



## PRIOPĆENJE ZA MEDIJE br. 105/22

U Luxembourggu 21. lipnja 2022.

Presuda Suda u predmetu C-817/19 | Ligue des droits humains

### Sud smatra da poštovanje temeljnih prava zahtijeva ograničavanje ovlasti predviđenih Direktivom o PNR-u na ono što je krajnje nužno

*U slučaju kad država članica nije suočena sa stvarnom trenutačnom ili predvidivom terorističkom prijetnjom, pravu Unije protivi se nacionalno zakonodavstvo kojim se predviđa prijenos i obrada podataka iz PNR-a na letovima unutar Unije te u prijevozu unutar Unije koji se obavlja drugim sredstvima*

Direktiva o PNR-u<sup>1</sup> propisuje provođenje sustavne obrade velikog broja podataka iz PNR-a (*Passenger Name Record*) zrakoplovnih putnika na letovima izvan Unije prilikom ulaska i izlaska iz Unije, a u cilju borbe protiv terorizma i teških kaznenih djela. Također, članak 2. te direktive određuje da države članice imaju mogućnost tu direktivu primijeniti i na letove unutar Unije.

Ligue des droits humains (LDH) neprofitna je udruga koja je u srpnju 2017. pred Cour constitutionnelle (Belgija) podnijela tužbu za poništenje Zakona od 25. prosinca 2016. kojim su u belgijsko pravo istodobno prenesene Direktiva o PNR-u, Direktiva o API-ju<sup>2</sup> i Direktiva 2010/65<sup>3</sup>. LDH tvrdi da se tim zakonom krši **pravo na poštovanje privatnosti i na 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, sustavno provođenje prikupljanja, prijenosa i obrade tih podataka. Tvrdi da zakon također ugrožava slobodno kretanje osoba jer se njime posredno ponovno uspostavljaju kontrole na granicama širenjem sustava PNR-a na letove unutar Unije kao i na prijevoz unutar Unije koji se obavlja drugim sredstvima.

U listopadu 2019. Cour constitutionnelle (Ustavni sud) uputio je Sudu deset prethodnih pitanja koja se tiču, među ostalim, valjanosti Direktive o PNR-u i usklađenosti Zakona od 25. prosinca 2016. s pravom Unije.

U svojoj današnjoj presudi Sud ocjenjuje da se, **kao prvo**, s obzirom na to da se **tumačenjem** odredbi **Direktive o PNR-u** koje je Sud dao **u kontekstu temeljnih prava** zajamčenih člancima 7., 8. i 21. te člankom 52. stavkom 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) **osigurava usklađenost te direktive** s navedenim člancima, razmatranjem upućenih pitanja nije otkrio nijedan čimbenik koji može utjecati na **valjanost navedene direktive**.

Uvodno podsjeća na to da **akt Unije treba tumačiti, kad god je to moguće, na način kojim se ne dovodi u**

<sup>1</sup> 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 SL 2021., L 137, str. 20.)

<sup>2</sup> 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.)

<sup>3</sup> 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 (SL 2010., L 283, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 12., str. 218.)

**pitanje njegova valjanost te u skladu** s cjelokupnim primarnim pravom, a posebno **s odredbama Povelje**, dok države članice pritom moraju paziti na to da se ne oslone na tumačenje tog akta koje bi bilo u suprotnosti s temeljnim pravima koja štiti pravni sustav Unije ili s drugim općim načelima koja taj pravni sustav priznaje. Kada je riječ o **Direktivi o PNR-u**, Sud ističe da **velik broj** njezinih **uvodnih izjava i odredaba zahtijeva takvo usklađeno tumačenje**, pri čemu naglašava važnost koju zakonodavac Unije pridaje punom poštovanju temeljnih prava navedenih u Povelji referirajući se na visoku razinu zaštite podataka.

Sud utvrđuje da se **Direktivom o PNR-u nedvojbeno ozbiljno zadire** u prava zajamčena u člancima 7. i 8. Povelje, posebno s obzirom na to da se njome uvodi sustav nadzora koji se provodi kontinuirano, neselektivno i sustavno te da podrazumijeva automatsku provjeru osobnih podataka svih osoba koje se koriste uslugama zrakoplovnog prijevoza. Podsjeća na to da se **moгуćnost** da države članice **opravdaju** takvo zadiranje mora ocjenjivati mjerenjem njegove ozbiljnosti i ispitivanjem **je li važnost postavljenog cilja od općeg interesa vezana uz tu ozbiljnost**.

Sud zaključuje da **se može smatrati da su prijenos, obrada i čuvanje podataka iz PNR-a** koji se predviđaju tom direktivom **ograničeni na ono što je krajnje nužno** za suzbijanje kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela, **pod uvjetom da se ovlasti predviđene navedenom direktivom tumače usko**. U tom pogledu, u današnjoj presudi među ostalim se navodi:

- Sustav uspostavljen Direktivom o PNR-u treba **obuhvaćati samo jasno prepoznatljive i ograničene informacije iz polja u Prilogu I.** toj direktivi koje su vezane uz obavljene let i dotičnog putnika, što u slučaju pojedinih polja iz tog priloga znači da su obuhvaćene samo izričito navedene informacije.
- Primjena sustava uspostavljenog Direktivom o PNR-u mora biti **ograničena na kaznena djela terorizma i isključivo na teška kaznena djela koja su objektivno povezana, makar i posredno, sa zrakoplovnim prijevozom putnika**. Kada je riječ o teškim kaznenim djelima, primjena tog sustava ne može se proširiti na kaznena djela koja, bez obzira na to što ispunjavaju kriterij predviđen tom direktivom u pogledu praga težine i što su posebno navedena u njezinu Prilogu II., spadaju u uobičajena kaznena djela imajući u vidu specifičnosti nacionalnog kaznenog sustava.
- Eventualno **proširenje primjene Direktive o PNR-u na sve ili na jedan dio letova unutar Unije**, koje država članica može propisati koristeći **moгуćnost** predviđenu tom direktivom, mora biti **ograničeno na ono što je krajnje nužno**. U tu svrhu, ono mora biti podvrgnuto **djelotvornom nadzoru suda ili neovisnog upravnog tijela**, čija je odluka obvezujuća. U tom pogledu Sud ističe da:
  - samo u slučaju kad navedena država članica utvrdi da postoje dovoljno konkretne okolnosti na temelju kojih se može zaključiti da je ona suočena s **terorističkom prijetnjom koja se pokazuje stvarnom i trenutačnom ili predvidivom**, primjena te direktive na **sve letove unutar Unije** iz ili u smjeru te države članice – u trajanju koje je ograničeno samo koliko je krajnje nužno, ali uz mogućnost produljenja – **ne smije prelaziti granice onoga što je krajnje nužno**;
  - kad **ne postoji takva teroristička prijetnja**, primjena navedene direktive ne može se proširiti na sve letove unutar Unije, već **mora biti ograničena na letove unutar Unije koji su ponajprije vezani uz određene zrakoplovne linije, određene planove putovanja ili određene zračne luke** za koje postoje informacije, prema ocjeni dotične države članice, koje mogu opravdati tu primjenu. Krajnja nužnost te primjene na tako odabrane letove unutar Unije mora se redovito preispitivati, ovisno o razvoju događaja na kojima se temelji njihov izbor.
- Za potrebe **prethodne provjere podataka iz PNR-a**, čiji je cilj identificirati osobe koje je prije njihova dolaska ili polaska potrebno detaljnije provjeriti i koja se najprije provodi **putem automatske obrade**, Odjel za informacije o putnicima (UIP) može, s jedne strane, te podatke usporediti **samo s podacima iz baze podataka osoba ili predmeta za kojima se traga ili za koje postoji određena dojava**. Te baze podataka ne smiju biti diskriminatorne, a nadležna ih tijela moraju koristiti u vezi sa suzbijanjem kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela koja su objektivno povezana, makar i posredno, sa zrakoplovnim

prijevozom putnika. Kada je riječ, s druge strane, o prethodnoj provjeri prema unaprijed utvrđenim kriterijima, UIP **se ne smije koristiti tehnologijama umjetne inteligencije u okviru sustava strojnog učenja („machine learning“)**, kojima se može izmijeniti, bez ljudske intervencije i nadzora, proces provjere te posebno kriteriji procjene na kojima se temelji rezultat primjene tog procesa i ponderiranje tih kriterija. Navedene kriterije treba utvrditi na način da se njihova primjena konkretno usmjeri na osobe za koje može postojati opravdana sumnja u umiješanost u kaznena djela terorizma ili teška kaznena djela te uzeti u obzir kako „optužujuće“ tako i „oslobađajuće“ dokaze, pri čemu to ne smije dovesti do izravne ili neizravne diskriminacije.

- Imajući u vidu **stopu pogreške koja je povezana s takvom automatskom obradom** podataka iz PNR-a kao i prilično značajan broj „lažno pozitivnih“ rezultata dobivenih primjenom te obrade tijekom 2018. i 2019. godine, sposobnost sustava uspostavljenog Direktivom o PNR-u za postizanje postavljenih ciljeva ovisi prije svega o pravilnom funkcioniranju **provjere pozitivnih rezultata**, dobivenih tom obradom, koju UIP nakon toga provodi **neautomatskim sredstvima**. U tom pogledu, države članice moraju predvidjeti **jasna i precizna pravila koja mogu usmjeriti i regulirati** analizu koju provode UIP-ovi službenici zaduženi za **pojedinačno preispitivanje**, sve radi osiguravanja punog poštovanja temeljnih prava utvrđenih u člancima 7., 8. i 21. Povelje i posebno jamčenja usklađene upravne prakse unutar UIP-a uz poštovanje načela nediskriminacije. Konkretno, one se moraju pobrinuti za to da UIP odredi **objektivne kriterije za preispitivanje** koji će njegovim službenicima omogućiti da provjere, s jedne strane, odnosi li se i u kojoj mjeri pozitivni rezultat (*hit*) doista na osobu koja može biti umiješana u kaznena djela terorizma ili teška kaznena djela kao i, s druge strane, je li automatska obrada nediskriminirajuća. U tom kontekstu Sud također naglašava da se nadležna tijela moraju pobrinuti za to da zainteresirana osoba može shvatiti kako funkcioniraju unaprijed utvrđeni kriteriji procjene i programi koji primjenjuju te kriterije, kako bi mogla potpuno informirano odlučiti hoće li iskoristi svoje pravo na podnošenje sudske tužbe. Također, u slučaju podnošenja te tužbe, sud u čijoj je nadležnosti nadzor zakonitosti odluke koju su donijela nadležna tijela kao i, osim slučajeva prijetnje za državnu sigurnost, sama zainteresirana osoba moraju imati mogućnost upoznati se sa svim razlozima i dokazima na temelju kojih je ta odluka donesena, uključujući unaprijed utvrđene kriterije procjene i način funkcioniranja programa koji te kriterije primjenjuju.
- **Naknadna dostava i provjera podataka iz PNR-a**, dakle nakon dolaska ili polaska određene osobe, mogu se provoditi samo na temelju **novih okolnosti i objektivnih informacija** koje mogu izazivati opravdanu sumnju u njezinu umiješanost u teška kaznena djela koja su objektivno povezana, makar i posredno, sa zrakoplovnim prijevozom putnika, ili se pak iz njih može zaključiti da bi u konkretnom slučaju mogli djelotvorno doprinijeti suzbijanju kaznenih djela terorizma koja su na taj način povezana. Dostava podataka iz PNR-a radi provođenja takve naknadne provjere u načelu mora podlijegati, osim u valjano opravdanim hitnim slučajevima, prethodnom nadzoru koji provodi bilo sud ili neovisno upravno tijelo na obrazloženi zahtjev nadležnih tijela, i to neovisno o činjenici je li taj zahtjev podnesen prije ili nakon isteka roka od šest mjeseci od dostavljanja tih podataka UIP-u.

**Kao drugo**, Sud smatra da se Direktivi o PNR-u, tumačenoj u vezi s Poveljom, **protivi nacionalno zakonodavstvo koje dopušta obradu podataka iz PNR-a** prikupljenih u skladu s tom direktivom **u druge svrhe osim onih koje se izričito određuju u članku 1. stavku 2. navedene direktive**.

**Kao treće**, kada je riječ o **roku za čuvanje podataka iz PNR-a**, Sud je ocijenio da se članku 12. Direktive o PNR-u u vezi s člancima 7. i 8. te člankom 52. stavkom 1. Povelje **protivi nacionalno zakonodavstvo kojim se predviđa opće petogodišnje razdoblje za čuvanje tih podataka, koje se bez razlike primjenjuje na sve zrakoplovne putnike**.

Naime, prema mišljenju Suda, **očito je da nakon isteka prvotnog šestomjesečnog razdoblja čuvanja**, čuvanje podataka iz PNR-a nije ograničeno samo na ono što je krajnje **nužno** u slučaju **zrakoplovnih putnika** za koje ni prethodna provjera, ni eventualne provjere tijekom prvotnog šestomjesečnog razdoblja čuvanja, ni **bilo koja** druga

**okolnost** nisu **upućivale na** postojanje objektivnih informacija – kao što je činjenica da su podaci iz PNR-a tih putnika doveli do pozitivnog rezultata u okviru prethodne provjere – na temelju kojih bi se moglo utvrditi postojanje **rizika u pogledu kaznenih djela terorizma ili teških kaznenih djela** koja su objektivno povezana, makar i posredno, sa zrakoplovnim putovanjem tih putnika. **Naprotiv**, smatra da je očito da **tijekom prvotnog šestomjesečnog razdoblja** čuvanje podataka iz PNR-a **svih zrakoplovnih putnika** na koje se primjenjuje sustav uveden tom direktivom načelno ne prelazi granice onoga što je krajnje nužno.

**Kao četvrto**, Sud ocjenjuje da se pravu Unije **protivi nacionalno zakonodavstvo** kojim se – u okolnostima u kojima se odnosna država članica **ne suočava sa stvarnom trenutačnom ili predvidivom terorističkom prijetnjom** – propisuje **sustav prijenosa**, koji provode zrakoplovni prijevoznici i putničke agencije, i **obrade**, koju provode nadležna tijela, **podataka iz PNR-a na svim letovima unutar Unije i u prijevozu unutar Unije koji se obavlja drugim sredstvima**, iz ili u smjeru te države članice ili pak u prolasku kroz nju, a radi suzbijanja kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela. Naime, u takvoj situaciji primjena sustava uspostavljenog Direktivom o PNR-u treba biti ograničena samo na prijenos i obradu podataka iz PNR-a o letu i/ili prijevozu koji se odnose, između ostalog, na određene linije, planove putovanja ili zračne luke, kolodvore odnosno morske luke za koje postoje informacije koje mogu opravdati tu primjenu. Osim toga, Sud ističe da se pravu Unije protivi nacionalno zakonodavstvo koje predviđa takav sustav prijenosa i obrade navedenih podataka u svrhu poboljšanja graničnog nadzora i suzbijanja ilegalne imigracije.

**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 pokrenut 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](#) i [sažetak](#) presude objavljuje se na stranici CURIA na dan objave.

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

Snimke s objave presuda nalaze se na „[Europe by Satellite](#)” ☎ (+32) 2 2964106

Ostanite povezani!

