trajnog nadzora (presuda od 8. travnja 2014., Digital Rights Ireland i dr., C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238, t. 37.).
- 10 Sud koji je uputio zahtjev, High Court (Visoki sud, Irska), već je u tom prvom postupku u pogledu zadržavanja podataka istaknuo pitanje o usklađenosti Direktive 2006/24/EZ s pravom građana na slobodu kretanja i boravka na državnom području država članica iz članka 21. UFEU-a (presuda od 8. travnja 2014., Digital Rights Ireland i dr., C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238, t. 18.). Budući da je Sud Direktivu proglasio nevaljanom već zbog povreda članaka 7. i 8. Povelje, nije odgovorio na prethodno pitanje o članku 21. UFEU-a koje je uputio

High Court (Visoki sud) (presuda od 8. travnja 2014., Digital Rights Ireland i dr., C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238, t. 72.).

- 11 U prilog tomu da je riječ o zadiranju u prava zajamčena člankom 21. UFEU-a opsežnom obradom podataka iz PNR-a govori činjenica da se kod ispitanikâ može stvoriti osjećaj nadzora. Točno je da se obradom podataka o putnicima ne zabranjuje ili izravno ograničava boravak ili kretanje na državnom području država članica. Međutim, sudskom praksom Suda priznaje se da je potrebno opravdati čak i samo neizravna ograničenja članka 21. UFEU-a (vidjeti presude od 13. lipnja 2019., Topfit i Biffi, C-22/18, EU:C:2019:497, t. 47. i od 2. lipnja 2016., Bogendorff von Wolfersdorff, C-438/14, EU:C:2016:401, t. 37.). Valja pretpostaviti da osjećaj trajnog državnog nadzora kod mnogih građana dovodi do toga da se neće ili će se samo u ograničenoj mjeri koristiti svojim temeljnim pravima Unije, kao što je pravo slobodnog kretanja i boravka. U tom pogledu riječ je o neizravnom zadiranju u prava zajamčena člankom 21. UFEU-a.
- 12 Sud koji je uputio zahtjev ima ozbiljne dvojbe u pogledu toga je li to zadiranje opravdano. Točno je da u skladu sa sudskom praksom Suda cilj Direktive 2016/681 koji se odnosi na borbu protiv terorizma i teških kaznenih djela predstavlja cilj od općeg interesa i time legitimni cilj Unije (vidjeti mišljenje Suda 1/15 od 26. srpnja 2017., EU:C:2017:592, t. 139.). Međutim, mjere kojima se zadire u temeljnu slobodu, poput one predviđene u članku 21. UFEU-a, mogu se opravdati objektivnim razlozima samo ako su nužne za osiguranje zaštite interesa koje imaju za cilj osigurati i samo u dijelu u kojem se ti ciljevi ne mogu postići manje ograničavajućim mjerama (presuda od 6. rujna 2016., Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, t. 38.).
- 13 U pogledu nužnosti vrlo je upitno mogu li se zadiranja koja su povezana s obradom podataka o putnicima ostvariti manje ograničavajućim mjerama. Sud koji je uputio zahtjev smatra da prikupljanje i čuvanje vrlo opsežnih evidencija podataka o svim putnicima bez iznimke pet godina, kao i automatizirana usporedba podataka iz PNR-a s bazama podataka i s prethodno utvrđenim kriterijima (takozvani predlošci) nije proporcionalno u odnosu na svrhu koja se nastoji ostvariti.
- 14 To je očito već zato što, prema tuženikovim tvrdnjama, obrada podataka iz PNR-a gotovo uopće nije učinkovita. Tuženik je naveo da je od aktivacije sustava do 19. kolovoza 2019. sveukupno obradio 31 617 068 evidencija podataka o putnicima. Na temelju toga bilo je moguće uspješno provesti mjere pretrage u 514 slučajeva. Pritom je bila riječ o 57 uhićenja, 10 otvorenih provjera, 66 skrivenih provjera i 381 utvrđivanje mjesta gdje se nalazi osoba. Međutim, u pogledu provjera i utvrđivanja mjesta gdje se nalazi osoba, riječ je o preliminarnim mjerama čiji cilj nije izravno otklanjanje opasnosti ili progon kaznenih djela navedenih u Direktivi 2016/681. Međutim, sud koji je uputio zahtjev smatra da zadiranja u temeljna prava koja su povezana s obradom podataka iz PNR-a nisu proporcionalna u odnosu na provođenje takvih preliminarnih mjera. Osim toga, činjenica da u konačnici i dalje postoji samo 57 slučajeva stvarnih intervencija,

izaziva dvojbe u pogledu općenite prikladnosti obrade podataka iz PNR-a za ostvarivanje ciljeva Direktive 2016/681.

- 15 Također je dvojbena usklađenost obrade podataka iz PNR-a s člankom 67. stavkom 2. UFEU-a. U skladu s tim člankom, Unija treba osigurati da se ne provjeravaju osobe pri prijelazu unutarnjih granica. Zakonodavac Unije proveo je to načelo tako što je donio Uredbu (EZ) br. 562/2006 (presuda od 22. lipnja 2010., Melki i Abdeli, C-188/10 i C-189/10, EU:C:2010:363, t. 66.). Ta uredba stavljena je izvan snage donošenjem Uredbe 2016/399. U članku 22. navedene uredbe propisano je da se unutarnje granice mogu prijeći na bilo kojem mjestu bez provođenja granične kontrole osoba, bez obzira na njihovo državljanstvo. U skladu s člankom 23. Uredbe 2016/399, nepostojanje nadzora državne granice ne utječe na izvršavanje policijskih ovlasti od strane nadležnih tijela država članica prema nacionalnom pravu, u mjeri u kojoj izvršavanje tih ovlasti nema učinak istovjetan graničnoj kontroli. Granična kontrola odnosi se, u skladu s člankom 2. točkom 11. Uredbe 2016/399, na kontrolu koja se provodi na graničnim prijelazima kako bi se osiguralo da se osobama i njihovim prijevoznim sredstvima te predmetima koje posjeduju odobrio ulazak u državno područje ili izlazak iz državnog područja država članica.
- 16 Međutim, sud koji je uputio zahtjev smatra da obrada podataka iz PNR-a ima učinak istovjetan graničnim kontrolama. Naime, pritom dolazi do automatizirane usporedbe podataka iz PNR-a o svim putnicima i trećim osobama s bazama podataka i prethodno utvrđenim kriterijima. Stoga automatiziranoj kontroli podliježu sve osobe koje ulaze u državu Europske unije, neovisno o konkretnim sumnjama ili posebnim okolnostima pojedinačnog slučaja. Na temelju tih kontrola može se spriječiti da u dotičnu državu članicu Europske unije uđu osobe koje se primjerice nalaze na tjelesnici.
- 17 Osim toga, valja uzeti u obzir sudsku praksu Suda u pogledu članka 21. točke (a) druge rečenice stare Uredbe br. 562/2006, koji odgovara sadašnjem članku 23. točki (a) drugoj rečenici Uredbe 2016/399, u skladu s kojom su naznake navedene u tom članku jednako tako pokazatelji postojanja učinka istovjetnog graničnoj kontroli (presuda od 13. prosinca 2018., Touring Tours und Travel i Sociedad de transportes, C-412/17 i C-474/17, EU:C:2018:1005, t. 54.). Te naznake, odnosno pokazatelji, u ovom slučaju postoje barem u pogledu toga što obradu podataka iz PNR-a ne treba provesti samo na temelju provjera na licu mjesta, nego općenito u odnosu na sve putnike. Zbog toga se obrada, barem što se tiče usporedbe podataka iz PNR-a s bazama podataka, ne temelji ni na općim policijskim informacijama i iskustvu vezanom za moguće prijetnje javnoj sigurnosti, s obzirom na to da se provodi upravo neovisno o postojanju sumnji.

#### ***Drugo pitanje: popis kaznenih djela***

- 18 U skladu s člankom 4. stavkom 1. FlugDaG-a, njemački PIU obrađuje podatke iz PNR-a koje je prenio zračni prijevoznik i uspoređuje ih s bazama podataka i

predlošcima kako bi identificirao osobe u pogledu kojih postoje jasne naznake da su počinile ili će počiniti kazneno djelo koje je navedeno u pripadajućem popisu.

- 19 Ta obrada podataka iz PNR-a za ispitanike na koje se ona odnosi predstavlja zadiranje u prava zajamčena člancima 7. i 8. Povelje. Pravo na poštovanje privatnog života zajamčeno člankom 7. Povelje odnosi se na svaku informaciju o fizičkoj osobi čiji identitet je utvrđen ili se može utvrditi (vidjeti presudu od 9. studenoga 2010., Volker und Markus Schecke i Eifert, C-92/09 i C-93/09, EU:C:2010:662, t. 52.). Nadalje, na obradu podataka iz PNR-a predviđenu FlugDaG-om primjenjuje se i članak 8. Povelje jer ona predstavlja obradu osobnih podataka u smislu tog članka, tako da nužno mora ispunjavati uvjete za zaštitu podataka predviđene tim člankom (vidjeti mišljenje Suda 1/15 od 26. srpnja 2017., ECLI: EU:C:2017:592, t. 123.).
- 20 Prema sudskoj praksi Suda, dostavljanje osobnih podataka trećoj osobi, primjerice javnom tijelu, predstavlja zadiranje u temeljno pravo predviđeno člankom 7. Povelje, neovisno o kasnijem korištenju dostavljenim informacijama. Isto vrijedi i za čuvanje osobnih podataka te za pristup tim podacima kako bi se njima koristila javna tijela. U tom je pogledu nevažno imaju li dotične informacije o privatnom životu osjetljiv karakter, odnosno jesu li zainteresirane osobe zbog tog zadiranja pretrpjele eventualne neugodnosti (vidjeti mišljenje Suda 1/15 od 26. srpnja 2017., EU:C:2017:592, t. 124.). To vrijedi i za članak 8. Povelje ako je riječ o obradi osobnih podataka (vidjeti mišljenje Suda 1/15 od 26. srpnja 2017., EU:C:2017:592, t. 126.).
- 21 Točno je da prava priznata člancima 7. i 8. Povelje nisu apsolutna prava, nego ih treba poštovati s obzirom na njihovu funkciju u društvu (vidjeti mišljenje Suda 1/15 od 26. srpnja 2017., EU:C:2017:592, t. 136.). Ograničavanje tih prava može biti potpuno dopušteno za postizanje ciljeva od općeg interesa. Takvi ciljevi od općeg interesa jesu borba protiv kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela, odnosno ciljevi Direktive koja je prenesena FlugDaG-om. Međutim, zadiranja u temeljna prava trebaju biti prikladna i nužna za postizanje tih ciljeva i ne smiju biti neproporcionalna u užem smislu. Nadalje, u skladu s člankom 52. stavkom 1. Povelje, svako ograničenje pri ostvarivanju temeljnih prava i sloboda Unije mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit tih prava i sloboda. Podložno načelu proporcionalnosti, ograničenja tih prava i sloboda moguća su samo ako su potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba (vidjeti mišljenje Suda 1/15 od 26. srpnja 2017., EU:C:2017:592, t. 138.).
- 22 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, načelo proporcionalnosti zahtijeva da su akti institucija Unije sposobni ostvariti legitimne ciljeve koje slijedi zakonodavstvo o kojem je riječ i da ne prelaze granice onoga što je prikladno i nužno za ostvarenje tih ciljeva (presuda od 8. travnja 2014., Digital Rights Ireland i dr., C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238, t. 46.). Kad je riječ o temeljnom pravu na poštovanje privatnog života, prema sudskoj praksi Suda treba zahtijevati da su odstupanja i ograničenja u zaštiti osobnih podataka u granicama onog što je strogo

nužno (presuda od 8. travnja 2014., Digital Rights Ireland i dr., C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238, t. 52.).

- 23 Kako bi se ispunio taj uvjet, propis koji sadržava zadiranje treba predvidjeti jasna i precizna pravila koja uređuju doseg i primjenu predmetne mjere. Osim toga treba propisati minimalne uvjete tako da osobe čiji se podaci prenose raspolažu dostatnim jamstvima koja omogućuju učinkovitu zaštitu njihovih osobnih podataka od rizika zlorabe. Propis mora osobito navoditi u kojim se okolnostima i pod kojim uvjetima mjera kojom se predviđa obrada takvih podataka može donijeti, jamčeći time da će zadiranje biti ograničeno na ono što je strogo nužno. Nužnost raspolaganja takvim jamstvima još je i značajnija kad su osobni podaci podvrgnuti automatskoj obradi. To osobito vrijedi kad je riječ o zaštiti jedne konkretne kategorije osobnih podataka, a to su osjetljivi podaci (presuda od 8. travnja 2014., Digital Rights Ireland i dr., C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238, t. 54. i 55.).
- 24 Popisom kaznenih djela iz članka 4. stavka 1. FlugDaG-a upućuje se, među ostalim, na kaznena djela koja odgovaraju kaznenim djelima navedenima u Prilogu II. Direktivi 2016/681 i koja su kažnjiva kaznom zatvora od najmanje tri godine (članak 4. stavak 1. točka 6. FlugDaG-a).
- 25 Člankom 4. stavkom 1. točkom 6. FlugDaG-a stoga se ne upućuje na kaznena djela iz nacionalnog Strafgesetzbucha (Kazneni zakonik, u daljnjem tekstu: StGB), nego samo na kaznena djela koja u njemačkom pravu nemaju točan ekvivalent. Tako Prilog II. Direktivi 2016/681 sadržava, primjerice, pojmove korupcija (točka 6.), računalni kriminal/kiberkriminalitet (točka 9.) ili kaznena djela protiv okoliša (točka 10.). Te radnje nisu kaznena djela iz StGB-a. Primjerice u StGB-u ne postoji kazneno djelo „korupcije”. Naprotiv, korupcija je opći pojam za veliki broj mogućih kaznenih djela. Stoga u pogledu njemačkih tijela i osobito u pogledu ispitanikâ nije jasno definirano koje su povrede obuhvaćene tim propisom. To također vrijedi za pojmove računalnog kriminala i kaznenih djela protiv okoliša. U tom pogledu samo upućivanje na Prilog II. Direktivi 2016/681 u članku 4. stavku 1. točki 6. FlugDaG-a dovodi do vrlo značajne neodređenosti FlugDaG-a.
- 26 Stoga se člankom 4. stavkom 1. FlugDaG-a ne ispunjava zahtjev da pravilo kojim se uređuju doseg i primjena dotičnih mjera treba biti jasno i precizno (vidjeti mišljenje Suda 1/15 od 26. srpnja 2017., EU:C:2017:592, t. 141.). Naprotiv, sud koji je uputio zahtjev smatra da je u tom pogledu potreban zasebni, potpuni popis kaznenih djela u kojem se jasno nabrajaju relevantne nacionalne kaznene odredbe radi osiguravanja jasnoće (potencijalnim) ispitanicima kao i nacionalnim tijelima o području primjene FlugDaG-a.

### ***Treće pitanje: promjena svrhe u odnosu na Povelju***

- 27 U skladu s člankom 6. stavkom 4. FlugDaG-a, nacionalna tijela navedena u članku 6. stavku 1. FlugDaG-a ovlaštena su podatke iz PNR-a koji su im

preneseni radi izvršavanja zadaća na temelju članka 4. stavka 1. FlugDaG-a (sprečavanje i kazneni progon terorizma i teških kaznenih djela) obrađivati i u druge svrhe ako ta tijela imaju funkciju izvršavanja zakonodavstva i ako saznanja, uključujući i na temelju dodatnih informacija, opravdavaju sumnju u pogledu određenog drugog kaznenog djela (takozvano slučajno hvatanje). Stoga članak 6. stavak 4. FlugDaG-a predstavlja iznimku od pravila iz članka 6. stavka 3. FlugDaG-a, u skladu s kojim se preneseni podaci smiju obrađivati samo u svrhe u koje su preneseni, i dovodi do neodređenog broja promjena svrhe.

- 28 Upitna je usklađenost te odredbe s temeljnim pravom Unije. Već je mjerilo za ocjenu pitanja je li riječ o „teškim kaznenim djelima” (kaznena djela koja su kažnjiva kaznom zatvora ili mjerom oduzimanja slobode od najmanje tri godine u skladu s nacionalnim pravom države članice), koje je navedeno u članku 3. točki 9. Direktive 2016/681, vrlo nisko postavljeno.
- 29 Međutim, odredbom članka 6. stavka 4. FlugDaG-a u potpunosti se odustaje od tog već niskog mjerila. U skladu s tom odredbom, podaci iz PNR-a smiju se obrađivati kad postoji opravdana sumnja u pogledu određenog drugog kaznenog djela. Za to drugo kazneno djelo nisu propisani više nikakvi uvjeti. U skladu s tekstom članka 6. stavka 4. FlugDaG-a, čak i najlakša kaznena djela smiju se kazneno progoniti uz pomoć obrade podataka iz PNR-a, odnosno saznanja koja proizlaze iz te obrade.
- 30 Stoga sud koji je uputio zahtjev smatra da je sporna odredba neproporcionalna. U ovom slučaju ne može se utvrditi ograničenje zadiranja u temeljna prava na ono što je strogo nužno, koje je potrebno u skladu sa sudskom praksom Suda. Gotovo neograničena upotreba podataka iz PNR-a koja se omogućuje na temelju članka 6. stavka 4. FlugDaG-a više uopće nije povezana s borbom protiv terorizma i teških kaznenih djela. Odredba članka 6. stavka 4. FlugDaG-a tako se udaljava od ciljeva Direktive 2016/681 i znatno ih nadilazi.

#### ***Četvrto pitanje: dvostruko prikupljanje***

- 31 Budući da je velik broj država članica primijenio klauzulu o proširenju primjene iz članka 2. stavka 1. Direktive 2016/681 (među njima i Kraljevina Belgija koja u predmetnom slučaju sudjeluje kao zemlja polazišta i zemlja odredišta), u pogledu letova unutar Unije treba prenositi podatke iz PNR-a i zemlji polazišta i zemlji odredišta leta te, u slučaju zaustavljanja, i tranzitnim zemljama. U tom kontekstu, kad je riječ o letovima unutar Unije, u pogledu svakog putnika ili treće osobe dolazi najmanje do dvostruke obrade i pohranjivanja podataka iz PNR-a, u predmetnom slučaju i u pogledu tužitelja. U slučaju letova čije se polazište ili odredište nalazi u trećoj zemlji i čija je tranzitna zemlja država članica Europske unije, na temelju te odredbe također dolazi do višestrukog prikupljanja podataka iz PNR-a dotičnih putnika.

- 32 S obzirom na načelo ekonomičnosti korištenja podacima, to nije u skladu s člancima 7. i 8. Povelje jer se zadiranja u temeljna prava Unije, povezana s obradom podataka iz PNR-a, ne ograničavaju na ono što je strogo nužno.
- 33 Načelo ekonomičnosti u pogledu korištenja podacima utvrđeno je Direktivom 2016/680. Ta direktiva donesena je zajedno s Direktivom 2016/681 i služi kao dopuna toj direktivi. Iz članka 4. stavka 1. točke (c) Direktive 2016/680 najprije proizlazi da osobni podaci ne smiju biti „pretjerani” u odnosu na svrhe u koje se obrađuju. Članak 20. stavak 1. te direktive konkretizira to načelo na način da države članice osiguravaju da voditelj odgovoran za obradu podataka provodi mjere za učinkovitu primjenu načela zaštite podataka, kao što je smanjenje količine podataka. Osim toga, člankom 20. stavkom 2. Direktive 2016/680 uređuje se da se obrađuju samo osobni podaci koji su nužni za posebnu svrhu obrade.
- 34 Upravo višestruka obrada identičnih podataka koju izvršava nekoliko tijela nije u skladu s načelom ekonomičnosti korištenja podacima. Naime, ta obrada, čak i ako se odnosi na iste podatke iz PNR-a, dovodi do produbljiivanja zadiranja u temeljna prava povezana s obradom podataka o putnicima. To se može zaključiti već iz same činjenice da se podaci višestruko prikupljaju i da je svaka država članica sama nadležna za sastavljanje vlastitih kriterija za automatiziranu usporedbu predložaka, vidjeti članak 6. stavak 4. treću rečenicu Direktive 2016/681.

***Pitanje 5.(a): promjena svrhe u odnosu na Direktivu 2016/681***

- 35 U skladu s člankom 7. stavkom 4. Direktive 2016/681, nadležna tijela država članica podatke iz PNR-a i rezultat obrade tih podataka mogu dodatno obrađivati samo u posebnu svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage ili kaznenog progona kaznenih djela terorizma ili teških kaznenih djela. Na temelju članka 7. stavka 5. Direktive 2016/681, članak 7. stavak 4. ne dovodi u pitanje izvršavanje zakonodavstva ni pravosudne ovlasti na nacionalnoj razini kada se druga kaznena djela ili sumnja na njihovo postojanje otkriju tijekom aktivnosti progona koja proizlazi iz takve obrade.
- 36 U skladu s člankom 6. stavkom 4. FlugDaG-a, nacionalna tijela navedena u članku 6. stavku 1. FlugDaG-a ovlaštena su podatke iz PNR-a koji su im preneseni radi izvršavanja zadaća na temelju članka 4. stavka 1. FlugDaG-a (sprečavanje i kazneni progon terorizma i teških kaznenih djela) obrađivati u druge svrhe ako ta tijela imaju funkciju izvršavanja zakonodavstva i ako se saznanjima i uključivanjem dodatnih informacija može opravdati sumnja u pogledu drugog određenog kaznenog djela.
- 37 U slučaju da Sud smatra da je članak 6. stavak 4. FlugDaG-a u skladu s člancima 7. i 8. Povelje (vidjeti treće pitanje), postavlja se pitanje je li taj članak u skladu s člankom 7. stavcima 4. i 5. Direktive 2016/681. Sud koji je uputio zahtjev smatra da to ovdje nije slučaj.

- 38 U pogledu članka 6. stavka 4. FlugDaG-a riječ je o odredbi koja nadilazi članak 7. stavak 5. Direktive 2016/681. Naime, članak 6. stavak 4. FlugDaG-a ne sadržava uvjet iz potonje odredbe koji se odnosi na to da saznanja u pogledu drugih kaznenih djela (dakle kaznenih djela koja nisu ni teroristički motivirana niti su teška kaznena djela u smislu Direktive 2016/681) tijekom aktivnosti progona trebaju proizlaziti iz obrade podataka iz PNR-a. Naprotiv, u skladu s tekstem tog članka izravno se dopušta obrada podataka iz PNR-a u druge svrhe koje nisu kazneni progon odnosno borba protiv terorizma i teških kaznenih djela i to ne samo onda kad se ta saznanja utvrde nakon obrade podataka iz PNR-a radi borbe protiv terorizma odnosno borbe protiv teških kaznenih djela, nego i kad ta saznanja proizlaze iz drugih izvora. Time se dakle člankom 6. stavkom 4. FlugDaG-a dopušta upotreba podataka iz PNR-a kojom se mijenja svrha i u slučaju kad iz same obrade podataka iz PNR-a ne proizlaze saznanja o kaznenim djelima koja su već počinjena ili koja će se počiniti. To dovodi do znatnog produbljivanja zadiranja u temeljna prava nastalog obradom podataka, za što Direktiva 2016/681 ne pruža nikakav temelj.

***Pitanje 5.(b): Savezni ured za zaštitu Ustava***

- 39 U skladu s člankom 7. stavkom 1. Direktive 2016/681, svaka država članica donosi popis nadležnih tijela koja su ovlaštena za traženje ili primanje podataka iz PNR-a ili rezultata obrade tih podataka od strane PIU-a radi daljnjeg ispitivanja tih informacija ili poduzimanja odgovarajućih mjera u svrhe sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela. Na temelju članka 7. stavka 2. Direktive 2016/681, tijela iz članka 7. stavka 1. te direktive jesu tijela nadležna za sprečavanje, otkrivanje, istragu ili kazneni progon kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela.
- 40 Popis nadležnih tijela u smislu članka 7. stavka 1. Direktive 2016/681 koji je sastavila Njemačka obuhvaća 22 tijela, među koja se ubraja i Savezni ured za zaštitu Ustava (vidjeti SL 2018., C 194, str. 1.). U skladu s člankom 5. stavkom 1. u vezi s člankom 3. stavkom 1. BVerfSchG-a, zadaća Saveznog ureda za zaštitu Ustava jest prikupljanje i ocjena informacija, osobito o djelovanjima protiv liberalno-demokratskog sustava, aktivnostima kojima se ugrožava sigurnost ili tajnim aktivnostima te o aktivnostima kojima se ugrožavaju vanjski interesi Savezne Republike Njemačke ili koje su usmjerene protiv razumijevanja među narodima.
- 41 Na temelju članka 8. stavka 3. BVerfSchG-a, Savezni ured za zaštitu Ustava nema nikakve policijske ovlasti. Time se ističe priroda Saveznog ureda za zaštitu Ustava kao obične obavještajne službe, koja sama ne treba sprečavati opasnosti, nego koja uz obavještavanje vlade i javnosti djeluje kao pomoćno tijelo za prikupljanje informacija i na temelju toga drugim tijelima, osobito policijskim tijelima, omogućuje da po potrebi interveniraju. U tom pogledu, članak 8. stavak 3. BVerfSchG-a izraz je obveze odvajanja policije i obavještajnih tijela. U drugim državama članicama, primjerice u Francuskoj, to ne postoji; u tim državama tijela za zaštitu ustava imaju policijske ovlasti.

- 42 Stoga je vrlo dvojbeno je li Savezni ured za zaštitu Ustava tijelo koje je u smislu članka 7. stavka 2. Direktive 2016/681 nadležno za sprečavanje, otkrivanje, istragu ili kazneni progon kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela. Sud koji je uputio zahtjev smatra da takvo tijelo nije obuhvaćeno člankom 7. stavkom 2. Direktive 2016/681. To osobito vrijedi s obzirom na činjenicu da se sama njemačka policijska tijela nalaze na popisu tijela ovlaštenih za pristup podacima u skladu s člankom 7. stavkom 1. Direktive 2016/681, tako da nije potrebno da i Savezni ured za zaštitu Ustava ima mogućnost pristupiti podacima.

RADNI DOKUMENT