



Mediji i informiranje

Sud Europske unije
PRIOPĆENJE ZA MEDIJE br. 19/22
U Luxembourg 27. siječnja 2022.

Mišljenje nezavisnog odvjetnika u predmetu C-817/19
Ligue des droits humains

Prema mišljenju nezavisnog odvjetnika Pitruzzelle, prijenos te sustavna i neselektivna automatizirana obrada podataka iz PNR-a u skladu su s temeljnim pravima na poštovanje privatnosti i zaštitu osobnih podataka

S druge strane, sustavno i neselektivno čuvanje podataka iz PNR-a u neanonimiziranom obliku opravdano je samo u slučaju ozbiljne, stvarne i postojeće ili predviđive opasnosti za sigurnost država članica, kao i pod uvjetom da je trajanje tog čuvanja ograničeno samo na onoliko koliko je to nužno potrebno

Također, prijenos podataka navedenih u rubrici „opće napomene”, predviđenoj u Direktivi o PNR-u, ne zadovoljava zahtjeve jasnoće i preciznosti utvrđene u Povelji

Korištenje podataka iz PNR-a važan je element u borbi protiv terorizma i teških oblika kaznenih djela. U tu svrhu Direktiva o PNR-u¹ propisuje sustavnu obradu velikog broja podataka zrakoplovnih putnika prilikom ulaska i izlaska iz Unije. Također, članak 2. te direktive određuje da države članice imaju mogućnost da tu direktivu primijene i na letove unutar Unije.

Ligue des droits humains (LDH) neprofitna je udruga koja je u srpnju 2017. pokrenula postupak pred Cour constitutionnelle (Ustavni sud, Belgija) tužbom za poništenje Zakona od 25. prosinca 2016. kojim su u belgijsko pravo prenesene direktive o PNR-u i API-ju². LDH tvrdi da se tim zakonom krši pravo na poštovanje privatnosti i zaštitu osobnih podataka, zajamčeno u belgijskom pravu i u pravu Unije. Kritizira, s jedne strane, vrlo širok opseg podataka iz PNR-a i, s druge strane, sustavnu primjenu prikupljanja, prijenosa i obrade tih podataka. Tvrdi da zakon također ugrožava slobodno kretanje osoba jer se njime neizravno ponovno uspostavljaju kontrole na granicama širenjem sustava PNR-a na letove unutar Unije.

U listopadu 2019. Cour constitutionnelle (Ustavni sud) postavio je Sudu deset prethodnih pitanja u pogledu valjanosti i tumačenja direktiva o PNR-u i API-ju, ali i tumačenja GDPR-a³.

U danas iznesenom mišljenju nezavisni odvjetnik Giovanni Pitruzzella prije svega ističe da, kada mjere koje dovode do zadiranja u temeljna prava utvrđena Poveljom Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) proistječu iz zakonodavnog akta Unije, **zakonodavac Unije mora utvrditi osnovne elemente** kojima se definira doseg tog zadiranja. Nadalje, podsjeća na to da odredbe koje propisuju ili omogućuju dostavljanje osobnih podataka fizičkih osoba nekoj trećoj osobi, kao što je tijelo javne vlasti, treba smatrati, ako nema pristanka tih fizičkih osoba i neovisno o kasnijoj uporabi predmetnih podataka, zadiranjem u njihovu privatnost kao i zadiranjem u

¹ Direktiva (EU) 2016/681 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o uporabi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela (SL 2016., L 119, str. 132. i ispravak SL 2021., L 137, str. 20.)

² Direktiva Vijeća 2004/82/EZ od 29. travnja 2004. o obvezi prijevoznika na dostavljanje podataka o putnicima (SL 2004., L 261, str. 24.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 77.)

³ 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 snage Direktive 95/46/EZ (SL 2016., L 119, str. 1. i ispravci SL 2018., L 127, str. 2. i SL 2021., L 74, str. 35.)

temeljno pravo na zaštitu osobnih podataka⁴. Takva zadiranja mogu biti opravdana samo ako su predviđena zakonom, ako se njima poštuje bit navedenih prava i, u skladu s načelom proporcionalnosti, ako su nužna te zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.

Kada je riječ, kao prvo, o osobnim podacima koje su zračni prijevoznici u skladu s Direktivom o PNR-u dužni dostaviti odjelima za informacije o putnicima (OIP), nezavisni odvjetnik ističe da razmjeri i ozbiljnost zadiranja u temeljna prava na poštovanje privatnosti i zaštitu osobnih podataka do kojeg dovodi mjera kojom se uvode ograničenja ostvarivanja tih prava ovise prije svega o dosegu i prirodi podataka koji su predmet obrade. Identificiranje tih podataka stoga je osnovni korak od kojeg obavezno mora krenuti svako utvrđivanje pravne osnove za poduzimanje takve mjere, i to što je moguće jasnije i preciznije. Nakon što je istaknuo da korištenje općih kategorija informacija kojima se u dovoljnoj mjeri ne određuju priroda i doseg podataka koji moraju biti dostavljeni **ne zadovoljava uvjete jasnoće i preciznosti** utvrđene u Povelji, nezavisni odvjetnik predložio je da se utvrdi **nevaljanost Priloga I. točke 12. te direktive** zato što ta odredba među kategorijama podataka koji moraju biti dostavljeni uključuje i rubriku „opće napomene”, u kojoj se navode sve informacije koje zračni prijevoznici prikupljaju u okviru svoje djelatnosti pružanja usluga, pored onih koje su izričito nabrojene u drugim točkama tog priloga I.

Osim toga, nezavisni odvjetnik naglašava da su podaci koje su zračni prijevoznici u skladu s Direktivom o PNR-u dužni dostaviti OIP-ima **relevantni, primjereni i da nisu pretjerani imajući u vidu ciljeve** koji se tom direktivom žele postići, a da njihov doseg **ne prelazi ono što je krajnje nužno za postizanje tih ciljeva**. Usto smatra da taj prijenos podataka prate **dostatna jamstva** koja imaju za cilj, s jedne strane, osigurati da će biti dostavljeni samo oni podaci koji su **izričito spomenuti** i, s druge strane, zajamčiti **sigurnost i povjerljivost** prosljeđenih podataka. Nezavisni odvjetnik nadalje podsjeća na to da se u Direktivi o PNR-u određuje **opća zabrana obrade osjetljivih podataka**, uključujući i njihovo prikupljanje, pa sustav PNR-a stoga predviđa **dostatna jamstva** koja omogućuju da se u svakoj fazi obrade prikupljenih podataka isključi mogućnost da u tu obradu izravno ili neizravno budu uključene zaštićene značajke.

Kao drugo, nezavisni odvjetnik smatra da je sustavni i neselektivni karakter prijenosa podataka iz PNR-a i prethodne procjene zrakoplovnih putnika primjenom automatizirane obrade tih podataka u skladu s člancima 7. i 8. Povelje, koji jamče temeljna prava na poštovanje privatnosti i zaštitu osobnih podataka. U tom pogledu posebno smatra da se sudska praksa Suda u području čuvanja i pristupanja podacima u sektoru elektroničkih komunikacija⁵ ne može prenijeti na sustav predviđen Direktivom o PNR-u. Također ističe da usvajanje usklađenog sustava obrade podataka iz PNR-a na razini Unije – kako kada je riječ o letovima izvan Unije tako i, u slučaju država koje su iskoristile mogućnost iz članka 2. Direktive o PNR-u, o letovima unutar Unije – osigurava da će se obrada tih podataka provoditi uz poštovanje visoke razine zaštite temeljnih prava iz članaka 7. i 8. Povelje, kako je utvrđeno tom direktivom.

Općenito govoreći, nezavisni odvjetnik naglašava ključan značaj koji se u okviru sustava jamstava uspostavljenog Direktivom o PNR-u daje kontroli koju provodi **neovisno nadzorno tijelo**, koje je **ovlašteno provjeriti zakonitost te obrade, provesti istragu, inspekcijski nadzor i reviziju te postupati po prigovorima koje podnese bilo koja zainteresirana osoba**. U tom pogledu ističe da je ključno da države članice prilikom prenošenja te direktive u nacionalno pravo priznaju svojem nacionalnom nadzornom tijelu **puni opseg tih ovlasti** te da mu pruže materijalna i kadrovska sredstva potrebna za obavljanje njegovih zadaća.

Kada je posebno riječ o prethodnoj procjeni zrakoplovnih putnika, vezano uz, kao prvo, poravnavanje podataka iz PNR-a s bazama podataka koje se koriste za potrebe sprečavanja i otkrivanja kaznenih djela terorizma i teških oblika kaznenih djela kao i provođenja istraga i kaznenih postupaka u tom području, što je prvi dio te procjene, nezavisni odvjetnik navodi da

⁴ Vidjeti, među ostalim, presudu od 18. lipnja 2020., Komisija/Mađarska, [C-78/18](#) (t. 124. i navedena sudska praksa) te [PM br. 73/20](#).

⁵ Vidjeti, među ostalim, presude od 21. prosinca 2016., *Télé2 Sverige*, [C-203/15](#) i C-698/15 (vidjeti također [PM br. 145/16](#)) i od 6. listopada 2020., *La Quadrature du Net i dr.*, [C-511/18](#), C-512/18 i C-520/18 (vidjeti također [PM br. 123/20](#)).

pojam „**relevantne baze podataka**” treba tumačiti u skladu sa zahtjevima jasnoće i preciznosti utvrđenima u Povelji, kao i s obzirom na ciljeve Direktive o PNR-u. Prema njegovu mišljenju, taj pojam treba tumačiti na način da se odnosi samo na nacionalne baze podataka koje vode nadležna tijela, kao i na Unijine i međunarodne baze podataka kojima se ta tijela izravno koriste u obavljanju svojih poslova, a usto moraju biti **izravno i blisko povezane s ciljevima borbe protiv terorizma i teških kaznenih djela koji se žele postići Direktivom o PNR-u**, što znači da su razvijene u tu svrhu. Drugo, kada je riječ o automatiziranoj obradi podataka iz PNR-a prema unaprijed utvrđenim kriterijima, što je drugi dio navedene prethodne procjene, nezavisni odvjetnik posebno smatra da se takva obrada ne može provoditi korištenjem sustava umjetne inteligencije za strojno učenje jer oni ne omogućuju da se saznaju razlozi zbog kojih je algoritam utvrdio pozitivno preklapanje.

Treće, kada je riječ o pitanju protivi li se pravu Unije nacionalno zakonodavstvo koje predviđa opći rok od pet godina za čuvanje podataka iz PNR-a, pri čemu se ne pravi razlika prema tome mogu li odnosni putnici, na temelju prethodne procjene, predstavljati opasnost za javnu sigurnost, nezavisni odvjetnik predlaže da se, u skladu s Poveljom, Direktiva o PNR-u tumači na način da je čuvanje podataka iz PNR-a koje su zračni prijevoznici dostavili OIP-u tijekom razdoblja od pet godina **dopušteno samo ako je, nakon što je provedena prethodna provjera, na temelju objektivnih kriterija utvrđeno postojanje veze između tih podataka i borbe protiv terorizma ili teških kaznenih djela**. Sustavno i neselektivno čuvanje podataka iz PNR-a u neanonimiziranom obliku može biti opravdano **samo u slučaju postojanja ozbiljne opasnosti za sigurnost država članica koja je stvarna i postojeća ili predvidiva**, primjerice vezano uz terorističke aktivnosti, te **pod uvjetom da je trajanje tog čuvanja ograničeno samo na onoliko koliko je to nužno potrebno**.

NAPOMENA: Sud nije vezan mišljenjem nezavisnog odvjetnika. Zadaća je nezavisnih odvjetnika predložiti Sudu u punoj neovisnosti pravno rješenje u predmetu za koji su zaduženi. Suci Suda sada počinju vijećati u ovom predmetu. Presuda će se donijeti naknadno.

NAPOMENA: Prethodni postupak omogućuje sudovima država članica da u okviru postupka koji se pred njima vodi upute Sudu pitanja o tumačenju prava Unije ili o valjanosti nekog akta Unije. Sud ne rješava spor pred nacionalnim sudom. Na nacionalnom je sudu da predmet riješi u skladu s odlukom Suda. Ta odluka jednako obvezuje i druge nacionalne sudove pred kojima bi se moglo postaviti slično pitanje.

Neslužbeni dokument za medije koji ne obvezuje Sud.

[Cjelovit tekst](#) mišljenja objavljuje se na stranici CURIA na dan čitanja.

Osoba za kontakt: Iliana Paliova ☎ (+352) 4303 4293

Snimke s čitanja mišljenja dostupne su na „[Europe by Satellite](#)” ☎ (+32) 2 2964106