

Predmet C-817/19**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

31. listopada 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:

Cour constitutionnelle (Belgija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

17. listopada 2019.

Tužitelj:

ASBL „Ligue des droits humains”

I. Predmet tužbe i stajalište stranaka

- 1 Belgijski zakonodavac donio je 25. prosinca 2016. Zakon o obradi podataka o putnicima (*Moniteur belge* od 25. siječnja 2017.; u daljnjem tekstu: Zakon o PNR-u) prije svega kako bi se prenijele:
 - 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 (u daljnjem tekstu: Direktiva o PNR-u),
 - Direktiva Vijeća 2004/82/EZ od 29. travnja 2004. o obvezi prijevoznika na dostavljanje podataka o putnicima (u daljnjem tekstu: Direktiva o API-ju).
- 2 Zakonom o PNR-u različitim se sektorima prijevoza osoba na međunarodnoj razini (zračni, željeznički, međunarodni cestovni i pomorski sektor) i turoperatorima nalaže da dostave podatke o svojim putnicima u bazu podataka kojom upravlja Service public fédéral Intérieur (Savezna javna služba za unutarnje poslove, Belgija).
- 3 U tu se svrhu u okviru Savezne javne službe za unutarnje poslove zakonom osniva „odjel za informacije o putnicima” (članci 12. do 14.) koji se među ostalim sastoji od upućenih članova policijskih službi, službe državne sigurnosti, obavještajne i

sigurnosne službe te carinske službe i koja je, među ostalim, zadužena za prikupljanje, pohranu i obradu podataka o putnicima dobivenih od prijevoznika i tuoperatora.

- 4 „Baza podataka o putnicima” sadržava, s jedne strane, podatke o rezervaciji i, s druge strane, podatke o registraciji i ukrcaju (takozvani API podaci (*Advance Passenger Information*) i PNR podaci (*Passenger Name Record*)) (članak 9.).
- 5 Ti se podaci obrađuju, među ostalim, u svrhu istrage, progona i izvršenja kazni u pogledu kaznenih djela navedenih u zakonu, sprečavanja ozbiljnog narušavanja javne sigurnosti u okviru nasilne radikalizacije, praćenja aktivnosti obavještajnih i sigurnosnih službi te radi poboljšanja kontrola osoba na vanjskim granicama i sprečavanja nezakonitog useljavanja (članak 8.).
- 6 Obrada podataka može se izvršiti u okviru prethodne procjene putnika (prije njihova odlaska ili dolaska) (članci 24. do 26.) ili u kontekstu nasumičnih istraga (članak 27.).
- 7 Zakonom se predviđa da se podaci o putnicima čuvaju u bazi podataka o putnicima najdulje pet godina od trenutka njihove pohrane (članci 18. do 23.).
- 8 ASBL „Ligue des droits humains” kritizira zakon u sljedećih sedam aspekata:
 - načini provedbe Zakona od 25. prosinca 2016. (članak 3. stavak 2. i članka 7. stavak 3.);
 - pojmovi „osobni dokumenti” i „putni dokumenti” (članak 7. stavci 1. i 2.);
 - predmetni podaci (članak 4. točka 9.° i članak 9.);
 - pojam „putnik” (članak 4. točka 10.°);
 - svrhe obrade podataka iz PNR-a (članak 8.);
 - upravljanje bazom podataka o putnicima i obrada podataka u okviru prethodne procjene putnikâ i u kontekstu nasumičnih istraga (članci 12. do 16. i 24. do 27. te članci 50. i 51.);
 - razdoblje čuvanja podataka iz PNR-a (članak 18.).
- 9 Upućuje na nepravilnosti u tom zakonu te je pred Cour constitutionnelle (Ustavni sud, Belgija) podnio tužbu za poništenje koja se temelji na dvama tužbenim razlozima.
- 10 Prvi tužbeni razlog u biti se temelji na članku 23. Uredbe (EU) 2016/679¹, članku 7., članku 8. i članku 52. stavku 1. Povelje Europske unije o temeljnim

¹ Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan

pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) i članku 8. Europske konvencije o ljudskim pravima (u daljnjem tekstu: EKLJP).

11 Njime se u biti tvrdi da je zadiranje u pravo na poštovanje privatnog života i pravo na zaštitu osobnih podataka nezakonito jer nije u skladu s kriterijima zakonitosti, nužnosti i proporcionalnosti.

12 Prije svega, Zakonom o PNR-u daje se značajna margina prosudbe izvršnoj vlasti te joj se povjerava zadaća da kraljevskom uredbom definira određene ključne elemente u pogledu povrede načela zakonitosti na temelju kojeg se zahtijeva da zadiranje bude propisano zakonom ili, u slučaju upućivanja te uredbe kralju, da su ključni elementi dovoljno precizno i detaljno predviđeni zakonom.

Osim toga, pobijanim zakonom ne nastoji se ostvariti legitiman cilj. Naime, tim se zakonom predviđa prethodna procjena koja se naziva *pre-screening* i sastoji se od procjene rizika koji putnici predstavljaju prije dolaska, tranzita ili odlaska iz zemlje.

13 Tužitelj nadalje osporava nužnost pobijanih mjera za ostvarenje postavljenog cilja.

Smatra da mapiranje podataka, koje predstavlja znatno manje zadiranje u privatni život od stvaranja baze podataka, omogućuje i ostvarivanje postavljenog cilja.

14 Naposljetku, tvrdi da se pobijanim zakonom ne poštuje načelo proporcionalnosti jer operateri prikupljaju podatke neselektivno i općenito te se oni prenose nadležnim tijelima kako bi se pohranili na pet godina bez razlikovanja, razvrstavanja, ograničenja ili iznimke s obzirom na cilj koji se želi ostvariti.

15 Konkretnije, zakonom se povređuje načelo proporcionalnosti, s obzirom na (a) područje primjene tog zakona i kategoriju predmetnih podataka, (b) na obradu podataka koja se tim zakonom uvodi, (c) njegovu svrhu i (d) razdoblje čuvanja podataka.

16 Najprije, u pobijanom se zakonu vrlo široko definiraju prikupljeni podaci koji očito prelaze granice onog što je krajnje nužno.

17 Tužitelj tvrdi da se čini, premda zakon nije jasan, da se *pre-screening* treba provesti u pogledu centralizirane baze podataka Odjela za informacije o putnicima (u daljnjem tekstu: PIU), s pomoću unaprijed utvrđenih kriterija koji služe kao pokazatelji prijetnje. Međutim, Zakonom o PNR-u ne definira se ni točna priroda baza podataka koje se upotrebljavaju za povezivanje, ni načini tog povezivanja. Zakonom o PNR-u usto se ne predviđa ni ograničenost tog povezivanja na baze

podataka koje se upotrebljavaju vezano uz borbu protiv terorizma i teških oblika prekograničnog kriminaliteta.

- 18 Tužitelj također kritizira nasumične istrage koje se predviđaju zakonom a da se pritom ne navodi koji su podaci stvarno dostupni.
- 19 Tužitelj također tvrdi da su svrhe obrade podataka znatno šire od svrha predviđenih Direktivom o PNR-u, poput sprečavanja nezakonitog useljavanja, aktivnosti koje mogu predstavljati prijetnju temeljnim interesima države ili pak borbe protiv „nasilne radikalizacije”, koja je definirana samo u jednoj okružnici.
- 20 Naposljetku, tužitelj kritizira razdoblje čuvanja podataka od pet godina. Zakonodavac ni na koji način nije opravdao odabir maksimalnog roka dopuštenog Direktivom o PNR-u i koji otkriva neproporcionalnost mjere.
- 21 Conseil des ministres (Vijeće ministara, Belgija), koji zastupa zakon, najprije ističe nedopuštenost prvog tužbenog razloga jer se taj tužbeni razlog temelji na povredi članka 23. OUZP-a, premda iz uvodne izjave 19. OUZP-a kao i iz članka 1. Direktive o PNR-u jasno proizlazi da obrada podataka „iz PNR-a” nije obuhvaćena OUZP-om, nego pravosudnom i policijskom suradnjom između država članica i Direktivom (EU) 2016/680².
- 22 Osim toga, tvrdi da načelo zakonitosti nije povrijeđeno jer zakon sadržava ključne elemente mjera koje se njime predviđaju i jer je kraljevo ovlaštenje dovoljno precizno. Uostalom, zahtjev zakonitosti se, prema mišljenju Europskog suda za ljudska prava, tumači u materijalnom smislu, na način da regulatorni akti odgovaraju definiciji pojma „zakon” u smislu Europske konvencije o ljudskim pravima.

Cilj zakona o PNR-u jest osigurati javnu sigurnost tako da se omogući ne samo kazneni progon kaznenih djela terorizma ili određenih teških kaznenih djela nego i sprečavanje tih kaznenih djela, na temelju prethodne analize prikupljenih podataka. Sud je priznao da su ti ciljevi legitimni u smislu članka 52. stavka 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, u presudi od 8. travnja 2014., Digital Rights Ireland i dr. (C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238) i u svojem mišljenju 1/15 (Sporazum o PNR-u između Europske unije i Kanade) od 26. srpnja 2017., EU:C:2017:592.

- 23 Vijeće ministara smatra da su pobijane mjere proporcionalne.

² 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., u daljnjem tekstu: Direktiva 2016/680)

24 Kad je riječ o stvaranju baze podataka o „putnicima”, Vijeće ministara ističe da tužitelj samo tvrdi, a da to nije dokazao, da bi se mapiranjem podataka mogao ostvariti postavljeni cilj i da bi se manje zadiralo u pravo na poštovanje privatnog života. Dodaje da obično mapiranje nije dovoljno za provođenje prethodnih procjena radi utvrđivanja rizika za sigurnost. Uostalom, stvaranje baze podataka omogućuje da se postupi u skladu s uvodnom izjavom 25. Direktive o PNR-u, kojom se potiče na čuvanje podataka tijekom razdoblja koje je potrebno za postizanje postavljenih ciljeva.

25 Što se tiče povezivanja različitih baza podataka, Vijeće ministara podsjeća da se člancima 24. i 25. Zakona o PNR-u prenosi članak 6. Direktive o PNR-u. Osim toga, iz pripremljenih akata proizlazi da zakonodavac ne namjerava provesti povezivanje između baze podataka o „putnicima” i svih baza podataka kojima mogu pristupiti nadležna tijela, nego samo između baze podataka o „putnicima” i onih baza koje su u skladu s ciljevima koji se pobijanim zakonom nastoje postići. Te su mjere u skladu sa zaključcima iz mišljenja Suda 1/15, s obzirom na to da se u članku 6. stavku 3. Direktive o PNR-u ne određuje točno ni koje se baze podataka mogu povezati. Diskrecijska ovlast nije neusklađena ni s načelom zakonitosti kako ga tumači Europski sud za ljudska prava.

Osim toga, cilj zakona ne može se postići ako su putnicima unaprijed poznati kriteriji koji dovode do podudarnosti jer bi oni posljedično mogli prilagoditi svoje ponašanje. U članku 16. pobijanog zakona isto se jasno navodi da *pre-screening* treba izvršiti u okviru baze podataka o „putnicima”, što je u skladu s načelom zakonitosti.

26 Što se tiče razdoblja čuvanja podataka, Vijeće ministara smatra da nije nerazumno predvidjeti rok zadržavanja od pet godina, što uostalom odgovara minimalnom trajanju zastare kaznenog progona u pogledu protupravnih djela i kaznenih djela čija se kazna može ublažiti.

Stoga razdoblje čuvanja tih podataka koje je u skladu s razdobljem predviđenim Direktivom o PNR-u uopće nije neproporcionalno.

27 Drugi tužbeni razlog, koji se ističe podredno, u biti se temelji na povredi odredbi članka 3. stavka 2. UFEU-a u vezi s člankom 45. Povelje.

28 Tužitelj tvrdi da su članak 3. stavak 1., članak 8. stavak 2. i poglavlje 11. koje sadržava članke 28. do 31. Zakona o PNR-u protivni slobodnom kretanju osoba jer se ne odnose samo na prijevoz između EU-a i trećih zemalja, nego i na prijevoz unutar EU-a (uključujući zaustavljanja). Drugim riječima, tužitelj smatra da proširenjem PNR sustava na letove unutar EU-a pobijane odredbe neizravno podrazumijevaju granične kontrole koje su protivne slobodi kretanja osoba.

29 Vijeće ministara smatra da se pobijanim zakonom ne uspostavlja nikakva granična kontrola i da se on ni na koji način ne protivi slobodi kretanja osoba. Direktiva o PNR-u ne primjenjuje se na nezakonito useljavanje, a pobijanim zakonom ne prenosi se samo Direktiva o PNR-u, nego i Direktiva o API-ju.

Tužbeni razlog, kako je formuliran, odnosi se samo na članak 3. stavak 1. i članak 8. stavak 2., kao i na poglavlje 11. pobijanog zakona. Međutim, iz definicije izraza „vanjske granice” proizlazi da se Zakon o PNR-u odnosi samo na kontrole između EU-a i trećih zemalja. Osim toga, Zakonom o PNR-u prenosi se Direktiva 2004/82/EZ, tako da se taj zakon ne može tumačiti na način da se njime ponovno uvodi granična kontrola na schengenskom prostoru.

Podređnije, u uvodnoj izjavi 10. Direktive o PNR-u izričito se predviđa mogućnost proširenja uporabe podataka iz PNR-a na letove unutar EU-a, što dokazuje da ta mjera sama po sebi nije protivna ni slobodi kretanja ni Uredbi (EZ) br. 562/2006.

II. Pravni okvir

Europska konvencija o ljudskim pravima

30 Člankom 8. određuje se:

„1. Svatko ima pravo na poštovanje svojeg privatnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja.

2. Javna vlast se neće miješati u ostvarivanje tog prava, osim u skladu sa zakonom i ako je u demokratskom društvu nužno radi interesa državne sigurnosti, javnog reda i mira, ili gospodarske dobrobiti zemlje, te radi sprečavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih.”

Pravo Unije

Povelja Europske unije o temeljnim pravima

31 Člankom 7. Povelje („Poštovanje privatnog i obiteljskog života”) određuje se:

„Svatko ima pravo na poštovanje svojeg privatnog i obiteljskog života, doma i komuniciranja.”

32 Člankom 8. Povelje („Zaštita osobnih podataka”) određuje se:

„1. Svatko ima pravo na zaštitu osobnih podataka koji se na njega ili nju odnose.

2. Takvi podaci moraju se obrađivati pošteno, u utvrđene svrhe i na temelju suglasnosti osobe o kojoj je riječ, ili na nekoj drugoj legitimnoj osnovi utvrđenoj zakonom. Svatko ima pravo na pristup prikupljenim podacima koji se na njega ili nju odnose i pravo na njihovo ispravljanje.

3. Poštovanje tih pravila podliježe nadzoru neovisnog tijela.”

33 Člankom 52. stavkom 1. Povelje određuje se:

„Svako ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih ovom Poveljom mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit tih prava i sloboda. Podložno načelu proporcionalnosti, ograničenja su moguća samo ako su potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.”

Opća uredba o zaštiti podataka (OUZP)

34 Člankom 2. stavkom 2. točkom (d) određuje se:

„2. Ova se Uredba ne odnosi na obradu osobnih podataka:

[...]

(d) koju obavljaju nadležna tijela u svrhu sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenih sankcija, uključujući zaštitu od prijetnji javnoj sigurnosti i njihova sprečavanja.”

35 Člankom 23. određuje se:

„1. Na temelju prava Unije ili prava države članice kojem podliježu voditelj obrade podataka ili izvršitelj obrade zakonskom mjerom može se ograničiti opseg obveza i prava iz članaka od 12. do 22. i članka 34. te članka 5. ako te odredbe odgovaraju pravima i obvezama predviđenima u člancima od 12. do 22., ako se takvim ograničenjem poštuje bit temeljnih prava i sloboda te ono predstavlja nužnu i razmjernu mjeru u demokratskom društvu za zaštitu:

(a) nacionalne sigurnosti;

(b) obrane;

(c) javne sigurnosti;

(d) sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenopravnih sankcija, uključujući zaštitu od prijetnji javnoj sigurnosti i njihovo sprečavanje;

(e) drugih važnih ciljeva od općeg javnog interesa Unije ili države članice, osobito važnog gospodarskog ili financijskog interesa Unije ili države članice, što uključuje monetarna, proračunska i porezna pitanja, javno zdravstvo i socijalnu sigurnost;

(f) zaštite neovisnosti pravosuđa i sudskih postupaka;

(g) sprečavanja, istrage, otkrivanja i progona kršenja etike za regulirane struke;

(h) funkcije praćenja, inspekcije ili regulatorne funkcije koja je, barem povremeno, povezana s izvršavanjem službene ovlasti u slučajevima iz točaka od (a) do (e) i točke (g);

(i) zaštite ispitanika ili prava i sloboda drugih;

(j) ostvarivanja potraživanja u građanskim sporovima.

2. Osobito, svaka zakonodavna mjera iz stavka 1. sadrži posebne odredbe, prema potrebi, najmanje o:

(a) svrhama obrade ili kategorijama obrade,

(b) kategorijama osobnih podataka,

(c) opsegu uvedenih ograničenja,

(d) zaštitnim mjerama za sprečavanje zlouporabe ili nezakonitog pristupa ili prijenosa;

(e) specifikaciji voditelja obrade ili kategorija voditelja obrade;

(f) razdoblju pohrane i zaštitnim mjerama koje se mogu primijeniti uzimajući u obzir prirodu, opseg i svrhe obrade ili kategorije obrade;

(g) rizicima za prava i slobode ispitanika; i

(h) pravu ispitanika da budu obaviješteni o ograničenju, osim ako može biti štetno za svrhu tog ograničenja.”

Direktiva o PNR-u

36 Članak 3. glasi kako slijedi:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

4. „putnik” znači svaka osoba, uključujući transferne ili tranzitne putnike, izuzev članova posade, koja se prevozi ili će se prevesti u zrakoplovu uz pristanak zračnog prijevoznika, vidljivog iz upisa osoba na popis putnika”.

37 Člankom 4. određuje se:

„Odjel za informacije o putnicima

1. Svaka država članica osniva ili određuje tijelo nadležno za sprečavanje, otkrivanje, istragu ili kazneni progon kaznenih djela terorizma i teških kaznenih

djela ili ogranak takvog tijela, da djeluje kao njezin odjel za informacije o putnicima (PIU).

2. PIU je nadležan za:

(a) prikupljanje podataka iz PNR-a od zračnih prijevoznika, pohranu i obradu tih podataka te za prijenos tih podataka ili rezultata njihove obrade nadležnim tijelima iz članka 7.;

(b) razmjenu podataka iz PNR-a i rezultata obrade tih podataka s PIU-ovima drugih država članica i Europolom u skladu s člancima 9. i 10.

[...].”

38 Člankom 6. određuje se:

„1. PIU dotične države članice prikuplja podatke iz PNR-a koje zračni prijevoznici prenose, kako je predviđeno člankom 8. Ako podaci iz PNR-a koje zračni prijevoznici prenose sadrže podatke koji nisu navedeni u Prilogu I., PIU odmah po primitku trajno briše takve podatke.

2. PIU obrađuje podatke iz PNR-a samo za sljedeće namjene:

(a) provođenje procjene putnika prije njihova planiranog dolaska u državu članicu ili odlaska iz nje kako bi se identificirale osobe za koje je potrebno dodatno ispitivanje od strane nadležnih tijela iz članka 7. te prema potrebi Europolu, u skladu s člankom 10., s obzirom da to da bi takve osobe mogle biti uključene u kazneno djelo terorizma ili teško kazneno djelo;

(b) odgovaranje, za svaki slučaj pojedinačno, na propisno obrazložen zahtjev podnesen na temelju dovoljno dokaza od strane nadležnih tijela za dostavu i obradu podataka iz PNR-a u određenim slučajevima u svrhe sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma ili teških kaznenih djela, te za dostavu rezultata takve obrade nadležnim tijelima ili, prema potrebi, Europolu; i

(c) analiziranje podataka iz PNR-a u svrhu ažuriranja ili određivanja novih kriterija za provođenje procjena koje se provode na temelju stavka 3. točke (b) kako bi se identificirale sve osobe koje bi mogle biti uključene u kazneno djelo terorizma ili teško kazneno djelo.

[...].”

39 Člankom 12. određuje se:

„1. Države članice osiguravaju da se podaci iz PNR-a koje zračni prijevoznici dostavljaju PIU-u čuvaju u bazi podataka PIU-a u razdoblju od pet godina od njihova prijenosa PIU-u države članice na čijem se državnom području nalazi polazište ili odredište leta.

2. Nakon isteka razdoblja od šest mjeseci nakon prijenosa podataka iz PNR-a iz stavka 1., svi podaci iz PNR-a depersonaliziraju se skrivanjem sljedećih elemenata podataka koji bi mogli poslužiti za izravnu identifikaciju putnika na kojeg se ti podaci iz PNR-a odnose:

- (a) ime(na), uključujući imena drugih putnika u PNR-u i broj putnika u PNR-u koji putuju zajedno;
- (b) adresa i kontaktni podaci;
- (c) svi podaci o načinu plaćanja, uključujući adresu za slanje računa, u mjeri u kojoj oni sadrže bilo kakve informacije koje bi mogle poslužiti za izravnu identifikaciju putnika na kojeg se ti podaci iz PNR-a odnose ili bilo koje druge osobe;
- (d) podaci o programima vjernosti;
- (e) opće opaske u mjeri u kojoj sadrže bilo kakve informacije koje bi mogle poslužiti za izravnu identifikaciju putnika na kojeg se odnosi PNR; te
- (f) svi prikupljeni API podaci.

3. Nakon isteka razdoblja od šest mjeseci iz stavka 2., otkrivanje potpunih podataka iz PNR-a dopušteno je samo ako se:

- (a) opravdano smatra da je to potrebno u svrhu iz članka 6. stavka 2. točke (b); i
- (b) ako je odobri:

i. pravosudno tijelo; ili

ii. drugo nacionalno tijelo koje je prema nacionalnom pravu nadležno provjeriti jesu li ispunjeni uvjeti za objavu, pod uvjetom da se o tome obavijesti službenik za zaštitu podataka u PIU-u i da to podliježe njegovoj naknadnoj provjeri.

4. Države članice osiguravaju trajno brisanje podataka iz PNR-a po isteku razdoblja iz stavka 1. Tom obvezom ne dovode se u pitanje slučajevi u kojima su određeni podaci iz PNR-a preneseni nadležnom tijelu i upotrebljavaju se u okviru određenog slučaja u svrhe sprečavanja, otkrivanja, istrage ili kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela te je u tom slučaju čuvanje takvih podataka od strane nadležnog tijela uređeno nacionalnim pravom.

5. Rezultat obrade iz članka 6. stavka 2. točke (a) čuva se u PIU-u samo toliko dugo koliko je potrebno da se o pozitivnom rezultatu obavijeste nadležna tijela i, u skladu s člankom 9. stavkom 1., PIU-ovi drugih država članica. U slučaju kad se rezultat automatizirane obrade, i to nakon pojedinačne neautomatizirane provjere iz članka 6. stavka 5., pokaže negativan, on se svejedno može čuvati kako bi se izbjegli budući 'lažni' pozitivni rezultati dokle god osnovni podaci nisu izbrisani na temelju stavka 4. ovoga članka."

- 40 U Prilogu I. Direktivi o PNR-u, naslovljenom „Podaci iz evidencije podataka o putnicima kako ih prikupljaju zračni prijevoznici” među ostalim se navodi:

„[...]

12. Opće primjedbe (uključujući sve dostupne informacije o maloljetnim putnicima bez pratnje mlađima od 18 godina, kao što su ime i spol maloljetnika, dob, jezik/jezici koje govori, ime i kontaktni podaci pratitelja na polasku i kako je povezan s maloljetnikom, ime i kontaktni podaci pratitelja na dolasku i kako je povezan s maloljetnikom, agent na polasku i dolasku)

[...]

18. Sve informacije o putnicima koje će prevoziti (API) (uključujući vrstu, broj, zemlju izdavanja i datum isteka roka važenja bilo kojeg osobnog dokumenta, državljanstvo, prezime, ime, spol, datum rođenja, zračnog prijevoznika, broj leta, datum polaska, datum dolaska, zračnu luku polaska, zračnu luku dolaska, vrijeme polaska i vrijeme dolaska)

[...]”

Direktiva o API-ju

- 41 Člankom 1. određuje se:

„Svrha je ove Direktive poboljšati kontrole na granici i spriječiti ilegalnu imigraciju tako da prijevoznici unaprijed prenesu podatke o putnicima nadležnim nacionalnim tijelima.”

Belgijsko pravo

- 42 Relevantne odredbe **Zakona o PNR-u** (kako je izmijenjen zakonima od 15. i 30. srpnja 2018. i zakonom od 2. svibnja 2019.) navode se u nastavku:

„POGLAVLJE 2. Područje primjene

Članak 3. stavak 1. Ovim se zakonom određuju obveze prijevoznikâ i turoperatora koje se odnose na prijenos podataka o putnicima čije se odredište ili polazište nalazi na državnom području ili koji prolaze državnim područjem.

stavak 2. Kralj uredbom o kojoj se raspravljalo u Vijeću ministara po prometnom sektoru i za turooperatore određuje koje je podatke o putnicima potrebno dostaviti i načine njihova dostavljanja, nakon zaprimanja mišljenja nadležnog tijela za nadzor obrade osobnih podataka. [...]

POGLAVLJE 3. Definicije

Članak 4. U svrhu primjene ovog zakona i njegovih provedbenih uredbi primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

9.° ‚PNR‘: evidencija zahtjeva u vezi s putovanjem svakog putnika koja sadržava informacije koje se navode u članku 9., potrebne za obradu i kontrolu rezervacija od strane uključenih prijevoznika i turoperatora koji obavljaju rezervacije za svako putovanje rezervirano od strane neke osobe ili u njezino ime, neovisno o tome čini li sastavni dio sustava rezervacija, sustava kontrole odlazaka, koji služi prijavi putnika na letove, ili jednakovrijednog sustava s istim funkcijama;

10.° ‚putnik‘: svaka osoba, uključujući transferne ili tranzitne putnike, izuzev članova posade, koja se prevozi ili će se prevesti uz pristanak prijevoznika, vidljivog iz upisa osoba na popis putnika;

[...]

POGLAVLJE 5. Svrhe obrade podataka

Članak 8. stavak 1. Podaci o putnicima obrađuju se u svrhe:

1.° istrage i progona, uključujući izvršenje kazni ili mjera ograničavanja slobode, koje se odnose na kaznena djela [iz] Code d’Instruction criminelle [Zakonik o kaznenom postupku];

2.° istrage i progona, uključujući izvršenje kazni ili mjera ograničavanja slobode, koje se odnose na kaznena djela [iz] Code penal [Kazneni zakonik];

3.° sprečavanja ozbiljnog narušavanja javne sigurnosti u okviru nasilne radikalizacije praćenjem pojava i skupina u skladu s člankom 44/5 stavkom 1. točkama 2.° i 3. i člankom 44/5 stavkom 2. loi du 5 août 1992 sur la fonction de police [Zakon od 5. kolovoza 1992. o policijskoj službi];

4.° praćenja aktivnosti iz članka 7. stavka 1.° i članka 7. stavka 3.° podstavka 3/1, članka 11. stavka 1. podstavaka 1.° do 3.° i 5.° loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité [Organski zakon od 30. studenoga 1998. o obavještajnim i sigurnosnim službama];

5.° istrage i progona zbog kaznenih djela predviđenih [u različitim zakonima].

stavak 2. Pod uvjetima predviđenima u poglavlju 11., podaci o putnicima također se obrađuju radi poboljšanja kontrola osoba na vanjskim granicama i sprečavanja nezakonitog useljavanja.

POGLAVLJE 6. - Podaci o putnicima

Članak 9. stavak 1. Što se tiče podataka o rezervaciji, podaci o putnicima obuhvaćaju najviše:

- 1.° kôd evidencije PNR-a;
- 2.° datum rezervacije i izdavanja karte;
- 3.° predviđene datume putovanja;
- 4.° imena, prezimena i datum rođenja;
- 5.° adresu i kontaktne podatke (telefonski broj, adresa e-pošte);
- 6.° podatke o načinu plaćanja, uključujući adresu za slanje računa;
- 7.° cjeloviti plan puta za dotičnog putnika;
- 8.° podatke o ,registriranim putnicima', odnosno o programima vjernosti;
- 9.° putničku agenciju ili putničkog agenta;
- 10.° status putnika, uključujući informacije o potvrdi, prijavi na let, neprijavljivanju na let ili prijavi u posljednjem trenutku bez rezervacije;
- 11.° razdijeljene ili podijeljene informacije iz PNR-a;
- 12.° opće primjedbe, uključujući sve dostupne informacije o maloljetnim putnicima bez pratnje mlađima od 18 godina, kao što su ime i spol maloljetnika, dob, jezik/jezici koje govori, ime i kontaktni podaci pratitelja na polasku i kako je povezan s maloljetnikom, ime i kontaktni podaci pratitelja na dolasku i kako je povezan s maloljetnikom, agent na polasku i dolasku;
- 13.° informacije s putne karte, uključujući broj karte, datum izdavanja karte, jednosmjerne karte, polja elektronskih karata koja se odnose na cijenu;
- 14.° broj sjedala i ostale informacije o sjedalu;
- 15.° informacije o zajedničkom letu;
- 16.° sve informacije koje se odnose na prtljagu;
- 17.° broj i imena drugih putnika iz PNR-a;
- 18.° sve prethodno prikupljene podatke o putnicima koje će prevoziti (API podaci) navedene u stavku 2.;
- 19.° sve kronološke izmjene podataka navedene u točkama od 1.° do 18.;

stavak 2. Što se tiče podataka o registraciji i ukrcaju, prethodnim podacima iz stavka 1. točke 18. smatraju se:

- 1.° vrsta putne isprave;

- 2.° broj isprave;
- 3.° državljanstvo;
- 4.° zemlja izdavanja isprave;
- 5.° datum isteka roka važenja isprave;
- 6.° prezime, ime, spol, datum rođenja;
- 7.° prijevoznik/turoperator;
- 8.° broj transfera;
- 9.° datum polaska, datum dolaska;
- 10.° mjesto polaska, mjesto dolaska;
- 11.° vrijeme polaska, vrijeme dolaska;
- 12.° ukupan broj putnika koji se prevoze;
- 13.° broj sjedala;
- 14.° kod evidencije PNR-a;
- 15.° broj, težina i oznaka prtljage;
- 16.° granični prijelaz na kojem se ulazi na državno područje.

[...]

POGLAVLJE 7. Odjel za informacije o putnicima

Članak 12. Odjel za informacije o putnicima osnovan je u okviru Savezne javne službe za unutarnje poslove.

Članak 13. stavak 1. PIU je nadležan za:

- 1.° prikupljanje, pohranu i obradu podataka o putnicima dobivenih od prijevoznika i turoperatora kao i za upravljanje bazama podataka o putnicima;
- 2.° razmjenu podataka o putnicima i rezultatâ obrade tih podataka s PIU-ovima drugih država članica Europske unije i Europolom te s trećim zemljama, u skladu s poglavljem 12.

stavak 2. Ne dovodeći u pitanje ostale zakonske odredbe, PIU se ne smije koristiti podacima pohranjenima na temelju poglavlja 9. za druge svrhe osim onih navedenih u članku 8.

Članak 14. stavak 1. PIU čine:

1.° službenik [...] koji je odgovoran za:

- (a) organizaciju i funkcioniranje PIU-a;
- (b) provjeru poštuju li prijevoznici i turoperatora svoje obveze predviđene u poglavlju 4.;
- (c) upravljanje bazom podataka o putnicima i uporabu te baze podataka;
- (d) obradu podataka o putnicima;
- (e) zakonito postupanje i pravilno izvršavanje obrade predviđene u poglavlju 10.;

[...].

2.° upućeni članovi iz sljedećih službi [...]:

- (a) policijske službe [...];
- (b) Sûreté de l'État (Služba za nacionalnu sigurnost, Belgija) [...];
- (c) Service général de Renseignement et de Sécurité (Opća obavještajna i sigurnosna služba, Belgija) [...];
- (d) Administration générale des Douanes et Accises (Uprava za carine i trošarine, Belgija) [...]

[...].

POGLAVLJE 8. Baza podataka o putnicima

Članak 15. stavak 1. Osnovana je baza podataka o putnicima kojom upravlja Savezna javna služba za unutarnje poslove i koja sadržava podatke o putnicima.

[...].

stavak 4. Na obradu podataka o putnicima koja se izvršava na temelju ovog zakona primjenjuje se zakon o zaštiti podataka. Nadležno tijelo za nadzor obrade osobnih podataka izvršava ovlasti predviđene zakonom o zaštiti privatnosti. [...]

[...]

POGLAVLJE 9. Razdoblja čuvanja

Članak 18. Podaci o putnicima čuvaju se u bazi podataka o putnicima najdulje pet godina od trenutka njihove pohrane. Nakon isteka tog razdoblja, ti se podaci uništavaju.

[...]

POGLAVLJE 10. Obrada podataka

Odjeljak I. Obrada podataka o putnicima u kontekstu prethodne procjene putnika

Članak 24. stavak 1. Podaci o putnicima obrađuju se radi provedbe prethodne procjene putnika prije njihova dolaska na državno područje, polaska s državnog područja ili tranzita preko državnog područja kako bi se odredilo za koje je osobe potrebno dodatno ispitivanje.

[metode prethodnog ocjenjivanja]

Članak 25. [...]

stavak 2. Procjena putnika prije njihova dolaska, tranzita ili odlaska mora se u skladu s prethodno određenim kriterijima provesti na nediskriminirajući način. Ti kriteriji ne smiju služiti za izravnu identifikaciju pojedinca i moraju biti usmjereni, proporcionalni i određeni.

stavak 3. Ti kriteriji ne smiju se temeljiti na podacima o rasi ili etničkom podrijetlu osobe, njezinim vjerskim ili filozofskim uvjerenjima, političkim mišljenjima, članstvu u sindikatu, zdravstvenom stanju, seksualnom životu ili spolnoj orijentaciji.

[...]

Odjeljak 2. - Obrada podataka u kontekstu nasumičnih istraga

Članak 27. Podaci o putnicima upotrebljavaju se radi provođenja nasumičnih istraga u svrhe navedene u članku 8. stavku 1. podstavcima 1.°, 2.°, 4.° i 5.° te pod uvjetima predviđenima u članku 46. *septies* Zakonika o kaznenom postupku ili u članku 16/3 Organskog zakona od 30. studenoga 1998. o obavještajnim i sigurnosnim službama ili u članku 281. stavku 4. loi générale sur les douanes et accises [Opći zakon o carinama i trošarinama], kako je pročišćen 18. srpnja 1977.

POGLAVLJE 11. Obrada podataka o putnicima radi poboljšanja graničnih kontrola i sprečavanja nezakonitog useljavanja.

Članak 28. stavak 1. Ovo se poglavlje primjenjuje na podatke o putnicima koje obrađuju policijske službe nadležne za graničnu kontrolu i Office des étrangers (Ured za strance, Belgija) radi poboljšanja kontrola osoba na vanjskim granicama i sprečavanja nezakonitog useljavanja.

[...]

Članak 29. stavak 1. [...]

stavak 2. Dostavljaju se samo [API] podaci koji se odnose na sljedeće kategorije putnika:

1.° putnici koji namjeravaju ući ili su ušli na državno područje Belgije prelaskom njezinih vanjskih granica;

2.° putnici koji namjeravaju napustiti ili su napustili državno područje Belgije prelaskom njezinih vanjskih granica;

3.° putnici koji namjeravaju prijeći preko međunarodnog tranzitnog područja koje se nalazi u Belgiji, putnici koji se nalaze na tom području ili su prešli preko tog područja.

stavak 3. Podaci o putnicima iz stavka 2. dostavljaju se policijskim službama navedenim u članku 14. stavku 1. podstavku 2.° točki (a) odmah nakon njihove pohrane u bazu podataka o putnicima. Navedene službe čuvaju te podatke u privremenoj datoteci i uništavaju ih u roku od 24 sata nakon njihova dostavljanja.

stavak 4. [...] podaci o putnicima iz stavka 2. dostavljaju se Uredu za strance odmah nakon njihove pohrane u bazu podataka o putnicima. Navedeni ured čuva te podatke u privremenoj datoteci i uništava ih u roku od 24 sata nakon njihova dostavljanja.

[...].

Članak 31. U roku od 24 sata nakon transfera, kao što se predviđa u članku 4. točkama 3.° do 6.°, prijevoznici i turoperator uništavaju sve podatke o putnicima navedene u članku 9. stavku 1. točki 18.°, [...].

[...]

POGLAVLJE 15. Odredbe o izmjeni

Odjeljak I. Izmjena Zakonika o kaznenom postupku

Članak 50. U Zakonik o kaznenom postupku umetnut je članak 46.*septies* koji glasi kako slijedi:

„Članak 46.*septies* Prilikom istrage kaznenih ili protupravnih djela iz članka 8. stavka 1. podstavaka 1.°, 2.° i 5.° Zakona od 25. prosinca 2016. o obradi podataka o putnicima, državni odvjetnik može, na temelju pisane i obrazložene odluke, naložiti službeniku pravosudne policije da od PIU-a zahtijeva dostavljanje podataka o putnicima u skladu s člankom 27. Zakona od 25. prosinca 2016. o obradi podataka o putnicima.”

[...]

Odjeljak 2. Izmjena Organskog zakona od 30. studenoga 1998. o obavještajnim i sigurnosnim službama

Članak 51. U poglavlju III. odjeljku I. pododjeljku 2. Organskog zakona od 30. studenoga 1998. o obavještajnim i sigurnosnim službama umetnut je članak 16/3 koji glasi kako slijedi:

„Članak 16/3 stavak 1. Obavještajne i sigurnosne službe u interesu izvršavanja svojih zadaća mogu donijeti obrazloženu odluku o pristupu podacima o putnicima iz članka 27. Zakona od 25. prosinca 2016. o obradi podataka o putnicima [...]”.

III. Ocjena Cour constitutionnelle (Ustavni sud)

- 43 Cour constitutionnelle (Ustavni sud) najprije pojašnjava da će ispitati tužbu s obzirom na izmjene Zakona od 25. prosinca 2016. koje su unesene zakonima od 15. i 30. srpnja 2018. i Zakonom od 2. svibnja 2019.
- 44 Osim toga, Cour constitutionnelle (Ustavni sud) smanjio je opseg tužbe za poništenje tako što je odredio da je prvi tužbeni razlog usmjeren isključivo protiv članka 3. stavka 2., članka 4. točaka 9.° i 10.°, članaka 7. do 9., članaka 12. do 16., članka 18., članaka 24. do 27., članka 50. i 51. zakona i da je drugi tužbeni razlog usmjeren protiv članka 3. stavka 1., članka 8. stavka 2. i članaka 28. do 31. zakona.

1. Dopuštenost prvog tužbenog razloga: je li članak 23. OUZP-a primjenjiv na Zakon o PNR-u?

- 45 Sud koji je uputio zahtjev podsjeća da se zaštita koja se pruža OUZP-om temelji na članku 16. stavku 2. UFEU-a i da, u načelu, obrada osobnih podataka od strane nadležnih tijela u svrhe sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenih sankcija ne proizlazi iz OUZP-a, nego iz Direktive 2016/680. Tom se direktivom utvrđuju posebna pravila povezana sa zaštitom pojedinaca u pogledu obrade osobnih podataka od strane nadležnih tijela u svrhe sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenih sankcija, uključujući zaštitu od prijetnji javnoj sigurnosti i njihovo sprečavanje, poštujući posebnu prirodu tih aktivnosti.
- 46 Zakonom o PNR-u uređuje se prikupljanje i prijenos podataka iz PNR-a, stvaranje baze podataka o putnicima koju vodi PIU, svrhe uređivanja te baze podataka i pristup potonjoj bazi. Tim se zakonom u biti prenosi Direktiva o PNR-u, ali njegov sadržaj nadilazi prenošenje te direktive.
- 47 Sud koji je uputio zahtjev poziva se na mišljenje 1/15 (Sporazum o PNR-u između Europske unije i Kanade) od 26. srpnja 2017. (EU:C:2017:592) i utvrđuje da se odredbe kojima se uređuje prikupljanje, prijenos i obrada podataka iz PNR-a mogu temeljiti na zaštiti podataka (članak 16. UFEU-a) i policijskoj suradnji (članak 87. UFEU-a).

Taj sud također ističe da se u uvodnoj izjavi 5. Direktive o PNR-u navodi da su ciljevi te direktive, „među ostalim, zajamčiti sigurnost, zaštititi živote i sigurnost

osoba te uspostaviti pravni okvir za zaštitu podataka iz PNR-a u pogledu njihove obrade koju provode nadležna tijela”. Međutim, u uvodnoj izjavi 38. te direktive navodi se da su ciljevi direktive „prijenos podataka iz PNR-a od strane zračnih prijevoznika i njihova obrada za potrebe sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela”, zbog čega bi ti ciljevi mogli imati veći značaj u odnosu na cilj zaštite podataka.

Osim toga, taj sud utvrđuje da se nacionalnim pravom ne isključuje cijeli Zakon o PNR-u iz područja primjene članka 23. OUZP-a.

- 48 Stoga Cour constitutionnelle (Ustavni sud) zaključuje da Sudu valja uputiti prvo prethodno pitanje kako bi se utvrdilo primjenjuju li se zahtjevi iz članka 23. OUZP-a na Zakon o PNR-u kojim se, među ostalim i kao najvažnije, prenosi Direktiva o PNR-u.

2. *Meritum prvog tužbenog razloga*

Cour constitutionnelle (Ustavni sud) zatim ispituje meritum tužbenog razloga u sedam dijelova navedenih u točki 8. ovog sažetka. Smatra da su prva dva prigovora iznesena protiv „načina provedbe” i protiv pojmova „osobni dokumenti” i „putni dokumenti” neosnovani. Nastavlja ispitivanje ostalih pet prigovora i dvoji u pogledu tumačenja određenih odredbi Direktive o PNR-u i njihove valjanosti s obzirom na Povelju.

Predmetni podaci (članak 4. točka 9.° i članak 9. Zakona o PNR-u)

- 49 Tužitelj smatra da je vrlo široko područje primjene u pogledu podataka o putnicima iz članka 4. točke 9.° i članka 9. Zakona o PNR-u očito neproporcionalno s obzirom na cilj koji se želi postići. Prema njegovu mišljenju, predmetni podaci mogu otkriti osjetljive podatke poput članstva u sindikatu, osobnih sklonosti i osobnih ili profesionalnih odnosa.
- 50 Sud koji je uputio zahtjev podsjeća da se zadiranje javnih vlasti u ostvarivanje prava na poštovanje privatnog života treba temeljiti ne samo na dovoljno preciznoj zakonskoj odredbi, nego i odgovarati na važnu društvenu potrebu u demokratskom društvu i biti proporcionalno legitimnom cilju koji se nastoji postići. Zakonodavac u tom području raspolaže marginom prosudbe koja ipak nije neograničena: kako bi propis bio u skladu s pravom na poštovanje privatnog života, zakonodavac treba uspostaviti pravilnu ravnotežu između svih predmetnih prava i interesa.

U svojem mišljenju 1/15 (Sporazum o PNR-u između Europske unije i Kanade) od 26. srpnja 2017. (EU:C:2017:592) Sud je podsjetio da zadiranje u pravo na zaštitu osobnih podataka treba biti ograničeno na ono što je „strogo nužno” (vidjeti točke 140. i 141.).

- 51 Cour constitutionnelle (Ustavni sud) ističe da je cilj Zakona o PNR-u osigurati javnu sigurnost uvođenjem prijenosa podataka o putnicima i uporabom tih podataka u okviru borbe protiv kaznenih djela terorizma i teških oblika prekograničnog kriminaliteta. Ti ciljevi predstavljaju ciljeve od općeg interesa koji mogu opravdati zadiranje u pravo na poštovanje privatnog života i pravo na zaštitu osobnih podataka (presuda od 8. travnja 2014., Digital Rights Ireland i dr., C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238, t. 42.). Sud je uostalom potvrdio da ti ciljevi od općeg interesa mogu opravdati prijenos i obradu podataka iz evidencije podataka o putnicima (mišljenje 1/15 (Sporazum o PNR-u između Europske unije i Kanade) od 26. srpnja 2017., EU:C:2017:592, t. 148. i 149.).
- 52 Sud koji je uputio zahtjev zatim ispituje jesu li ta zadiranja dovoljno precizna, proporcionalna i ograničena na ono što je „strogo nužno”, pri čemu uzima u obzir opseg podataka na koje se odnosi Zakon o PNR-u.

Prikupljanje podataka o putnicima koji su obuhvaćeni Zakonom o PNR-u popraćeno je jamstvima u pogledu sadržaja tih podataka. Naime, ti se podaci iscrpno navode u članku 9. Zakona o PNR-u. Riječ je o informacijama koje su izravno povezane s putovanjem koje je dovelo do transfera koji je obuhvaćen područjem primjene Zakona o PNR-u kojima prijevoznici i turoperatoru u načelu već raspolažu. Osim toga, ti podaci odgovaraju podacima iz Priloga I. Smjernica Organizacije međunarodnog civilnog zrakoplovstva (ICAO). Oni su stoga relevantni u pogledu ciljeva koji se žele postići Zakonom o PNR-u.

Osim toga, člancima 10. i 11. Zakona PNR-u koji se ne pobijaju predviđa se da se podaci o putnicima ne mogu odnositi na rasu ili etničko podrijetlo osobe, njezina vjerska ili filozofska uvjerenja, politička mišljenja, članstvo u sindikatu, zdravstveno stanje, seksualni život ili spolnu orijentaciju. Ako podaci o putnicima koje prenose prijevoznici i turoperatoru sadržavaju informacije koje se ne navode u članku 9. ili podatke iz članka 10., PIU odmah po primitku trajno briše te dodatne podatke. Tim se odredbama jamči da se osjetljivi podaci u načelu ne smiju prikupljati ili čuvati kao „podaci o putnicima”.

- 53 U svojem prethodno navedenom mišljenju 1/15 od 26. srpnja 2017. Sud je također smatrao da se, kad je riječ o osjetljivim podacima, „članci 7., 8. i 21. te članak 52. stavak 1. Povelje protive kako prijenosu osjetljivih podataka u Kanadu tako i okviru koji je Unija dogovorila s tom trećom zemljom u pogledu uvjeta korištenja i čuvanja takvih podataka od strane tijela te treće države” (točka 167.).

To zapažanje vrijedi i u ovom slučaju. Iako postoje jamstva u pogledu podataka o putnicima koji su obuhvaćeni Zakonom o PNR-u, ipak se treba zapitati jesu li ta jamstva dovoljna, s obzirom na opseg predmetnih podataka. Podaci iz članka 9. stavka 1. Zakona o PNR-u, u kojem se preuzimaju podaci iz Priloga I. Direktivi o PNR-u, u biti obuhvaćaju vrlo opsežne informacije, osim podataka o registraciji i ukrcanju, među ostalim: putnikov cjeloviti plan puta, putničku agenciju, broj sjedala, sve informacije o prtljazi, podatke o načinu plaćanja, uključujući adresu

za slanje računa, opće primjedbe, „uključujući sve dostupne informacije o maloljetnim putnicima bez pratnje mladima od 18 godina”.

U svojem prethodno navedenom mišljenju 1/15 od 26. srpnja 2017. Sud je uostalom naveo da, *„bez obzira što se ne čini da bi pojedini podaci iz PNR-a, promatrani izolirano, mogli otkrivati važne informacije o privatnom životu dotičnih osoba, ipak ostaje činjenica da ti podaci, promatrani kao cjelina, mogu, među ostalim, otkrivati cjelokupni plan putovanja, putne navike, odnose koji postoje između dviju ili više osoba, kao i informacije o financijskim prilikama zrakoplovnih putnika, njihovim prehranbenim navikama ili zdravstvenom stanju, te da bi čak mogli pružati osjetljive informacije o putnicima kako su definirane u članku 2. točki (e) predviđenog sporazuma”* (točka 128.).

U svojem mišljenju od 19. kolovoza 2016. o posljedicama u području zaštite podataka uzrokovanim obradom popisa imena putnika (u daljnjem tekstu: mišljenje od 19. kolovoza 2016.), Savjetodavni odbor Konvencije br. 108 Vijeća Europe za zaštitu osoba glede automatizirane obrade osobnih podataka (u daljnjem tekstu: Savjetodavni odbor Konvencije br. 108) također je naveo da *„PNR-ovi sadržavaju informacije kojima se putniku nastoji olakšati putovanje i mogu sadržavati određeni broj osjetljivih podataka (podaci kojima se upućuje na rasu, politička mišljenja, vjerska i druga uvjerenja, zdravstveno stanje ili spolnu orijentaciju osobe), ne samo u obliku određenih ‚kodiranih‘ podataka, nego i izravno u obliku općih napomena (kao što su prehranbeni i zdravstveni zahtjevi ili činjenica da je politička udruga ili vjerska zajednica za putovanje svojih članova dobila karte po sniženoj cijeni), što može dovesti do izravne diskriminacije”* (mišljenje Vijeća Europe od 19. kolovoza 2016., T-PD(2016.)18rev, str. 7.).

Agencija Europske unije za temeljna prava također je navela da podaci iz PNR-a *„pod naslovom ‚opće primjedbe‘ mogu uključivati osjetljive ili posebne podatke”* (mišljenje 1/2011 Agencije Europske unije za temeljna prava o prijedlogu direktive o uporabi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela (COM(2011) 32 *final*), 14. lipnja 2011., str. 8.; vidjeti također *ibid*, str. 13.).

- 54 S obzirom na njihovo vrlo široko područje primjene, podaci iz članka 9. Zakona o PNR-u, iako ne mogu izravno sadržavati osjetljive podatke, ipak mogu neizravno sadržavati osjetljive elemente obuhvaćene zaštitom osobnih podataka i poštovanjem privatnog života. Uzimajući u obzir mišljenje Suda 1/15, Cour constitutionnelle (Ustavni sud) pita se prelaze li ti podaci koji sadržavaju podatke navedene u Prilogu I. Direktivi o PNR-u, ono što je „strogo nužno” za ostvarivanje ciljeva koji se žele postići tom direktivom. Taj je sud stoga odlučio uputiti Sudu drugo prethodno pitanje.
- 55 Osim toga, Sud je u svojem prethodno navedenom mišljenju 1/15 od 26. srpnja 2017. iznio sljedeća očitovanja u pogledu zahtjeva za jasnom i preciznom

definicijom podataka predviđenih u Prijedlogu sporazuma između Kanade i Europske unije o prijenosu i obradi podataka iz popisa imena putnika:

„156. U tom pogledu, iako se 19 rubrika podataka iz PNR-a navedenih u prilogu predviđenom sporazumu poklapaju, prema navodima Komisije, s Prilogom I. Smjernica Organizacije međunarodnog civilnog zrakoplovstva (ICAO) o podacima iz PNR-a, ipak treba naglasiti, kako to navodi i nezavisni odvjetnik u točki 217. svojeg mišljenja, da rubrika 5, koja se odnosi na ‚[d]ostupne informacije o sudjelovanju u programu ‚frequent flyer‘ i pogodnostima (besplatne karte, bolji uvjeti itd.)‘, i rubrika 7, koja pokriva ‚[s]ve raspoložive kontaktne informacije (uključujući podatke o izvoru informacija)‘, ne definiraju dovoljno jasno i precizno koje podatke iz PNR-a treba prenijeti.

157. Naime, kada je riječ o rubrici 5, korištenje izraza ‚itd.‘ ne određuje u dovoljnoj mjeri opseg podataka koje je potrebno prenijeti. Nadalje, iz izraza u toj rubrici nije razvidno odnosi li se ona samo na informacije o statusu zrakoplovnih putnika u programima pogodnosti ili pak na sve informacije o zrakoplovnim putnicima i na transakcije izvršene u okviru tih programa.

158. Isto tako, u rubrici 7, koja koristi izraz ‚[s]ve raspoložive kontaktne informacije‘, ne određuje se u dovoljnoj mjeri opseg podataka koje treba prenijeti. Konkretno, u njoj se ne precizira o kojoj vrsti kontaktnih informacija je riječ, ni uključuju li te kontaktne informacije također, kako se može zaključiti iz pisanog odgovora Komisije na pitanja Suda, informacije o trećim osobama koje su izvršile rezervaciju leta za zrakoplovnog putnika, trećim osobama posredstvom kojih je moguće kontaktirati zrakoplovnog putnika ili pak trećim osobama koje treba obavijestiti u hitnim slučajevima.

159. Glede rubrike 8, ona se odnosi na ‚[s]ve raspoložive informacije o plaćanju/izdavanju računa (ne uključujući druge podatke o transakcijama povezane s kreditnom karticom ili računom, a koje nisu povezane s transakcijom za dotično putovanje)‘. Točno je da se ta rubrika može činiti izuzetno širokom jer koristi izraz ‚[s]ve raspoložive informacije‘. Međutim, kao što proizlazi iz Komisijina odgovora na pitanja Suda, navedenu rubriku treba shvatiti tako da se odnosi samo na informacije o načinima plaćanja i izdavanja računa za zrakoplovnu kartu, pri čemu su isključene sve ostale informacije koje nisu izravno vezane za let. Slijedom takvog tumačenja, može se dakle zaključiti da navedena rubrika ispunjava uvjete glede jasnoće i preciznosti.

160. Što se tiče rubrike 17, ona se odnosi na ‚[o]pće primjedbe uključujući ostale dodatne informacije (OSI), informacije o posebnim uslugama (SSI) i informacije o zahtjevima za posebne usluge (SSR)‘. Prema pojašnjenjima koje je među ostalim dala Komisija, navedena rubrika predstavlja tzv. rubriku za ‚slobodni tekst‘ (free text), namijenjenu za unošenje ‚svih dodatnih informacija‘, pored onih nabrojenih na drugim mjestima u prilogu predviđenom sporazumu. Dakle, takva rubrika ne daje nikakvu naznaku o vrsti i opsegu informacija koje se trebaju prenijeti, pa izgleda da bi čak mogla uključivati informacije koje nemaju nikakve veze sa

svrhom prijenosa podataka iz PNR-a. Nadalje, budući da se informacije iz te rubrike daju samo kao primjer, o čemu svjedoči korištenje izraza ‚uključujući‘, navedena rubrika ne postavlja nikakvo ograničenje glede vrste i opsega informacija koje se u njoj mogu navesti. U tim okolnostima, ne može se reći da je rubrika 17 definirana dovoljno jasno i precizno.

161. Konačno, kad je riječ o rubrici 18, ona se odnosi na ‚[s]ve unaprijed dostavljene informacije o putnicima (API) prikupljene u svrhu rezerviranja‘. Prema pojašnjenjima koja su iznijeli Vijeće i Komisija, te informacije odgovaraju onima navedenim u članku 3. stavku 2. Direktive 2004/82, a to su broj i vrsta putnog dokumenta koji se koristi, nacionalnost, puno ime, datum rođenja, granični prijelaz na kojem se ulazi na državno područje države članice, oznaka prijevoza, vrijeme polaska i dolaska prijevoza, ukupan broj putnika koji se prevoze i prvo mjesto ukrcaja. Za tu se rubriku, pod pretpostavkom da je se tumači na način da uključuje samo informacije koje se izričito navode u potonjoj odredbi, može smatrati da ispunjava zahtjeve jasnoće i preciznosti.

162. Odredbe članka 4. stavka 3. predviđenog sporazuma kojima se određuje obveza Kanade da izbriše sve prenesene joj podatke iz PNR-a koji se ne navode na popisu u prilogu tom sporazumu, ne omogućuju da se ispravi nepreciznost sadržanu u rubrikama 5, 7 i 17 tog priloga. Naime, budući da taj popis sam po sebi ne definira dovoljno jasno i precizno podatke iz PNR-a koje treba prenijeti, navedene odredbe ne mogu ispraviti nejasnoće u pogledu podataka iz PNR-a koji podliježu prijenosu.

163. U tim okolnostima, kada se radi o podacima iz PNR-a koji se prenose Kanadi, rubrike 5, 7, i 17 priloga predviđenog sporazuma ne definiraju dovoljno jasno i precizno doseg zadiranja u temeljna prava priznata člancima 7. i 8. Povelje.”

- 56 Budući da se neka od tih očitovanja mogu primijeniti u ovom slučaju i da određeni podaci sadržani u Prilogu I. Direktivi o PNR-u, koji se prenosi člankom 9. Zakona o PNR-u, služe kao primjeri i ne čine iscrpan popis, sud koji je uputio zahtjev odlučio je uputiti treće prethodno pitanje.

Pojam „putnik” (članak 4. stavak 10.° Zakona o PNR-u)

- 57 Tužitelj kritizira opseg pojma „putnik”, koji dovodi do automatizirane, sustavne, neciljane obrade podataka o svim putnicima.
- 58 Definicija pojma „putnik” (članak 4. stavak 10.° Zakona o PNR-u) za posljedicu ima to da su prikupljanje, prijenos i obrada podataka „o putnicima” (PNR) opće i neselektivne obveze, koje se primjenjuju na svaku osobu koja se prevozi ili će se prevesti i koja je upisana na popis putnika. Obveze koje se nalažu Zakonom o PNR-u stoga se primjenjuju neovisno o tome postoje li ozbiljni razlozi za vjerovati da su dotične osobe počinile ili će počiniti kazneno djelo ili da su osuđene za kazneno djelo.

- 59 U svojem mišljenju od 19. kolovoza 2016., Savjetodavni odbor Konvencije br. 108 u tom je pogledu napomenuo da je „[o]brada podataka iz PNR-a, koja ima jedinstvenu prednost u tome da omogućuje identifikaciju osoba od interesa, opći i neselektivni način filtracije svih putnika, uključujući i onih za koje se ne sumnja da su počinili bilo kakvo kazneno djelo, a provode je različita nadležna tijela te se odnosi na podatke koji su privatni subjekti prvotno prikupili u komercijalne svrhe. S obzirom na opseg povrede pravâ na privatnost i zaštitu podataka koja proizlazi iz obrade podataka iz PNR-a, treba jasno utvrditi da je navedena obrada u demokratskom društvu nužna mjera s legitimnim ciljem; usto, potrebno je poduzeti odgovarajuće zaštitne mjere. Neophodno je izričito dokazati nužnost prikupljanja i kasnije uporabe podataka iz PNR-a” (mišljenje od 19. kolovoza 2016., T-PD (2016) 18rev, str. 5.).
- 60 U području elektroničkih komunikacija Sud je donio odluku o nacionalnom propisu kojim se predviđa opće i neselektivno zadržavanje svih podataka o prometu i lokaciji svih pretplatnika i registriranih korisnika u pogledu svih sredstava elektroničke komunikacije, kao i obveza pružatelja elektroničkih komunikacijskih usluga da sustavno i stalno zadržavaju te podatke, i to bez bilo kakve iznimke (presuda od 21. prosinca 2016., *Tele2 Sverige i Watson i dr.*, C-203/15 i C-698/15, EU:C:2016:970).

Sud je smatrao da, „iako učinkovitost borbe protiv teških kaznenih djela, a osobito protiv organiziranog kriminala i terorizma, može u velikoj mjeri ovisiti o primjeni modernih istražnih tehnika, takav cilj u općem interesu, koliko god bio temeljan, ne može sâm opravdati da se nacionalni propis koji određuje opće i neselektivno zadržavanje svih podataka o prometu i lokaciji smatra nužnim u svrhu navedene borbe” (točka 103.).

Sud je presudio, s jedne strane, da je učinak takvog propisa to da je zadržavanje podataka o prometu i lokaciji pravilo, iako sustav uspostavljen Direktivom 2002/58 zahtijeva da to zadržavanje podataka bude iznimka i, s druge strane, to da „nacionalni propis [...] koji na općenit način obuhvaća sve pretplatnike i registrirane korisnike te se odnosi na sva sredstva elektroničke komunikacije kao i na sve podatke o prometu, ne predviđa nikakvo razlikovanje, ograničenje ili iznimku s obzirom na cilj koji se želi postići. On se općenito odnosi na sve osobe koje se koriste elektroničkim komunikacijskim uslugama a da se pritom te osobe ne nalaze, čak ni posredno, u situaciji koja može dovesti do kaznenih progona. On se, dakle, primjenjuje i na osobe za koje ne postoji nikakva naznaka koja bi navela na mišljenje da njihovo ponašanje može imati vezu, čak i posrednu ili daleku, s teškim kaznenim djelima. Nadalje, on ne predviđa nikakvu iznimku pa se primjenjuje i na osobe čije su komunikacije prema pravilima nacionalnog prava podvrgnute profesionalnoj tajni (vidjeti po analogiji, kad je riječ o Direktivi 2006/24, presudu *Digital Rights*, t. 57. i 58.).

106. Takav propis ne zahtijeva nikakav odnos između podataka čije je zadržavanje propisano i prijetnje javnoj sigurnosti. Posebice, on nije ograničen na zadržavanje podataka iz jednog privremenog razdoblja i/ili jednog određenog

zemljopisnog područja i/ili jednog kruga osoba koje mogu na bilo koji način biti umiješane u teško kazneno djelo ili na osobe koje, ako se zadrže njihovi podaci, mogu zbog drugih razloga doprinijeti borbi protiv kriminaliteta (vidjeti po analogiji, kad je riječ o Direktivi 2006/24, presudu Digital Rights, t. 59.).

107. Nacionalni propis poput onoga u glavnom postupku prelazi, dakle, granice strogo nužnog i ne može se smatrati opravdanim u demokratskom društvu, kao što to zahtijeva članak 15. stavak 1. Direktive 2002/58, u vezi s člancima 7., 8. i 11. i člankom 52. stavkom 1. Povelje.

108. Nasuprot tomu, članku 15. stavku 1. Direktive 2002/58, u vezi s člancima 7., 8. i 11. i člankom 52. stavkom 1. Povelje, ne protivi se to da država članica donese propis koji s ciljem prevencije omogućava ciljano zadržavanje podataka o prometu i lokaciji u svrhu borbe protiv teških kaznenih djela, pod uvjetom da zadržavanje podataka – kad je riječ o kategorijama podataka koji trebaju biti zadržani, predviđenim komunikacijskim sredstvima, osobama na koje se zadržavanje odnosi kao i njegovu trajanju – bude ograničeno na ono što je strogo nužno.

109. Kako bi bili ispunjeni zahtjevi određeni u prethodnoj točki ove presude, taj nacionalni propis mora, kao prvo, odrediti jasna i precizna pravila kojima se uređuje doseg i primjena takve mjere zadržavanja podataka te propisati minimalne uvjete, na način da osobe čiji su podaci zadržani raspoložu dostatnim jamstvima koja omogućuju učinkovitu zaštitu njihovih osobnih podataka od rizika zlouporabe. On mora osobito naznačiti u kojim okolnostima i pod kojim uvjetima mjera zadržavanja podataka može biti preventivno donesena, jamčeći njezino ograničavanje na ono što je strogo nužno (vidjeti po analogiji, u pogledu Direktive 2006/24, presudu Digital Rights, t. 54. i navedenu sudsku praksu).

110. Kao drugo, kad je riječ o materijalnim uvjetima koje mora ispuniti nacionalni propis koji u okviru borbe protiv kriminaliteta omogućuje preventivno zadržavanje podataka o prometu i lokaciji, kako bi se osiguralo da to zadržavanje bude ograničeno na ono što je strogo nužno, valja navesti da, iako se takvi uvjeti mogu razlikovati ovisno o mjerama donesenima s ciljem sprečavanja, istrage, otkrivanja i progona teških kaznenih djela, zadržavanje podataka ipak mora nastaviti ispunjavati objektivne kriterije, uspostavljajući vezu između podataka koje treba zadržati i cilja koji se nastoji postići. Navedeni uvjeti moraju se u praksi pokazati takvima da mogu učinkovito ograničiti doseg mjere i stoga javnosti na koju se ona odnosi.

111. Kad je riječ o ograničenju takve mjere u pogledu javnosti i okolnosti na koje se ona potencijalno odnosi, nacionalni propis mora se temeljiti na objektivnim kriterijima koji omogućuju obuhvaćanje javnosti čiji podaci mogu otkriti vezu, makar i posrednu, s teškim kaznenim djelima, doprinošenje na bilo koji način borbi protiv teških kaznenih djela ili sprečavanje ozbiljne opasnosti za javnu sigurnost. Takvo ograničenje može se osigurati na temelju zemljopisnog kriterija kad nadležna nacionalna tijela na temelju objektivnih elemenata utvrde da na

jednom ili više zemljopisnih područja postoji pojačana opasnost od pripremanja ili počinjenja takvih djela.

112. S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo pitanje u predmetu C-203/15 valja odgovoriti tako da članak 15. stavak 1. Direktive 2002/58, u vezi s člancima 7., 8. i 11. i člankom 52. stavkom 1. Povelje, treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis poput onoga u glavnom postupku, koji u cilju borbe protiv kriminaliteta određuje opće i neselektivno zadržavanje svih podataka o prometu i lokaciji svih pretplatnika i registriranih korisnika u pogledu svih sredstava elektroničke komunikacije”.

Na drugo prethodno pitanje u predmetu C-203/15 i na prvo prethodno pitanje u predmetu C-698/15 Sud odgovara da članak 15. stavak 1. Direktive 2002/58/EZ, u vezi s člancima 7., 8. i 11. i člankom 52. stavkom 1. Povelje, treba tumačiti „na način da mu se protivi nacionalni propis kojim se uređuje zaštita i sigurnost podataka o prometu i lokaciji i osobito pristup nadležnih nacionalnih tijela zadržanim podacima kad svrha tog pristupa u okviru borbe protiv kriminaliteta nije ograničena na borbu protiv teških kaznenih djela, kad se navedeni pristup ne podvrgava prethodnom nadzoru suda ili neovisnog upravnog tijela i kad nije propisano da se predmetni podaci zadržavaju na području Unije” (točka 125.).

- 61 ESLJP je pak u međuvremenu u svojoj presudi *Centrum for Rättvisa protiv Švedske* od 19. lipnja 2018. presudio da je švedsko zakonodavstvo koje se odnosi na masovno presretanje elektroničkih komunikacija u skladu s člankom 8. Europske konvencije o ljudskim pravima. Taj je sud među ostalim naveo sljedeće:

*„Sud je izričito priznao da nacionalna tijela raspolažu širokom marginom prosudbe kada je riječ o odabiru sredstava za zaštitu nacionalne sigurnosti [...]. U predmetima *Weber i Saravia i Liberty i dr.* Sud je priznao da sustavi masovnog presretanja sami po sebi ne prelaze tu marginu prosudbe. S obzirom na obrazloženje Suda u tim odlukama i uzimajući u obzir prijetnje s kojima se suočavaju mnogobrojne države ugovornice (uključujući pošast međunarodnog terorizma i druge oblike teškog kriminaliteta poput trgovine drogom, trgovanja ljudima, spolnog iskorištavanja djece i kiberkriminaliteta) i tehnološki napredak koji teroristima i kriminalcima omogućuje da lakše izbjegnu otkrivanje na internetu kao i nemogućnost predviđanja načina na koje će se prenijeti elektroničke komunikacije, Sud smatra da je odluka o primjeni sustava masovnog presretanja radi otkrivanja prijetnji za nacionalnu sigurnost koje su do tada bile nepoznate obuhvaćena marginom prosudbe država” (ESLJP, 19. lipnja 2018., *Centrum for Rättvisa protiv Švedske*, članak 112.).*

Suprotno tomu, isti je sud presudio da se engleskim zakonom o presretanju komunikacije povređuje članak 8. EKLJP-a jer se tim zakonom ne poštuju kriteriji koji se navode u njegovoj sudskoj praksi. Taj je sud također smatrao da je „funkcioniranje sustava masovnog presretanja u načelu obuhvaćeno marginom prosudbe države. Masovno presretanje po definiciji nije ciljano, a uvjetovati ga postojanjem ‚osnovane sumnje‘ učinilo bi njegovu provedbu nemogućom”

(EKLJP, 13. rujna 2018., *Big Brother Watch i dr. protiv Ujedinjene Kraljevine*, članak 317.).

- 62 Postavlja se pitanje u kojoj se mjeri prethodno navedena sudska praksa, koja se odnosi na opće i neselektivno zadržavanje podataka u području elektroničkih komunikacija može primijeniti na opće i neselektivno prikupljanje, prijenos i obradu podataka o putnicima, kako su uređeni Zakonom od 25. prosinca 2016.
- 63 U svojem prethodno navedenom mišljenju 1/15 od 26. srpnja 2017. Sud je donio odluku o PNR sustavu koji je sličan, ali čije je područje primjene ograničenije, s obzirom na to da se u Prijedlogu sporazuma između Kanade i Europske unije o prijenosu i obradi podataka iz popisa imena putnika predviđao „sustavni i kontinuirani prijenos podataka iz PNR-a svih zrakoplovnih putnika koji putuju na letovima između Unije i Kanade” (točka 127.). Sud je smatrao da se „prijenos podataka iz PNR-a u Kanadu i naknadna obrada tih podataka mogu [...] smatrati prikladnima za osiguravanje postizanja cilja u pogledu javne zaštite i sigurnosti, zacrtanog predviđenim sporazumom” (točka 153.).

Što se tiče dotičnih putnika, Sud je smatrao sljedeće:

„186. Predviđeni sporazum pokriva podatke iz PNR-a svih zrakoplovnih putnika koji putuju na letovima između Unije i Kanade. Prijenos tih podataka Kanadi odvija se neovisno o bilo kojem objektivnom čimbeniku iz kojeg se daje zaključiti da ti putnici mogu predstavljati opasnost za javnu sigurnost u Kanadi.

187. U tom smislu treba reći da su podaci iz PNR-a, kao što je već navedeno u točkama 152. i 169. ovog mišljenja, namijenjeni među ostalim i za provođenje automatske obrade. Naime, kako to navodi više intervenijenata, cilj je te obrade identificirati opasnost za javnu sigurnost koju eventualno mogu predstavljati osobe koje u toj fazi nisu poznate nadležnim službama te koje bi zbog te opasnosti mogle biti podvrgnute detaljnoj provjeri. U tom pogledu, automatska obrada tih podataka, prije dolaska putnika u Kanadu, olakšava i ubrzava sigurnosne kontrole, posebice na granicama. Nadalje, isključivanje određenih kategorija osoba ili određenih zona podrijetla moglo bi predstavljati prepreku ostvarivanju cilja automatske obrade podataka iz PNR-a, to jest identifikacije, putem provjere tih podataka, osoba koje mogu predstavljati opasnost za javnu sigurnost među svim zrakoplovnim putnicima te omogućiti izbjegavanje te provjere.

188. Osim toga, prema članku 13. Čikaške konvencije, na koju su se konkretno pozvali Vijeće i Komisija u svojim odgovorima na pitanja Suda, svi zrakoplovni putnici moraju se prilikom ulaska, izlaska i unutar državnog područja države ugovornice pridržavati zakona i propisa te države o ulasku i izlasku zrakoplovnih putnika u njezin teritorij i iz njega. Svi zrakoplovni putnici koji žele ući u Kanadu ili žele izaći iz te zemlje podliježu stoga, na temelju navedenog članka, graničnim kontrolama te se moraju pridržavati uvjeta za ulazak i izlazak propisanih važećim kanadskim pravom. Nadalje, kako proizlazi iz točaka 152. i 187. ovog mišljenja, identifikacija, putem podataka iz PNR-a, putnika koji mogu predstavljati opasnost

za javnu sigurnost dio je graničnih kontrola. Prema tome, budući da se na njih primjenjuju te kontrole, zrakoplovni putnici koji žele ući i boraviti u Kanadi podliježu, zbog same naravi te mjere, provjeri njihovih podataka iz PNR-a.

189. U tim okolnostima, nije izgledno da predviđeni sporazum prelazi granice onog što je krajnje nužno time što omogućuje da se Kanadi prenose podaci iz PNR-a svih zrakoplovnih putnika.”

- 64 Cour constitutionnelle (Ustavni sud) pita mogu li se ta razmatranja primijeniti s obzirom na Direktivu o PNR-u i nacionalno zakonodavstvo kao što je Zakon o PNR-u kojim se prenosi Direktiva o PNR-u i, posljedično, uvodi opće i neselektivno prikupljanje, prijenos i upotreba podataka iz PNR-a za sve putnike koji putuju zračnim prijevozom, željezničkom prijevozom ili autobusom, neovisno o prelasku vanjskih granica Unije. Taj se sustav u biti primjenjuje na osobe za koje ne postoji nikakva naznaka koja bi navela na mišljenje da njihovo ponašanje može imati vezu, čak i posrednu ili daleku, s teškim kaznenim djelima i širi je od sustava predviđenog sporazumom o PNR-u sklopljenim s Kanadom. S obzirom na opseg predmetnih podataka, postavlja se pitanje poštuju li se tom mjerom ograničenja onog što je „strogo nužno”. Stoga prije donošenja odluke o meritumu, taj sud odlučuje uputiti Sudu četvrto prethodno pitanje.

Svrhe obrade podataka iz PNR-a (članak 8. Zakona o PNR-u)

- 65 Tužitelj kritizira definiciju svrha obrade podataka iz PNR-a koja se navodi u članku 8. Zakona o PNR-u koja je puno šira od definicije „posebnih svrha” koje se pak odnose samo na kaznena djela terorizma i teška kaznena djela iz Direktive o PNR-u. Smatra da te svrhe prelaze granice onog što je „strogo nužno”.

Svrhe obrade podataka iz PNR-a koje su predviđene u članku 1. stavku 2. i članku 6. stavku 2. Direktive o PNR-u samo su ciljevi sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela (vidjeti također uvodnu izjavu 7. Direktive o PNR-u).

Neke od svrha obrade podataka iz članka 8. Zakona o PNR-u odgovaraju kaznenim djelima iz Priloga II. Direktivi o PNR-u, u skladu s ciljevima sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela o kojima je riječ u navedenoj direktivi. Suprotno tomu, svrhama previđenima tom direktivom valja dodati i druge svrhe obrade podataka iz PNR-a. To se odnosi, među ostalim, na „praćenje aktivnosti iz članka 7. stavka 1.°, članka 7. stavka 3.° podstavka 3.°/1., članka 11. stavka 1. podstavaka 1.° do 3.° i 5.° Organskog zakona od 30. studenoga 1998. o obavještajnim i sigurnosnim službama” (članak 8. stavak 1. podstavak 4.°).

Sud koji je uputio zahtjev ispituje navode li se te druge svrhe u jasnim i preciznim pravilima koja su ograničena na ono što je strogo nužno i ima dvojbe u pogledu svrhe iz članka 8. stavka 1. podstavka 4.° Zakona o PNR-u.

U obrazloženju Zakona o PNR-u navodi se da se ta „svrha odnosi na vještine obavještajnih službi, odnosno na Službu za nacionalnu sigurnost i Opću obavještajnu i sigurnosnu službu (SGRS). Kako bi mogle provesti svoje zadaće u pogledu istraživanja, analize i obrade informacija o aktivnostima koje mogu ugroziti temeljne interese države, te službe moraju moći analizirati podatke o putnicima kako bi se što je moguće ranije otkrile konkretne prijetnje, slijedilo kretanje određenih osoba ili provele analize širih pojava ili tendencija. Zadaće koje se odnose na istraživanje, analizu i obradu informacija o aktivnostima stranih obavještajnih službi na belgijskom državnom području također imaju tu svrhu.” (Doc. Parl, Chambre, 2018. – 2019., DOC 54-3652/001, str. 19. – 20.).

Iako se zadaće obavještajnih i sigurnosnih službi općenito odnose na nacionalnu i međunarodnu sigurnost, obrada podataka iz PNR-a, s obzirom na svrhu iz članka 8. stavka 1. podstavka 4.° Zakona o PNR-u, čini se vrlo nejasnom i općenitom.

K tomu, kad je riječ o prethodnoj procjeni putnika, ta je svrha predmet iste obrade kao i svrhe koje se navode u članku 8. stavku 1. podstavcima 1.°, 2.° i 5.° Zakona o PNR-u (članak 24. stavak 2. i članak 26. stavak 2.).

U tom kontekstu, Cour constitutionnelle (Ustavni sud) odlučio je uputiti Sudu peto prethodno pitanje kako bi presudio je li ta svrha dovoljno jasna, precizna i ograničena na ono što je strogo nužno.

Upravljanje bazom podataka o putnicima i obrada podataka u okviru prethodne procjene putnikâ i u kontekstu nasumičnih istraga (članak 16., članci 24. do 27. i članci 50. i 51. Zakona o PNR-u)

- 66 Tužitelj smatra da su različita obrada i različit protok osobnih podataka očito neproporcionalni.
- 67 Člankom 16. Zakona o PNR-u predviđa se da su podaci o putnicima, u okviru svrha koje se navode u članku 8. stavku 1., predmet obrade koja se predviđa člancima 24. do 27.

– *Prethodna procjena putnika (članci 24. do 26.)*

- 68 Podaci o putnicima obrađuju se radi provedbe prethodne procjene (*pre-screening*) putnika prije njihova planiranog dolaska na državno područje, polaska s državnog područja ili tranzita preko državnog područja kako bi se odredilo za koje je osobe potrebno dodatno ispitivanje. „Potrebno je ocijeniti potencijalnu prijetnju i odrediti koji putnici imaju interes za izvršavanje svojih zadaća ili, na primjer, zahtijevaju da se poduzme mjera (izvršenje uhiđenog naloga, pretraga...)” (Doc. Parl, Chambre, 2018. – 2019., DOC 54-3652/001, str. 28.).

Prethodna procjena temelji se na dvama aspektima: s jedne strane, na povezanosti podataka o putnicima s bazama podataka i, s druge strane, na povezanosti podataka s prethodno utvrđenim kriterijima.

- 69 Što se tiče povezanosti s bazama podataka, u pripremnim aktima Zakona o PNR-u navodi se da se „prvi aspekt sastoji od potrage za podudarnostima putem povezanosti podataka o putnicima s podacima koji se obrađuju u bazama podataka kojima upravljaju nadležne službe. Time se omogućuje, na primjer, da se procijeni predstavlja li neka osoba povećanu razinu opasnosti jer je evidentirana u policijskoj bazi podataka u kojoj ima teroristički dosje te se iz analize njezinih putničkih podataka čini da potonja osoba redovito putuje u zemlje u kojima postoje kampovi za obuku terorista ili u zemlje tranzita prema takvim mjestima. Na primjer, može također biti riječ o osobi u pogledu koje informacije kojima raspoložu obavještajne službe upućuju na to da ona priprema držanje talaca i da ona, kako proizlazi iz podataka o prijevozu, putuje u zemlju čije obavještajne službe na temelju dobivenih podataka znaju da ta osoba u toj zemlji može angažirati druge osobe kako bi ostvarila svoje planove. K tomu, što su brojnije podudarnosti koje je u pogledu jedne osobe otkrilo nekoliko službi, to je vjerojatnost prijetnje izglednija.

Podudarnost također može dovesti do toga da je potrebno poduzeti mjeru po nalogu pravosudnih tijela, kao što je izvršenje uhiđenog naloga osobe u pogledu koja namjerava napustiti Belgiju.

Podudarnost također može proizlaziti iz povezanosti s međunarodnim bazama podataka kao što su SIS II, Interpol (SLTD).

Cilj dakako nije da se povežu sve baze podataka službi s bazama podataka o putnicima, nego da se tehnički ograniče povezanosti s bazama podataka koje su u izravnoj vezi sa svrhama utvrđenim zakonom.

[...]

Ta se povezanost također može uspostaviti popisima osoba koje su u tu svrhu izdale upravo nadležne službe. U skladu s loi sur la protection de la vie privée [Zakon o zaštiti privatnosti] i, konkretnije, njegovim člankom 4. stavkom 1. točkom 4.°, ti se popisi moraju redovito ažurirati” (Doc. Parl, Chambre, 2015. – 2016., DOC 54-2069/001, str. 28. – 29.).

- 70 Kad je riječ o povezanosti s prethodno utvrđenim kriterijima, u pripremnim aktima Zakona o PNR-u navodi se:

„Drugi aspekt sastoji se od potrage za podudarnostima s pomoću kriterija koje je prethodno utvrdio PIU (jedan ili više njih) primijenjenih na podatke o putnicima. Ti se kriteriji sastoje od jednog ili više objektivnih pokazatelja na temelju kojih se može zaključiti da se osobe na koje se odnose ponašaju na način da to predstavlja konkretnu opasnost i moguću prijetnju za svrhe koje se navode u članku 8. stavku 1. podstavcima 1., 4. i 5. Zakona.

Ti kriteriji mogu uključivati, na primjer, određena posebna ponašanja u području rezervacije ili putovanja.

Njihova primjena pruža prednost u smislu da omogućuje da se otkriju profili rizičnih putnika koji nisu nužno evidentirani ili navedeni u bazama podataka službi.

Ti se kriteriji mogu odnositi, na primjer, na zemlju odredišta ili polazišta i na određene informacije o putovanju kao što su način plaćanja i datum rezervacije". (Doc. Parl, Chambre, 2018. – 2019., DOC 54-3652/001, str. 29. – 30.).

„Prethodna procjena izvršena u okviru svrhe koja se odnosi na praćenje pojava koje provodi upravna policija i grupacija povezanih s nasilnom radikalizacijom podliježe znatno restriktivnijim uvjetima od drugih svrha [...].

Prethodnom procjenom izvršenom u okviru drugih svrha dozvoljava se pristup svim podacima o putnicima koji su navedeni u članku 9." (*ibid.*, str. 31.).

„Podudarnost u svakom slučaju mora potvrditi PIU. Naime, kako bi se osiguralo potpuno poštovanje prava na zaštitu osobnih podataka [...] nijedna odluka koja za određenu osobu ima pravne posljedice ili se njome ta osoba može ozbiljno ugroziti, ne može se donijeti samo na temelju automatizirane obrade podataka iz datoteke koja sadržava informacije o njegovu putovanju. Zato će svakoj odluci koja je obvezujuća za dotičnu osobu uvijek prethoditi ljudska procjena.

Ta potvrda mora uslijediti u roku od 24 sata kako bi se omogućilo pravo na pristup bazi podataka o putnicima.

Nakon potvrde ocjene podudarnosti, službe koje su utvrdile tu podudarnost osiguravaju daljnje korisno postupanje u odgovarajućem roku. Korisno postupanje može značiti aktivnu intervenciju (pretraga, uhićenje...), ali također može biti riječ o privremenom nepodužimanju bilo kakve aktivne intervencije. Tu operativnu ocjenu u potpunosti donose nadležne službe" (*ibid.*, str. 30. – 31.).

- 71 Kriteriji za procjene koje je prethodno utvrdio PIU ne smiju se temeljiti na podacima o rasi ili etničkom podrijetlu osobe, njezinim vjerskim ili filozofskim uvjerenjima, političkim mišljenjima, članstvu u sindikatu, zdravstvenom stanju, seksualnom životu ili spolnoj orijentaciji. Procjena putnika prije njihova dolaska, tranzita ili odlaska mora se u skladu s prethodno određenim kriterijima provesti na nediskriminirajući način. Ti kriteriji ne smiju služiti izravnoj identifikaciji pojedinca i moraju biti usmjereni, proporcionalni i određeni.
- 72 U svojem mišljenju od 19. kolovoza 2016., Savjetodavni odbor Konvencije br. 108 iznio je sljedeća zapažanja:

„Obrada osobnih podataka može se odnositi na sve putnike, a ne samo na ciljane osobe za koje se sumnja da su uključene u kazneno djelo ili da predstavljaju neposrednu prijetnju nacionalnoj sigurnosti ili javnom poretku.

[...]

Procjena putnika mapiranjem podataka može dovesti do pitanja predvidljivosti, osobito kada se to mapiranje izvršava na temelju algoritama za predviđanje koji se koriste dinamičkim kriterijima koji se neprestano mogu razvijati ovisno o autodidaktičkim kapacitetima.

Razvoj algoritama za istraživanje podataka treba se temeljiti na rezultatima redovitih procjena mogućeg utjecaja obrade podataka na temeljna prava i slobode dotičnih osoba.

Osnovna struktura analizâ treba se temeljiti na unaprijed definiranim pokazateljima rizika koji su prethodno jasno utvrđeni.

Relevantnost pojedinačnih rezultata tih automatskih procjena treba pažljivo i u svakom slučaju zasebno ispitati osoba i to na neautomatiziran način” (mišljenje od 19. kolovoza 2016., T-PD(2016)18rev, str. 8.).

- 73 U ovom slučaju, baze podataka iz članka 24. precizno su definirane te su izravno povezane sa svrhama iz članka 8. Zakona o PNR-u. Naime, riječ je o bazama podataka „nadležnih službi”, odnosno policijskih službi, Službe za nacionalnu sigurnost, Opće obavještajne i sigurnosne službe i carinske službe.

K tomu, člankom 24. stavcima 4. i 5. Zakona o PNR-u jamči se da se u slučaju pozitivnog rezultata, u pogledu sustavne automatizirane obrade provodi pojedinačna provjera na neautomatizirani način, kako bi se ocijenilo treba li nadležno tijelo poduzeti mjere na temelju nacionalnog prava, kako se to zahtijeva u članku 6. stavku 5. Direktive o PNR-u.

- 74 U svojem mišljenju 1/15 (Sporazum o PNR-u između Europske unije i Kanade) od 26. srpnja 2017. (EU:C:2017:592) Sud je također naglasio nužnost pojedinačne provjere korištenjem sredstava koja nisu automatska, prije donošenja pojedinačne mjere (točka 173.).

Zahtjev za ljudskom intervencijom nakon podudarnosti jamstvo je kojim se osigurava da se prethodna procjena ne temelji samo na automatskim sredstvima te se tako pridonosi učinkovitosti sustava.

Stoga je sustavna prethodna procjena putnika u načelu relevantna mjera s obzirom na cilj koji se sastoji od prepoznavanja i sprečavanja prijetnji javnoj sigurnosti.

Međutim, kao što je to Sud utvrdio u svojem prethodno navedenom mišljenju 1/15 od 26. srpnja 2017., postupci obrade koji proizlaze iz prethodne procjene „mogu pružiti dodatne informacije o privatnom životu zrakoplovnih putnika” (točka 131.); k tomu, „te se analize provode a da pritom ne postoje razlozi temeljeni na pojedinačnim okolnostima na osnovi kojih se može zaključiti da bi dotične osobe mogle predstavljati opasnost za javnu sigurnost” (ibid., točka 132.).

Međutim, nakon što je utvrdio da automatizirana obrada podataka iz PNR-a, koja se temelji na unaprijed definiranim modelima i kriterijima, podrazumijeva stopu pogreške koja nije zanemariva (*ibid*, točke 169. – 170.), Sud je ipak smatrao da bi „unaprijed definirani modeli i kriteriji trebali [...] biti, s jedne strane, specifični i pouzdani, tako da omogućavaju da se dođe do [...] rezultata usmjerenih na pojedince u pogledu kojih može postojati osnovana sumnja glede sudjelovanja u kaznenim djelima terorizma ili teškim oblicima međunarodnog kriminaliteta te, s druge strane, nediskriminirajući” i da „baze podataka s kojima se podaci iz PNR-a unakrsno uspoređuju, moraju biti pouzdane i ažurirane te trebaju biti ograničene na podatke koje Kanada koristi vezano uz borbu protiv terorizma i teških oblika prekograničnog kriminaliteta” (*ibid.*, točka 172.). Naposljetku, kako bi osigurao da ta procjena ne bude diskriminatorne naravi te da bude ograničena samo na ono što je krajnje nužno, Sud je smatrao da „pouzdanost i ažuriranost tih unaprijed definiranih modela i kriterija te korištenih baza podataka moraju podlijegati, vodeći računa o statističkim podacima i rezultatima međunarodnih istraživanja, zajedničkom preispitivanju [provedbe predviđenog sporazuma]”, godinu dana nakon njegova stupanja na snagu, a nakon toga u pravilnim razmacima (*ibid*, točka 174.).

- 75 U preostalom se dijelu čini tehnički nemogućim dodatno odrediti prethodno utvrđene kriterije koji služe za određivanje rizičnih profila. Kao što je prethodno navedeno, ti kriteriji trebaju biti specifični, pouzdani i nediskriminirajući.
- 76 Iako Direktiva o PNR-u i Zakon o PNR-u ne sadržavaju naznaku o načinu na koji je PIU unaprijed utvrdio kriterije na kojima se temelji prethodna procjena, jamstva kojima je popraćena razrada tih kriterija čine se dovoljnima kako se pobijana mjera ne bi smatrala neproporcionalnom. Međutim, kako bi se odlučilo je li ta sustavna prethodna procjena dovoljno jasna, precizna i ograničena na ono što je strogo nužno, Sudu valja uputiti šesto prethodno pitanje.

– *Nasumične istrage (članci 27., 50. i 51.)*

- 77 Člankom 27. Zakona o PNR-u dopušta se obrada podataka o putnicima radi provođenja nasumičnih istraga u svrhe navedene u članku 8. stavku 1. podstavcima 1.°, 2.°, 4.° i 5.° te pod uvjetima predviđenima u članku 46.*septies* Zakonika o kaznenom postupku ili u članku 16/3 Zakona od 30. studenoga 1998., koji su umetnuti, redom, člancima 50. i 51. Zakona o PNR-u. U skladu s člankom 20. Zakona o PNR-u, uvjeti primjene članka 27. primjenjuju se i na zahtjeve za pristup nakon isteka šestomjesečnog roka predviđenog člankom 19.
- 78 Članak 46.*septies* Zakonika o kaznenom postupku odnosi se na nasumične istrage u okviru svrhe iz članka 8. stavka 1. podstavaka 1.°, 2.° i 5.° Zakona o PNR-u. Ta je mjera popraćena s nekoliko jamstava, među kojima je prethodno odobrenje državnog odvjetnika.
- 79 Članak 16/3 Zakona od 30. studenoga 1998. odnosi se pak na nasumične istrage u okviru svrhe iz članka 8. stavka 1. podstavka 4.° Zakona o PNR-u. Ta je mjera

popraćena s nekoliko jamstava, među kojima su obavještanje i nadzor Comité permanent R (Stalni odbor R, Belgija).

- 80 Tužitelj smatra da upućeni članovi policijskih službi koje pripadaju PIU nisu dovoljno neovisni kako bi odgovorili na zahtjeve za pristup u okviru tih nasumičnih istraga.
- 81 Člankom 14. stavkom 1. Zakona o PNR-u određuje se sastav PIU-a. U pripremnim aktima u tom se pogledu navodi: „Belgijski model temelji se na konceptu multidisciplinarnog odjela koji se sastoji od rukovodećeg službenika koji obavlja dužnost upravljanja, administrativnih članova i članova upućenih iz nadležnih službi.

PIU čine:

– rukovodeći službenik kojeg podupire pomoćna služba i koji je u okviru Savezne javne službe za unutarne poslove među ostalim odgovoran za upravljanje bazom podataka, za to da prijevoznici i turoperatori poštuju svoje obveze, za izvještavanje, zaključenje protokola s nadležnim službama i poštovanje uvjeta obrade. Pomoćna služba među ostalim se sastoji od analitičara, pravnika, stručnjaka za informacijsku i komunikacijsku tehnologiju i službenika za zaštitu podataka, koji raspolažu potrebnim sigurnosnim odobrenjima.

– članovi upućeni iz nadležnih službi koji su taksativno navedeni u stavku 1. točki 2., odnosno: policijske službe, obavještajne službe i carina. Precizne svrhe kao takve čine prvo ograničenje. Na primjer, na razini integriranih policijskih službi očito je da kontakt policajac u okviru lokalne policije nikad neće saznati podatke o putnicima, s obzirom na to da njegove zadaće služe ispunjavanju drukčijih svrha.

Cilj upućivanja nadležnih službi jest zajamčiti određeni stupanj stručnosti, ali se ni na koji način ne isključuju sporazumi među tim službama kojima se želi osigurati uzajamno upućivanje” (Doc. Parl, Chambre, 2015. – 2016., DOC 54-2069/001, str. 22.).

Ministar sigurnosti i unutarnjih poslova dodao je da „će se odrediti i data protection officer zadužen za izvještavanje Komisije o zaštiti privatnosti” (Doc. parl, Chambre, 2015. – 2016., DOC 54-2069/003, p. 24).

Kraljevskom uredbom od 21. prosinca 2017. o provedbi Zakona o PNR-u određuju se pravila u pogledu sastava i organizacije PIU-a. U izvješću kralju koje je prethodilo toj kraljevskoj uredbi pojašnjava se da se „baza podataka može [...] konzultirati samo u okviru PIU-a, i da to mogu isključivo članovi PIU-a u okviru svojih zadaća i službenik za zaštitu podataka”³.

³ *Moniteur belge* od 29. prosinca 2017., 2. izdanje, str. 116833.

Postupak upućivanja uređuje se člancima 12. do 21. te kraljevske uredbe. Činjenica da članovi upućeni iz nadležnih službi sudjeluju u radu PIU-a ima za cilj osigurati da se taj PIU sastoji od osoba koje posjeduju određenu stručnost kako bi se na taj način ojačala učinkovitost PIU-a. Uostalom, ta mogućnost upućivanja izričito se predviđa u članku 4. stavku 3. Direktive o PNR-u.

Ništa ne upućuje na zaključak da te osobe, iako zadržavaju svoj status u službi kojoj izvorno pripadaju, u okviru PIU-a ne obavljaju svoju funkciju neovisno. Usto, članovima PIU-a mogu se odrediti kaznenopravne sankcije ako ne poštuju profesionalnu tajnu ili ako svjesno i namjerno uskraćuju informacije, podatke i obavijesti koje čine prepreku za svrhe predviđene člankom 8. (članci 48. i 49.).

- 82 Kad je riječ o pristupu podacima iz PNR-a nakon isteka roka od šest mjeseci u kontekstu nasumičnih istraga, Sud je u svojem mišljenju 1/15 (Sporazum o PNR-u između Europske unije i Kanade) od 26. srpnja 2017. (EU:C:2017:592) smatrao da bi se korištenje tako pohranjenim podacima iz PNR-a trebalo „*temeljiti na objektivnim kriterijima za definiranje okolnosti i uvjeta pod kojima kanadska tijela određena predviđenim sporazumom mogu imati pristup tim podacima radi njihova korištenja*” i da bi „*to [...] korištenje moralo biti, osim u valjano opravdanim hitnim slučajevima, podvrgnuto prethodnom nadzoru suda ili neovisnog upravnog tijela čija se odluka o odobrenju korištenja donosi nakon što ta tijela podnesu obrazloženi zahtjev osobito u okviru postupaka sprečavanja, otkrivanja ili progona kaznenih djela*” (točka 208.).
- 83 Kako bi se provjerilo može li se smatrati da je PIU to „drugo nacionalno tijelo koje je [...] nadležno,, u smislu članka 12. stavka 3. Direktive o PNR-u, prije donošenja presude valja uputiti Sudu sedmo prethodno pitanje.

Razdoblje čuvanja podataka iz PNR-a (članak 18. Zakona o PNR-u)

- 84 Tužitelj smatra da je razdoblje od pet godina tijekom kojeg se podaci iz PNR-a čuvaju neproporcionalno.
- 85 Uvodnom izjavom 25. Direktive o PNR-u određuje se:
 „Razdoblje tijekom kojeg je potrebno čuvati podatke iz PNR-a trebalo bi biti ono koje je potrebno za svrhe sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela te proporcionalno tim svrhama. Zbog prirode tih podataka i njihovih uporaba, potrebno je da se podaci iz PNR-a čuvaju dovoljno dugo za provedbu analize i uporabu u istragama. Kako bi se izbjegla nerazmjerna uporaba, nakon početnog razdoblja čuvanja, podatke iz PNR-a trebalo bi depersonalizirati skrivanjem elemenata podataka. Radi osiguravanja najviše razine zaštite podataka pristup potpunim podacima iz PNR-a, kojim se omogućuje izravna identifikacija ispitanika, trebao bi se odobriti samo pod vrlo strogim i ograničenim uvjetima nakon tog početnog razdoblja.”

- 86 Prema sudskoj praksi Suda, razdoblje čuvanja podataka treba „nastaviti ispunjavati objektivne kriterije, uspostavljajući vezu između osobnih podataka koje treba zadržati i cilja koji se nastoji postići” (presuda od 6. listopada 2015., Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, t. 93.; rješenje od 16. ožujka 2017., Tele2 Sverige i Watson i dr., C-203/15 Zb. i C-698/15 Zb., EU:C:2017:222, t. 110.; mišljenje 1/15 (Sporazum o PNR-u između Europske unije i Kanade) od 26. srpnja 2017., EU:C:2017:592, t. 191.).
- 87 Konkretnije, što se tiče podataka iz PNR-a, Sud je u svojem prethodno navedenom mišljenju 1/15 od 26. srpnja 2017. smatrao da nije izgledno da trajanje od pet godina „prelazi granice onoga što je krajnje nužno u cilju borbe protiv terorizma i teških oblika prekograničnog kriminaliteta” (točka 209.), pod uvjetom da, „kad je riječ o zrakoplovnim putnicima kod kojih takav rizik nije bio utvrđen prilikom njihova dolaska u Kanadu te sve do njihova odlaska iz te treće zemlje, nije izgledno da, nakon što su otišli, postoji veza, makar i neizravna, između njihovih podataka iz PNR-a i cilja zacrtanog predviđenim sporazumom koja bi opravdavala [...] kontinuirano pohranjivanje podataka iz PNR-a svih zrakoplovnih putnika nakon njihova odlaska iz Kanade u svrhu eventualnog pristupa tim podacima neovisno o tome postoji li ikakva veza s borbom protiv terorizma i teškim oblicima prekograničnog kriminaliteta (vidjeti po analogiji presudu od 21. prosinca 2016., Tele2 Sverige i Watson i dr., C-203/15 i C-698/15, EU:C:2016:970, t. 119.)” (točka 205.).
- 88 Člankom 18. Zakona o PNR-u predviđa se da se podaci o putnicima čuvaju u bazi podataka o putnicima u najduljem trajanju od pet godina od njihove pohrane i da se nakon isteka tog roka uništavaju. U skladu s člankom 21. stavkom 1. tog zakona, PIU osigurava da podaci o putnicima budu trajno izbrisani iz njegove baze podataka nakon isteka razdoblja predviđenog člankom 18.

Međutim, rok od pet godina valja tumačiti u vezi s člankom 19. i sljedećima tog zakona, kojim se također uređuju pravila čuvanja podataka. Članak 19. tog zakona treba tumačiti u vezi s člankom 4. stavkom 14.° u skladu s kojim „depersonalizacija skrivanjem elemenata podataka” znači „učiniti nevidljivim za korisnika određene elemente podataka iz kojih bi se izravno mogao identificirati ispitanik, kako se navodi u članku 19.”.

Člankom 20. Zakona o PNR-u određuje se da je nakon isteka razdoblja od šest mjeseci iz članka 19. otkrivanje potpunih podataka o putnicima dopušteno samo radi obrade podataka koja se propisuje člankom 27. i isključivo u skladu s uvjetima predviđenima tom odredbom.

Osim toga, rezultat obrade iz članka 24. čuva se u PIU-u samo toliko dugo koliko je potrebno da se o postojanju podudarnosti obavijeste nadležna tijela i PIU-ovi drugih država članica (članak 21. stavak 3. prvi podstavak).

Člankom 22. Zakona o PNR-u jamči se da rukovodeći službenik i službenik za zaštitu podataka imaju pristup svim relevantnim podacima samo u okviru ispunjavanja svojih zadaća.

Naposljetku, obrada podataka dokumentira se te je u izravnoj vezi sa svrhama predviđenima člankom 8. (članak 23. stavak 1.). PIU brine o dokumentiranju tako što tijekom pet godina čuva dokumentaciju o svim sustavima i postupcima obrade za koje je odgovoran (članak 23. stavak 2. prvi podstavak).

- 89 Trajanje čuvanja podataka o putnicima valja utvrditi s obzirom na svrhu obrade tih podataka, u izravnoj vezi s ciljevima sprečavanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela.
- 90 Međutim, Commission de la protection de la vie privée (Povjerenstvo za zaštitu privatnog života, Belgija) utvrdilo je da se, kad je rok za čuvanje podataka dug i kad se podaci pohranjuju masovno, „povećava rizik od profiliranja dotičnih osoba, kao i rizik od prenamjene svrhe (*fonction creep*), odnosno potencijalna zlouporaba podataka za druga kaznena djela u pogledu kojih prvotno nije bilo (političkog) sporazuma o razmjeni podataka” (Povjerenstvo za zaštitu privatnog života, samoinicijativno mišljenje br.°01/2010 od 13. siječnja 2010. o prijedlogu zakona koji se odnosi na Sporazum između Europske unije i Sjedinjenih Američkih Država o obradi i prijenosu podataka iz popisa imena putnika (podaci iz PNR-a) koji su zračni prijevoznici sklopili s američkim Ministarstvom domovinske sigurnosti (MDS) (Sporazum o PNR-u iz 2007.) u Bruxellesu 23. srpnja 2007. i Washingtonu 26. srpnja 2007., t. 3.3., str. 17. i 18.).

U svojem mišljenju br. 55/2015 od 16. prosinca 2015. o prednacrtu zakona koji je postao Zakon o PNR-u Povjerenstvo za zaštitu privatnog života također je smatralo da se nužnost roka za čuvanje podataka od pet godina trebala preciznije i iscrpnije obrazložiti.

U svojem mišljenju od 19. kolovoza 2016., Savjetodavni odbor Konvencije br. 108 također je napomenuo da „prikriveni podaci i dalje omogućuju identifikaciju osoba i na temelju toga oni ostaju osobni podaci, te da se njihovo čuvanje također treba vremenski ograničiti kako bi se spriječio opći trajni nadzor” (mišljenje od 19. kolovoza 2016., T-PD(2016)18rev, str. 9.).

- 91 Cour constitutionnelle (Ustavni sud) smatra da Sudu treba uputiti osmo prethodno pitanje kako bi se provjerilo je li taj rok za čuvanje podataka od pet godina koji je dopušten Direktivom o PNR-u, s obzirom na prethodno navedeno i na različita jamstva navedena u točki 88. ovog zahtjeva, u skladu s očitovanjima Suda navedenima u točki 87. ovog zahtjeva, uzimajući u obzir da se njime ne uspostavlja nikakva razlika ovisno o tome pokaže li se u okviru prethodne procjene da dotični putnici mogu predstavljati opasnost za javnu sigurnost.

3. *Drugi tužbeni razlog*

92 Tužitelj smatra da proširenjem PNR sustava na letove unutar EU-a, pri čemu pobijane odredbe neizravno podrazumijevaju granične kontrole koje su protivne slobodi kretanja osoba.

93 Što se tiče područja primjene Zakona o PNR-u, u pripremnim se aktima navodi:

„Uključivanje letova unutar EU-a prilikom prikupljanja podataka omogućuje da se dobije potpunija slika o kretanjima putnika koji predstavljaju moguću prijetnju za sigurnost unutar Zajednice i nacionalnu sigurnost. Praksa je već pokazala da se određeni povratnici (*returnees*, nazivaju se i stranim borcima (*foreign fighters*) koji se vraćaju u Europu) ukrcavaju na različite letove prije dolaska na svoje konačno odredište.

Direktivom o PNR-u izričito se predviđa mogućnost država članica da podatke o putnicima iz Unije kad je riječ o međunarodnom prometu obrađuju u Europskoj uniji. Usto, sve su države članice 21. travnja 2016. Vijeću za pravosuđe i unutarnje poslove odobrile izjavu koja ima za cilj prijenos Direktive o PNR-u u nacionalna prava i u pogledu prometa unutar Europske unije” (Doc. Parl., Chambre, 2015. – 2016., DOC 54-2069/001, str. 7.).

94 Cour constitutionnelle (Ustavni sud) ističe da postoji ograničenje u pogledu putnika na koje se odnosi poglavlje 11. Zakona o PNR-u, kao i u pogledu predmetnih podataka i razdoblja čuvanja.

Naime, u pripremnim aktima navodi se da su „[...] obuhvaćeni samo putnici koji žele prijeći ili su prešli vanjske granice Belgije kako bi ušli u tu državu ili izašli iz nje, neovisno o vrsti prijevoza koja se upotrebljava (pomorski, željeznički, cestovni, zračni). Stoga policijske službe zadužene za graničnu kontrolu i Ured za strance obrađuju samo podatke tih putnika.

Putnici koji namjeravaju prijeći preko međunarodnog tranzitnog područja, na primjer, zračne luke smještene u Belgiji, također su obuhvaćeni jer se pravila o ulasku na državno područje, boravku, nastanjenju i udaljavanju stranaca primjenjuju i na njih. Stoga te osobe moraju imati potrebne putne dokumente. Određene osobe moraju imati zrakoplovno-tranzitnu vizu; kontrole su u tim područjima dopuštene i u određenim slučajevima mogu dovesti do primjene mjere vraćanja.

[...] samo se takozvani API podaci o putnicima prosljeđuju policijskim službama i Uredu za strance na temelju ovog poglavlja. Ti se podaci navode u članku 9. stavku 2. prednacrta zakona.

Oni u biti odgovaraju podacima koje zračni prijevoznici ionako moraju proslijediti na temelju kraljevske uredbe od 11. prosinca 2006.

[...]

Uporaba podataka također je ograničena na 24 sata. Nadalje, ako mu je pristup podacima o putnicima potreban u okviru izvršavanja njegovih zakonskih zadaća, Ured za strance podnosi obrazloženi zahtjev PIU-u” (*ibid.*, str. 34. – 35.).

- 95 Kao što se navodi ranije u tekstu, u uvodnoj izjavi 10. Direktive o PNR-u dopušta se proširenje PNR sustava na letove unutar EU-a. Člankom 2. Direktive o PNR-u uređuje se postupak koji se odnosi na proširenje područja primjene.

Svrha sprečavanja nezakonitog useljavanja i poboljšanja granične kontrole odnosi se samo na kategorije putnika navedene u članku 29. stavku 2. Zakona o PNR-u te se ograničava na API podatke iz članka 9. stavka 1. točke 18.° tog zakona. Postupci obrade koji se izvršavaju u okviru te svrhe također su ograničeni. Pobjigane odredbe dio su prijenosa Direktive o API-ju koja također ima za cilj sprečavanje nezakonitog useljavanja i poboljšanje granične kontrole.

- 96 Međutim, u svojem mišljenju br. 55/2015 od 16. prosinca 2015. o prednacrtu zakona koji je postao Zakon od 25. prosinca 2016. Povjerenstvo za zaštitu privatnog života dovodi u pitanje usklađenost s načelom slobodnog kretanja osoba uspostavljenog PNR sustava, koji obuhvaća „prijeweze s odredištem i polaskom izvan schengenskog prostora (izvanschengenski prijevoz) kao i prijeweze s odredištem i polaskom unutar schengenskog prostora (unutarschengenski prijevoz)”, što može „neizravno [dovesti do] ponovne uspostave kontrola na unutarnjim granicama” (točke 21. – 25.).
- 97 Budući da dvoji u pogledu tumačenja i valjanosti Direktive 2004/82 o API-ju s obzirom na Povelju i UEU, Cour constitutionnelle (Ustavni sud) odlučio je Sudu uputiti deveto prethodno pitanje.
- 98 Cour constitutionnelle (Ustavni sud) upućuje posljednje pitanje koje se odnosi na moguće promjene vremenskih učinaka njegove presude.

IV. Prethodna pitanja

Cour constitutionnelle (Ustavni sud, Belgija) stoga upućuje sljedeća prethodna pitanja:

1. Treba li članak 23. Uredbe (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka - OUZP), u vezi s člankom 2. stavkom 2. točkom (d) te uredbe, tumačiti na način da se primjenjuje na nacionalno zakonodavstvo poput Zakona od 25. prosinca 2016. o obradi podataka o putnicima kojim se prenose 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 kao i Direktiva Vijeća 2004/82/EZ od 29. travnja 2004. o obvezi prijevoznika na dostavljanje podataka o putnicima te Direktiva

2010/65/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 20. listopada 2010. o službenom postupku prijave za brodove koji dolaze u luke i/ili odlaze iz luka država članica i o stavljanju izvan snage Direktive 2002/6/EZ?

2. Je li Prilog I. Direktivi (EU) 2016/681 u skladu s člancima 7., 8. i člankom 52. stavkom 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima s obzirom na to da su podaci koji su u njemu navedeni vrlo široki, osobito podaci iz točke 18. Priloga I. Direktivi (EU) 2016/681 koji su širi od podataka iz članka 3. stavka 2. Direktive 2004/82/EZ, i s obzirom na to da bi oni, kad se promatraju zajedno, mogli otkriti osjetljive podatke i tako povrijediti granice onoga što je „strogo nužno“?

3. Jesu li točke 12. i 18. Priloga I. Direktivi (EU) 2016/681 u skladu s člancima 7., 8. i člankom 52. stavkom 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, s obzirom na to da su podaci koji se u njima navode, a uzimajući u obzir pojmove „uključujući [osobito]“ i „uključujući“, navedeni kao primjeri a ne taksativno, te se tako ne poštuje zahtjev preciznosti i jasnoće onih pravila primjenom kojih dolazi do miješanja u pravo na poštovanje privatnog života i u pravo na zaštitu osobnih podataka?

4. Jesu li članak 3. točka 4. Direktive (EU) 2016/681 i Prilog I. navedenoj direktivi u skladu s člancima 7., 8. i člankom 52. stavkom 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima s obzirom na to da se sustav općeg prikupljanja, prijenosa i obrade podataka o putnicima, koji je uveden tim odredbama, odnosi na svaku osobu koja se koristi predmetnim prijevoznim sredstvom, neovisno o bilo kojem objektivnom elementu iz kojeg bi se moglo zaključiti da ta osoba može predstavljati opasnost za javnu sigurnost?

5. Treba li članak 6. Direktive (EU) 2016/681 u vezi s člancima 7., 8. i člankom 52. stavkom 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, tumačiti na način da mu se protivi nacionalno zakonodavstvo poput pobijanog zakona koji, kao svrhu obrade podataka „PNR“, priznaje praćenje aktivnosti obavještajnih i sigurnosnih službi uključujući tako u tu svrhu i sprečavanje, otkrivanje, istragu i kazneni progon kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela?

6. Je li članak 6. Direktive (EU) 2016/681 u skladu s člancima 7., 8. i člankom 52. stavkom 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima s obzirom na to da se prethodna procjena koju provodi, na temelju povezanosti s bazama podataka i unaprijed utvrđenim kriterijima, sustavno i općenito primjenjuje na podatke o putnicima, neovisno o bilo kojem objektivnom elementu iz kojeg bi se moglo zaključiti da ti putnici mogu predstavljati opasnost za javnu sigurnost?

7. Može li se izraz „drugo nacionalno tijelo koje je [...] nadležno“ iz članka 12. stavka 3. Direktive (EU) 2016/681 tumačiti na način da se odnosi na „PIU“ koji je osnovan Zakonom od 25. prosinca 2016. i koji stoga, nakon isteka roka od šest mjeseci, može u okviru *ad hoc* pretraživanja odobriti pristup podacima „PNR“?

8. Treba li članak 12. Direktive (EU) 2016/681, u vezi s člancima 7., 8. i člankom 52. stavkom 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, tumačiti na način da mu se protivi nacionalno zakonodavstvo poput pobijanog zakona koji za čuvanje podataka propisuje opći rok od pet godina, neovisno o tome predstavljaju li dotični putnici, u okviru prethodne procjene, opasnost za javnu sigurnost?

9. (a) Je li Direktiva 2004/82/EZ u skladu s člankom 3. stavkom 2. Ugovora o Europskoj uniji i člankom 45. Povelje Europske unije o temeljnim pravima s obzirom na to da se obveze koje su njome propisane primjenjuju na letove unutar Europske unije?

(b) Treba li Direktivu 2004/82/EZ, u vezi s člankom 3. stavkom 2. Ugovora o Europskoj uniji i člankom 45. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, tumačiti na način da joj se protivi nacionalno zakonodavstvo poput pobijanog zakona koji, radi sprečavanja ilegalne migracije i poboljšanja graničnih kontrola, dopušta sustav prikupljanja i obrade podataka o putnicima koji „dolaze u državni teritorij, polaze iz njega i njime prolaze” što pak neizravno može podrazumijevati ponovnu uspostavu kontrola na unutarnjim granicama?

10. Ako na temelju odgovora na navedena prethodna pitanja Cour constitutionnelle (Ustavni sud) dođe do zaključka da pobijani zakon, kojim se među ostalim prenosi Direktiva 2016/681, povređuje jednu ili više obveza koje proizlaze iz odredaba spomenutih u tim pitanjima, može li on privremeno održati na snazi učinke Zakona od 25. prosinca 2016. „o obradi podataka o putnicima” kako bi spriječio pravnu nesigurnost i omogućio da se prethodno prikupljeni i pohranjeni podaci mogu ponovno upotrijebiti u zakonom predviđene svrhe?