



Zbornik sudske prakse

PRIJEDLOG ODLUKE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
PAOLA MENGOZZIJA
od 13. lipnja 2013.¹

Predmet C-291/12

**Michael Schwarz
protiv
Stadt Bochum**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Verwaltungsgericht Gelsenkirchen (Njemačka))

„Područje slobode, sigurnosti i pravde – Standardi za sigurnosna obilježja i biometrijske podatke u putovnicama i putnim ispravama koje izdaju države članice – Članak 1. stavak 2. Uredbe (EZ) br. 2252/2004, kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 444/2009 – Pravo na zaštitu osobnih podataka“

Sadržaj

I – Uvod	2
II – Pravni okvir	3
A – Pravo Unije	3
B – Njemačko pravo	3
III – Glavni postupak i prethodno pitanje	3
IV – Postupak pred Sudom	4
V – Pravna analiza	4
A – Navodna nedostatnost pravne osnove	4
1. Sadržaj i svrha Uredbe br. 2252/2004 kako je izmijenjena	5
2. Prikadnost članka 62. stavka 2. točke (a) UEZ-a kao pravne osnove Uredbe br. 2252/2004 kako je izmijenjena	6
B – Navodna povreda obveze savjetovanja s Parlamentom	7

¹ – Izvorni jezik: francuski

C – Navodna povreda temeljnog prava na zaštitu osobnih podataka	9
1. Uvodne napomene o mjestu temeljnih prava u kontekstu Uredbe br. 2252/2004 kako je izmijenjena	9
2. Obveza sadržana u članku 1. stavku 2. Uredbe br. 2252/2004 kako je izmijenjena predstavlja zahvat u temeljno pravo na zaštitu osobnih podataka koji je predviđen zakonom te se njime želi ostvariti cilj od općeg interesa koji priznaje Unija	10
3. Proporcionalnost zahvata	11
a) Ograničenje je prikladno za postizanje cilja od općeg interesa koji priznaje Unija ..	11
b) Članak 1. stavak 2. Uredbe br. 2252/2004 kako je izmijenjena potreban je za ostvarenje cilja od općeg interesa koji priznaje Unija	11
c) Konačne napomene	13
VI – Zaključak	14

I – Uvod

1. „Upotreba biometrijskih podataka u informacijskim sustavima nikad nije nebitna, pogotovo ako se radi o vrlo velikom broju pojedinaca. [O]mogućavanjem strojnog mjerenja karakteristika ljudskog tijela i naknadne upotrebe tih karakteristika, biometrijski podaci neoporecivo mijenjaju odnos između ljudskog tijela i identiteta. Iako biometrijski podaci nisu vidljivi ljudskom oku, odgovarajući instrumenti omogućuju njihovo očitavanje i uporabu, kad god i gdje god da se dotična osoba nalazi.”
[neslužbeni prijevod]

2. To je upozorenje Europskog nadzornika za zaštitu podataka² posebno važno jer se danas od Suda traži da odluči o valjanosti, osobito s obzirom na temeljno pravo na zaštitu osobnih podataka kako je utvrđeno Poveljom Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), obveze država članica da svojim državljanima izdaju putovnice samo pod uvjetom da tim državljanima uzmu dva otiska prstiju čija se snimka zatim pohranjuje u samoj putovnici, koja je propisana Uredbom Vijeća (EZ) br. 2252/2004 od 13. prosinca 2004. o standardima za sigurnosna obilježja i biometrijske podatke u putovnicama i putnim ispravama koje izdaju države članice³, kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 444/2009 Europskog Parlamenta i Vijeća od 28. svibnja 2009.⁴ (u daljnjem tekstu: Uredba br. 2252/2004 kako je izmijenjena).

2 — Mišljenje od 23. ožujka 2005. o Prijedlogu uredbe Europskog Parlamenta i Vijeća o Viznom informacijskom sustavu (VIS) i razmjeni podataka među državama članicama o vizama za kratkotrajni boravak (SL C 181, str. 13.)

3 — (SL L 385, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 2., str. 242.)

4 — (SL L 142, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 13., str. 216.)

II – Pravni okvir

A – Pravo Unije

3. Člankom 1. stavkom 2. Uredbe br. 2252/2004 bilo je propisano da „[p]utovnice i putne isprave imaju medij za pohranu koji sadržava prikaz lica. Države članice također uključuju otiske prstiju u interoperabilnim formatima. Podaci su osigurani, a medij za pohranu ima dovoljan kapacitet i mogućnost jamčenja integriteta, autentičnosti i povjerljivosti podataka”.

4. Člankom 1. Uredbe br. 444/2009 izmijenjen je članak 1. stavak 2. Uredbe br. 2252/2004, koji sada glasi kako slijedi:

„Putovnice i putne isprave moraju sadržavati vrlo siguran medij za pohranu koji sadržava prikaz lica. Države članice također uključuju dva otiska prstiju koji su uzeti ravno u interoperabilnom formatu. Podaci moraju biti osigurani, a medij za pohranu mora imati dovoljan kapacitet i sposobnost jamčenja integriteta, autentičnosti i povjerljivosti podataka”.

B – Njemačko pravo

5. Člankom 4. stavkom 3. Zakona o putovnicama (Passgesetz) od 19. travnja 1986., kako je posljednje izmijenjen Zakonom od 30. srpnja 2009.⁵, određuje se:

„U skladu s Uredbom [br. 2252/2004], obična putovnica, službena putovnica i diplomatska putovnica moraju sadržavati medij za elektroničku pohranu koji sadržava fotografiju, otiske prstiju, naznake s kojih su prstiju uzeti otisci, podatke o kvaliteti otisaka kao i podatke iz druge rečenice stavka 2. Zabilježeni podaci moraju se zaštititi od svakog neovlaštenog očitavanja, izmjene i brisanja. Nije uspostavljena savezna baza podataka za biometrijske podatke u smislu prve rečenice”.

III – Glavni postupak i prethodno pitanje

6. M. Schwarz, njemački državljanin, zatražio je od nadležnih službi Stadta Bochum (grad Bochum) izdavanje putovnice, pri čemu se usprotivio obveznom uzimanju otisaka prstiju. Budući da su navedene službe smatrale da ne mogu izdati putovnicu bez obveznog uzimanja otisaka prstiju, odbile su 8. studenoga 2007. izdati navedenu ispravu, pozivajući se na članak 4. stavak 3. Zakona o prijevozu od 19. travnja 1986., kako je posljednje izmijenjen Zakonom od 30. srpnja 2009.

7. Nakon te odluke, tužitelj u glavnom postupku podnio je tužbu kako bi sud koji je uputio zahtjev naložio Stadtu Bochum izdavanje putovnice bez uzimanja otisaka prstiju. U tu svrhu, tužitelj osobito tvrdi da je nevaljan članak 1. stavak 2. Uredbe br. 2252/2004 kako je izmijenjena, iz kojeg proizlazi obveza država članica da uzmu dva otiska prstiju svim osobama koje žele da im se izda putovnica.

8. Kao i tužitelj u glavnom postupku, sud koji je uputio zahtjev sumnja u to da je članak 62. stavak 2. točka (a) UEZ-a dostatna pravna osnova za donošenje članka 1. stavka 2. Uredbe br. 2252/2004 kako je izmijenjena. Osim toga, sud koji je uputio zahtjev pita se može li nesavjetovanje s Europskim parlamentom, nakon što je Vijeće Europske unije mogućnost uzimanja otisaka prstiju, prvotno sadržanu u nacrtu Uredbe, izmijenilo u obvezu, predstavljati postupovnu povredu koja može utjecati na valjanost navedenog članka 1. Konačno, sud koji je uputio zahtjev napominje da bi se drugi razlog

⁵ — BGBl. I, str. 2437.

nevaljanosti tog članka mogao temeljiti na tome da je njime povrijeđeno temeljno pravo na zaštitu osobnih podataka koje proizlazi iz članka 8. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLP), i koje je utvrđeno člankom 8. Povelje.

9. U tim je okolnostima Verwaltungsgericht Gelsenkirchen odlučio prekinuti postupak i, odlukom kojom se upućuje prethodno pitanje, koju je tajništvo Suda zaprimilo 12. lipnja 2012., uputiti Sudu, na temelju članka 267. UFEU-a, sljedeće prethodno pitanje:

„Je li članak 1. stavak 2. Uredbe [br. 2252/2004 kako je izmijenjena Uredbom br. 444/2009] valjan?”

IV – Postupak pred Sudom

10. Tužitelj u glavnom postupku, Stadt Bochum, njemačka i poljska vlada, Parlament, Vijeće i Europska komisija Sudu su podnijeli pisana očitovanja.

11. Na raspravi održanoj 13. ožujka 2013. tužitelj u glavnom postupku, njemačka vlada, Parlament, Vijeće i Komisija iznijeli su usmena očitovanja.

V – Pravna analiza

12. Redom ću ispitati tri navodna razloga nevaljanosti, odnosno nedostatnost pravne osnove, postojanje povrede postupka kojom je zahvaćeno donošenje Uredbe br. 2252/2004 kako je izmijenjena, kao i navodnu povredu članka 8. Povelje.

A – Navodna nedostatnost pravne osnove

13. Uredba br. 2252/2004, kao i Uredba br. 444/2009, ima za pravnu osnovu članak 62. stavak 2. točku (a) UEZ-a, u skladu s kojim „Vijeće, odlučujući u skladu s postupkom predviđenim u članku 67. usvaja [...] (2) mjere koje se odnose na prelazak vanjskih granica država članica kojima će se utvrditi [...] (a) standardi i postupci koje države članice moraju poštovati pri obavljanju provjera osoba na vanjskim granicama”. [neslužbeni prijevod]

14. Tužitelj u glavnom postupku općenito tvrdi da se člankom 18. stavkom 3. UEZ-a⁶ institucijama zabranjuje donošenje zakona u pogledu putovnica u vlasništvu građana Unije. U svakom slučaju, zakonodavstvo koje se odnosi na putovnice u vlasništvu građana Unije ne može se valjano temeljiti na navedenom članku 62. jer pojam „provjere osoba na vanjskim granicama” u smislu tog članka isključuje mjere koje se odnose na same građane Unije. Osim toga, putovnice izdane građanima Unije ne služe posebno za provjere na vanjskim granicama Unije. Konačno, obveza uzimanja otisaka prstiju predviđena člankom 1. stavkom 2. Uredbe br. 2252/2004 kako je izmijenjena ne ulazi u područje primjene opisano u članku 62. stavku 2. točki (a) UEZ-a jer nije obuhvaćena pojmom „standardi” ili „postupci koje države članice moraju poštovati pri obavljanju provjera osoba na vanjskim granicama”.

15. Treba odmah odbiti argument koji se odnosi na članak 18. stavak 3. UEZ-a čiji je jedini učinak bio isključivanje mogućnosti da se odredbe o putovnicama donose na temelju odredbi Ugovora u pogledu građanstva Unije i, konkretnije, na temelju članka 18. stavka 2. UEZ-a. Suprotno tomu, iz članka 18. stavka 3. UEZ-a nije proizlazila opća zabrana institucijama da donose bilo kakve propise o putovnicama.

6 — U skladu s kojim se „stavak 2. [članka 18. UEZ-a] ne primjenjuje na odredbe o putovnicama, osobnim iskaznicama, boravišnim dozvolama ili bilo kojim drugim sličnim ispravama [...]”. [neslužbeni prijevod] Taj je članak stavljen izvan snage Ugovorom iz Lisabona.

16. Ozbiljnije je osporavanje koje se odnosi na isključivu upotrebu članka 62. stavka 2. točke (a) UEZ-a kao pravne osnove. Točno je da je Sud već odlučivao o tužbama za poništenje koje je Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske⁷ podnijela protiv Uredbe br. 2252/2004. U okviru te tužbe, Sud se u vrlo površno i općenito posvetio pitanju pravne osnove⁸. Čini se da Sud nikad nije sumnjao u to da se Uredba br. 2252/2004 temeljila na pravilnoj pravnoj osnovi. Ipak, budući da je navedeno pitanje jasno postavljeno Sudu u okviru ovog zahtjeva za prethodnu odluku i da se odnosi na valjanost članka 1. stavka 2. Uredbe br. 2252/2004 kako je izmijenjena, u okviru ovog mišljenja trebalo bi ga temeljitije razmotriti.

17. Međutim, kako bi se provjerilo je li članak 62. stavak 2. točka (a) UEZ-a prikladna pravna osnova za predmetni akt, treba podsjetiti na tvrdnju koju je Sud više puta iznio prema kojoj se, u okviru sustava nadležnosti Europske unije, „izbor pravne osnove za neki akt mora temeljiti na objektivnim elementima koji podliježu sudskom nadzoru, među kojima su osobito cilj i sadržaj tog akta”⁹. Stoga, kako bi se osiguralo da je članak 62. stavak 2. točka (a) UEZ-a dostatna pravna osnova Uredbe br. 2252/2004 kako je izmijenjena, najprije valja odrediti svrhu i sadržaj navedene uredbe, a zatim provjeriti jesu li se takav sadržaj i takva svrha mogli odgovarajuće utvrditi u okviru uredbe donesene na temelju takve pravne osnove.

1. Sadržaj i svrha Uredbe br. 2252/2004 kako je izmijenjena

18. Što se tiče njezine svrhe, iz samog naslova Uredbe br. 2252/2004 proizlazi da se njome žele uspostaviti standardi za sigurnosna obilježja i biometrijske podatke u putovnicama koje izdaju države članice.

19. Cilj uključivanja biometrijskih podataka u putovnice, među kojima i dva otiska prstiju, kao i usklađivanja sigurnosnih obilježja jest uspostaviti pouzdaniju vezu između putovnice i njezina imatelja te borba protiv krivotvorenja i zloupotrebe putovnica¹⁰, što je, prema mišljenju Suda, svrha Uredbe br. 2252/2004¹¹.

20. Osim toga, usklađivanjem standarda koji se odnose na biometrijske podatke uključene u putovnice želi se ujednačiti pristup u pogledu navedenih podataka unutar Unije, osobito s obzirom na pravila koja se primjenjuju u pogledu viza koje se izdaju državljanima trećih zemalja¹², kako putovnice koje se izdaju građanima Unije ne bi predstavljale „sigurnosne mehanizme koji zaostaju za mehanizmima koji su već predviđeni za tehnička obilježja jedinstvenog obrasca vize i jedinstvenog obrasca boravišne dozvole za državljane trećih zemalja”¹³.

7 — Vidjeti presudu od 18. prosinca 2007., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (C-137/05, Zb., str. I-11593.).

8 — Gore navedena presuda Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (t. 54. i 56.). Nezavisna odvjetnica nije dodatno dovela u pitanje dostatnost pravne osnove: vidjeti točku 69. mišljenja nezavisne odvjetnice V. Trstenjak u predmetu u kojem je donesena gore navedena presuda Ujedinjena Kraljevina/Vijeće.

9 — Vidjeti među ostalim presudu od 8. rujna 2009., Komisija/Parlament i Vijeće (C-411/06, Zb., str. I-7585., t. 45. i navedenu sudsku praksu).

10 — Vidjeti uvodne izjave 2. i 3. Uredbe br. 2252/2004 i uvodnu izjavu 2. Uredbe br. 444/2009. Dok je, u skladu s uvodnom izjavom 3. Uredbe br. 2252/2004, usklađivanje sigurnosnih obilježja prikazano kao različito od uključivanja biometrijskih identifikatora, u uvodnoj izjavi 4. navedene uredbe navodi se „usklađivanje sigurnosnih obilježja, uključujući biometrijske identifikatore”.

11 — Gore navedena presuda Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (t. 58.).

12 — Vidjeti uvodnu izjavu 1. Uredbe br. 2252/2004 i uvodnu izjavu 1. Uredbe br. 444/2009.

13 — Vidjeti obrazloženje Prijedloga uredbe Vijeća o standardima za sigurnosne mehanizme i biometrijske podatke u putovnicama građana EU-a (COM(2004) 116 *final*, od 18. veljače 2004., str. 4.).

21. Konačno, u uvodnoj izjavi 9. Uredbe br. 2252/2004 navodi se da je radi ostvarenja „temelnog cilja uvođenja zajedničkih sigurnosnih standarda i interoperabilnih biometrijskih identifikatora”, potrebno, prema mišljenju zakonodavca Unije, utvrditi pravila za sve države članice u kojima se provodi Konvencija o provedbi Schengenskog sporazuma od 14. lipnja 1985.¹⁴ Prema tome, cilj Uredbe br. 2252/2004 kako je izmijenjena također je „pojednostavljenj[e] graničnih kontrola”¹⁵ usklađivanjem zajedničkih sigurnosnih standarda.

22. Prema mojem mišljenju, temeljni cilj postavljen Uredbom br. 2252/2004 kako je izmijenjena može se postići samo ako ga se stavi u širi kontekst sustava u kojem je ta uredba donesena te je osobito pozornost potrebno posvetiti odnosima između te uredbe i sustava koji je proizašao iz Schengenskog sporazuma. Stoga se u uvodnim izjavama 10. do 14. osobito podsjeća na to da je navedena uredba zamišljena kao razvoj odredaba schengenske pravne stečevine, što je Sud uostalom imao priliku potvrditi¹⁶. U okviru te pravne stečevine pojašnjena je politika integriranog upravljanja vanjskim granicama država članica koje sudjeluju u sustavu koji je proizašao iz Schengenskog sporazuma, i konkretnije pravila koja se odnose na prelazak vanjskih granica. Usklađivanjem sadržaja i tehničkih obilježja putnih isprava koje građani Unije u trenutku prelaska vanjskih granica moraju imati kod sebe, cilj koji zakonodavac Unije želi postići u okviru Uredbe br. 2252/2004 kako je izmijenjena očito pridonosi širem cilju sigurnosti navedenih granica.

23. S obzirom na njezin sadržaj i u potpunosti u skladu s njezinim ciljem, Uredba br. 2252/2004 kako je izmijenjena stoga sadržava tri vrste odredaba. S jedne strane, određene odredbe odnose se na samu obvezu uzimanja otisaka prstiju, izuzeća od te obveze i slučajeve u kojima uzimanje otisaka nije moguće¹⁷. S druge strane, određene odredbe odnose se na opći sustav koji obuhvaća podatke sadržane u putovnicama¹⁸. Ostale odredbe, kao i prilog navedenoj uredbi odnose se na isključivo tehničke aspekte minimalnih sigurnosnih standarda koje države članice moraju poštovati kada izdaju putovnice. Bez pretjerane iscrpnosti, u ovom ću slučaju samo napomenuti tehničke specifikacije koje se odnose na medij za pohranu, vrstu unošenja, sam postupak uzimanja otisaka, postupke osiguravanja podataka, tehnike tiskanja, kao i postupke očitavanja i pohrane podataka¹⁹. Uredba br. 2252/2004 kako je izmijenjena na taj način nastoji „uskладiti i poboljšati minimalne sigurnosne standarde kojima moraju odgovarati putovnice [...] koje izdaju države članice i predviđa uključivanje, u te [putovnice], određenog broja biometrijskih obilježja koja se odnose na nositelje takvih dokumenata”²⁰.

2. Prikkladnost članka 62. stavka 2. točke (a) UEZ-a kao pravne osnove Uredbe br. 2252/2004 kako je izmijenjena

24. Jesu li se gore opisana obilježja mogla donijeti na temelju članka 62. stavka 2. točke (a) UEZ-a? Smatram da jesu.

25. S jedne strane, cilj obilježja usklađenih Uredbom br. 2252/2004 kako je izmijenjena jest ujednačiti sadržaj i sigurnosne standarde u pogledu putovnica koje države članice izdaju građanima Unije. Suprotno tvrdnjama tužitelja u glavnom postupku, pogrešno je tvrditi da članak 62. stavak 2. točka (a) UEZ-a može poslužiti kao pravna osnova samo za mjere koje se odnose na provjere državljana trećih zemalja na vanjskim granicama. Tekst navedenog članka 62. ne sadržava takvo

14 — Schengenska pravna stečevina – Konvencija o provedbi Schengenskog sporazuma od 14. lipnja 1985. između vlada država Gospodarske unije Beneluksa, Savezne Republike Njemačke i Francuske Republike o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama (SL 2000., L 239, str. 19.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 9., str. 12.) (u daljnjem tekstu: Schengenski sporazum)

15 — Uvodna izjava 4. Uredbe br. 444/2009

16 — Gore navedena presuda Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (t. 67.)

17 — Vidjeti članak 1. stavke 2., 2.a i 2.b Uredbe br. 2252/2004 kako je izmijenjena.

18 — Kao što su pravo na provjeru te uvjeti prikupljanja, pohrane i očitavanja podataka: vidjeti članak 4. Uredbe br. 2252/2004 kako je izmijenjena.

19 — Vidjeti članak 1. stavke 1. i 2., članak 2., članak 3. stavak 2., članak 4. stavke 2. i 3., kao i Prilog I. Uredbi br. 2252/2004 kako je izmijenjena.

20 — Gore navedena presuda Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (t. 59.)

ograničenje jer se odnosi samo na „provjeru osoba”. Osim toga, iz schengenske pravne stečevine jasno proizlazi da se građani Unije također podvrgavaju osnovnoj kontroli u trenutku prelaska vanjskih granica Unije²¹. Ta provjera, kao i, općenitije, jačanje jamstava u pogledu vanjskih granica, nužna su posljedica nepostojanja provjera na unutarnjim granicama Unije i istodobno preduvjet za potpuno ostvarivanje slobodi kretanja na području Unije. Uredba br. 2252/2004 kako je izmijenjena itekako se stoga odnosi na „provjeru osoba na vanjskim granicama” u smislu članka 62. stavka 2. točke (a) UEZ-a²².

26. S druge strane, navedena uredba obvezuje države članice da izdaju putovnice čiji su sadržaj i tehnička obilježja usklađeni. Zakonodavac Unije na taj način osigurava da se provjera građana Unije na vanjskim granicama odvija na istoj osnovi i da nacionalna tijela na različitim graničnim prijelazima provjeravaju identitet navedenih građana na temelju istih podataka. Stoga je zakonodavac pridonio dodatnom integriranju politike upravljanja navedenim granicama²³. Stavljanjem jedinstvenog skupa osiguranih podataka na raspolaganje policiji na granicama Unije u trenutku provjere putovnica građana Unije nastoji se pojačati razina sigurnosti provjera i istovremeno ih pojednostavniti.

27. Točno je da obveza uzimanja dvaju otisaka prstiju podrazumijeva postupak koji se provodi prije same provjere. To ne mijenja činjenicu da je taj postupak očita pretpostavka za provedbu same provjere. Stoga, čini mi se neprimjerenim tvrditi da se odredbe koje se odnose na podatke uključene u putovnice koji se moraju provjeravati pri prelasku vanjskih granica Unije ne mogu donijeti na pravnoj osnovi koja se upotrebljava za same provjere. Na temelju razumnog pristupa sadržaju i tumačenju članka 62. stavka 2. točke (a) UEZ-a potrebno je priznati da je obveza uzimanja dvaju otisaka prstiju u uvjetima predviđenima člankom 1. stavkom 2. Uredbe br. 2252/2004 kako je izmijenjena obuhvaćena pojmom „standardi i [...] postupci koje države članice moraju poštovati pri obavljanju provjera osoba na vanjskim granicama”, jer predstavlja nužan preduvjet za provedbu provjera građana Unije na vanjskim granicama.

28. S obzirom na sve prethodno navedene razloge, smatram da članak 62. stavak 2. točka (a) UEZ-a predstavlja odgovarajuću pravnu osnovu za donošenje Uredbe br. 2252/2004 kako je izmijenjena.

B – Navodna povreda obveze savjetovanja s Parlamentom

29. Mjere kojima je pravna osnova članak 62. stavak 2. točka (a) UEZ-a mora donijeti Vijeće u skladu s postupkom predviđenim u članku 67. UEZ-a. Na dan na koji je donesena Uredba br. 2252/2004 navedeni postupak predviđao je da se treba posavjetovati s Parlamentom²⁴. Tužitelj u glavnom postupku tvrdi da se taj postupak nije poštovao jer je savjetovanje s Parlamentom provedeno u pogledu Prijedloga uredbe kojom se predviđala samo mogućnost država članica da uzmu otiske prstiju, iako je ta mogućnost u konačnom nacrtu promijenjena u obvezu, a da Parlament nije imao priliku iznijeti svoje mišljenje u tom pogledu.

21 — Vidjeti članak 7. Uredbe (EZ) br. 562/2006 Europskog Parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o Zakoniku Zajednice o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (SL L 105., str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 61.). Taj članak 7. proizlazi iz članka 6. Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma. Stoga, Vijeće je navelo da je članak 62. stavak 2. točka (a) UEZ-a bio odgovarajuća pravna osnova za članak 6. navedene konvencije o provedbi (vidjeti Prilog A. Odluke Vijeća od 20. svibnja 1999. o utvrđivanju, u skladu s odgovarajućim odredbama Ugovora o osnivanju Europske zajednice i Ugovora o Europskoj uniji, pravne osnove za svaku od odredaba ili odluka koje čine pravnu stečevinu (SL L 176, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 19.)).

22 — Takav je zaključak potvrđen isključenjem osobnih iskaznica iz područja primjene Uredbe br. 2252/2004 (vidjeti članak 1. stavak 3. Uredbe br. 2252/2004 koji je ostao nepromijenjen nakon donošenja Uredbe br. 444/2009).

23 — Vidjeti točku 22. ovog mišljenja.

24 — Članak 67. stavak 1. UEZ-a

30. Najprije valja istaknuti da se povreda postupka koju navodi tužitelj u glavnom postupku odnosi na postupak u kojem je donesen članak 1. stavak 2. Uredbe br. 2252/2004. Međutim, pitanje valjanosti koje je postavio sud koji je uputio zahtjev jasno se odnosi na valjanost članka 1. stavka 2. Uredbe br. 2252/2004 kako je izmijenjena²⁵. Nije sporno da je potonji članak donesen, u skladu s mogućnošću uvedenom u članku 67. stavku 2. UEZ-a, nakon postupka iz članka 251. UEZ-a, odnosno postupka suodlučivanja. Povreda postupka koju navodi tužitelj u glavnom postupku stoga ne može utjecati na valjanost članka 1. stavka 2. Uredbe br. 2252/2004 kako je izmijenjena.

31. Ipak, kako bi se razjasnile sve nedoumice u tom pogledu, htio bih, usprkos svemu, iznijeti nekoliko kratkih napomena da bih dokazao da članak 1. stavak 2. Uredbe br. 2252/2004, u svojoj izvornoj verziji, nije bio zahvaćen povredom postupka.

32. S jedne strane, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da „obveza savjetovanja s Parlamentom tijekom zakonodavnog postupka, u slučajevima predviđenima Ugovorom, podrazumijeva zahtjev za novo savjetovanje svaki put kada se konačno donesen tekst, sagledan u cijelosti, u biti razlikuje od teksta u pogledu kojeg je već provedeno savjetovanje s Parlamentom”²⁶. Međutim, iako je točno da je Komisijin Prijedlog uredbe Vijeća predviđao samo mogućnost da države članice dodaju, među podatke pohranjene u putovnicama, otiske prstiju²⁷ i da je ta mogućnost u konačnoj verziji uredbe promijenjena u obvezu, takva preinaka ne može predstavljati bitnu izmjenju, u smislu sudske prakse Suda, za koju je potrebno novo savjetovanje s Parlamentom. Stoga pitanje je li uzimanje otisaka prstiju obvezno ili proizvoljno nije bilo ključno pitanje koje se postavilo jer je Parlament u svakom slučaju trebao uzeti u obzir da su sve države članice mogle odlučiti iskoristiti tu mogućnost.

33. S druge strane, iz kronoloških elemenata podnesenih Sudu proizlazi da je Prijedlog uredbe prosljeđen Parlamentu 25. veljače 2004. Politički dogovor u okviru Vijeća da se mogućnost uzimanja otisaka prstiju promijeni u obvezu postignut je 26. listopada 2004. Vijeće je 24. studenoga 2004. Parlamentu prosljedilo novi dokument zajedno s obavijesnim dopisom. Mišljenje Parlamenta²⁸ doneseno je 2. prosinca 2004., odnosno nedugo nakon tog prosljeđivanja, ali postojanje upućivanja na nove smjernice Vijeća u pogledu viza dokazuje da je u trenutku donošenja mišljenja Parlament bio u potpunosti obaviješten o toj promjeni u pristupu Vijeća, na koju nije ni na koji način reagirao. Parlament se nadalje nije žalio na povredu obveze savjetovanja niti je na raspravi osporavao pojašnjenja iznesena u odnosu na odvijanje postupka savjetovanja u pogledu Uredbe br. 2252/2004.

34. Zbog tih razloga, iako ostajem pri uvjerenju da pitanje zakonitosti postupka donošenja članka 1. stavka 2. Uredbe br. 2252/2004 nije relevantno za glavni postupak, treba zaključiti da nepostojanje novog savjetovanja s Parlamentom, nakon što je mogućnost uzimanja otisaka prstiju u svrhu njihove pohrane u putovnicama promijenjena u obvezu, nije dovelo do toga da je navedeno donošenje zahvaćeno povredom postupka.

25 — Osim što se pitanje koje je postavio sud koji je podnio zahtjev jasno i izričito odnosi na izmijenjenu verziju članka 1. stavka 2. Uredbe br. 2252/2004, Sud je na raspravi ispitao njemačku vladu koja je potvrdila da, iako je odluka o odbijanju izdavanja putovnice M. Schwarzu osporavana 2007., odnosno prije stupanja na snagu navedene izmijenjene verzije, pravo relevantno za rješenje glavnog postupka, u skladu s nacionalnim postupovnim pravilima primjenjivima na vrstu tužbe koju je tužitelj u glavnom postupku podnio pred sudom koji je uputio zahtjev, jest pravo mjerodavno u trenutku kada taj sud donosi odluku.

26 — Vidjeti među opsežnom sudskom praksom presudu od 10. lipnja 1997., Parlament/Vijeće (C-392/95, Zb., str. I-3213., t. 15. i navedenu sudsku praksu).

27 — Vidjeti članak 1. stavak 2. tog Prijedloga uredbe.

28 — Zakonodavna rezolucija Europskog Parlamenta o Komisijinu Prijedlogu uredbe Vijeća (P6_TA(2004)0073).

C – Navodna povreda temeljnog prava na zaštitu osobnih podataka

35. Budući da je u zahtjevu za prethodnu odluku samo navedeno da je člankom 1. stavkom 2. Uredbe br. 2252/2004 kako je izmijenjena također povrijeđena „sloboda ulaska i izlaska, članak 17. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, kao i razna načela jednakosti i zabrane diskriminacije”, a da nije izneseno zašto treba valjanost navedenog članka ispitati s obzirom na te slobode i načela niti je provjereno jesu li ona relevantna u okviru takvog nadzora, i s obzirom na to da su zainteresirane stranke koje su sudjelovale u postupku pred Sudom, zajedno s tužiteljem u glavnom postupku, svoja očitovanja usredotočile na povredu temeljnog prava na zaštitu osobnih podataka, sljedeće razmatranje odnosit će se isključivo na ispitivanje valjanosti članka 1. stavka 2. Uredbe br. 2252/2004 kako je izmijenjena s obzirom na to temeljno pravo.

36. Člankom 8. stavkom 1. Povelje utvrđeno je da svatko ima pravo na „zaštitu osobnih podataka koji se na njega ili nju odnose”. Stoga su otisci prstiju očito osobni podaci²⁹. Konkretnije, stavkom 2. navedenog članka predviđa se da se „[t]akvi podaci moraju [...] 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”.

37. Svako ograničenje tog prava mora poštovati zahtjeve članka 52. stavka 1. Povelje. Stoga to ograničenje mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit navedenog prava i načelo proporcionalnosti, odnosno, mora biti potrebno i zaista odgovarati ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.

38. Prije konkretne provjere valjanosti članka 1. stavka 2. Uredbe br. 2252/2004 kako je izmijenjena u odnosu na članak 8. Povelje, želim podsjetiti da pitanje temeljnih prava nikako nije nepovezano s navedenom uredbom. Zatim ću nastojati dokazati da je zahvat u temeljno pravo na zaštitu osobnih podataka u obliku obveze uzimanja i pohrane snimke dvaju otisaka prstiju kako bi ih se moglo očitati, predviđen zakonom i da se njime želi ostvariti cilj od općeg interesa koji priznaje Unija. Naposljetku, iznijet ću mišljenje o proporcionalnosti tog zahvata.

1. Uvodne napomene o mjestu temeljnih prava u kontekstu Uredbe br. 2252/2004 kako je izmijenjena

39. Uvodno, valja naglasiti da se, kao što na to podsjeća uvodna izjava 8. Uredbe br. 2252/2004, u području zaštite podataka koje treba obraditi u okviru izdavanja putovnica primjenjuje Direktiva 95/46. Navedenom direktivom, koja se spominje u objašnjenjima u pogledu članka 8. Povelje, propisuje se niz temeljnih načela koja nadalje nalaže i Europski sud za ljudska prava³⁰, kao što su zakonita i poštena obrada, kao i prikupljanje u određene, izričite i zakonite svrhe podataka koji su prikladni, relevantni, točni i ažurirani te koji nisu pretjerani s obzirom na postavljene ciljeve i nisu trajno pohranjeni. Tom je direktivom također utvrđeno načelo prema kojem je potrebna suglasnost osobe kako bi se njezini podaci obradili, pri čemu je predviđen niz iznimaka, poput izvršavanja

29 — U skladu s definicijom iz članka 2. točke (a) Direktive 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka (SL L 281, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 7., str. 88.) i utvrđenjem Europskog suda za ljudska prava (vidjeti presudu Europskog suda za ljudska prava S. and Marper/Ujedinjena Kraljevina od 4. prosinca 2008., zahtjevi br. 30562/04 i br. 30566/04 (t. 81.)).

30 — Za podsjetnik na opća načela koja u tom području primjenjuje Europski sud za ljudska prava, vidjeti presudu Europskog suda za ljudska prava M. K./Francuska od 18. travnja 2013., zahtjev br. 19522/09 (točka 33. i sljedeće točke).

zadatka koji se provodi zbog javnog interesa ili pri izvršavanju javne ovlasti ili u svrhu zakonitog interesa³¹. Drugi ključni element je da se tom direktivom osobama čiji se osobni podaci obrađuju daje pravo na pristup cijelom nizu informacija³², pravo na prigovor, pod određenim uvjetima³³, kao i pravo na pravni lijek³⁴.

40. Osim toga, članak 1.a Uredbe br. 2252/2004, uveden Uredbom br. 444/2009, izričito propisuje da se nacionalni postupci uzimanja biometrijskih podataka provode u skladu sa „zaštitnim mjerama utvrđenima u [EKLJP-u] i Konvenciji Ujedinjenih naroda o pravima djeteta” te zahtijeva da ti postupci jamče dostojanstvo dotičnih osoba u slučaju nastalih teškoća pri prikupljanju.

41. Stoga jamstva iz Uredbe br. 2252/2004 kako je izmijenjena treba tumačiti zajedno s jamstvima iz Direktive 95/46 i upućivanjima koja sadržava u pogledu EKLJP-a i dostojanstva osoba. Ispitivanje valjanosti članka 1. stavka 2. navedene uredbe mora se, prema tome, nužno provesti uzimajući u obzir te temeljne elemente.

2. Obveza sadržana u članku 1. stavku 2. Uredbe br. 2252/2004 kako je izmijenjena predstavlja zahvat u temeljno pravo na zaštitu osobnih podataka koji je predviđen zakonom te se njime želi ostvariti cilj od općeg interesa koji priznaje Unija

42. S jedne strane, obvezno uzimanje otisaka koje nadležna nacionalna tijela provode u uvjetima opisanim u članku 1. stavku 2. Uredbe br. 2252/2004 kako je izmijenjena, njihovo unošenje i pohrana u putovnicama, kao i mogućnost granične policije da očitava te podatke u nedostatku suglasnosti zainteresirane osobe očito predstavlja zahvat u pravo priznato člankom 8. Povelje. Naime, podnositelji zahtjeva ne mogu se usprotiviti uzimanju i pohrani otisaka prstiju, a da se pritom ne odreknu posjedovanja putovnice i, slijedom toga, bilo kakvog putovanja u većinu trećih zemalja.

43. S druge strane, valja istaknuti, kao prvo, da treba smatrati da je zahvat u pravo koji proizlazi iz obveznog uzimanja otisaka prstiju „predviđen[...] zakonom”, u smislu članka 52. stavka 1. Povelje jer se to uzimanje izričito predviđa u članku 1. stavku 2. Uredbe br. 2252/2004 kako je izmijenjena, i da taj zahvat, osim toga, također ispunjava zahtjeve u pogledu mogućnosti pristupa, jasnoće i predvidljivosti, u skladu sa sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava³⁵.

44. Kao drugo, kao što sam već prethodno naveo³⁶, temeljni je opći cilj Uredbe br. 2252/2004 kako je izmijenjena osiguravanje vanjskih granica provedbom politike integriranog upravljanja navedenim granicama. Osim toga, cilj je uključivanja otisaka prstiju pohranjenih na sigurnosni medij u putovnicu uspostaviti pouzdaniju vezu između imatelja isprave i same isprave te time otežati krivotvorenje i zloupotrebu, a stoga i nezakonito useljavanje. Nadalje, djelovanje zakonodavca bilo je tim važnije s obzirom na cilj postupne uspostave područja sigurnosti, slobode i pravde³⁷ i, kao što to sam već rekao, zbog nepostojanja provjere na unutarnjim granicama Unije.

45. Čini mi se da je jasno da svi ti „podciljevi” pridonose ostvarivanju gore navedenog općeg cilja. Stoga valja utvrditi da se člankom 1. stavkom 2. Uredbe br. 2252/2004 kako je izmijenjena, kojim je uvedeno obvezno uzimanje dvaju otisaka prstiju u svrhu njihova unošenja i pohrane u putovnicama, nastoji ostvariti cilj od općeg interesa koji priznaje Unija.

31 — Članak 6. odnosno članak 7. Direktive 95/46

32 — Članak 12. Direktive 95/46

33 — Članak 14. Direktive 95/46

34 — Članak 22. Direktive 95/46

35 — U vezi s tim zahtjevima vidjeti gore navedenu presudu Europskog suda za ljudska prava M. K./Francuska (t. 30. i navedenu sudsku praksu). Za primjer zadiranja koje navedeni sud nije smatrao da je predviđeno zakonom, vidjeti presudu Europskog suda za ljudska prava Shimovolos/Rusija od 21. lipnja 2011., zahtjev br. 30194/09 (točka 67. i sljedeće točke).

36 — Vidjeti točku 22. ovog mišljenja.

37 — Vidjeti članak 61. UEZ-a.

3. Proporcionalnost zahvata

46. Ograničenje temeljnog prava na zaštitu osobnih podataka mora također biti podložno načelu proporcionalnosti, odnosno biti potrebno i zaista odgovarati postavljenom cilju.

a) Ograničenje je prikladno za postizanje cilja od općeg interesa koji priznaje Unija

47. U tom pogledu, tužitelj u glavnom postupku osporava da je obvezno uzimanje otisaka prstiju građanima Unije koji žele da im se izda putovnica prikladno sredstvo za ostvarivanje postavljenog cilja i sumnja u to da se njime stvarno pridonosi osiguravanju vanjskih granica. Tužitelj u biti tvrdi da se odabrana biometrijska metoda pokazala osobito nezadovoljavajućom i da, u svakom slučaju, građani Unije kojima nije moguće uzeti otiske prstiju zbog bolesti, ozljeda ili pak opekline od nje imaju ograničene koristi. Navedenom se metodom ne može jamčiti ostvarivanje postavljenog cilja zbog lomljivosti svojstvene čipu za pohranu podataka, čiji je vijek trajanja uvelike kraći od razdoblja valjanosti putovnice. Konačno, ta metoda ima znatnu stopu pogreške i nije dovoljno sigurna kako bi jamčila postojanje potpuno pouzdane veze između legitimnog imatelja putovnice i same isprave.

48. Međutim, čini mi se da nije sporno da dodavanje biometrijskih podataka u putovnicu ne samo da nužno otežava krivotvorenje navedene putovnice, nego i čini sigurnijim postupak identifikacije legitimnog imatelja putovnice jer tijela zadužena za provjeru na vanjskim granicama Unije sada, osim prikaza lica, imaju dva biometrijska podatka na raspolaganju³⁸. Također je nesporno da su predmetni biometrijski podaci, osim u slučaju rijetkih iznimaka, primjereni za razlikovanje i identificiranje osoba.

49. Što se tiče argumenta koji se temelji na pogrešivosti metode, točno je da prepoznavanje usporedbom otisaka prstiju nije 100 % pouzdana metoda identifikacije i da, slijedom toga, ima stopu pogreške veću od 0 %³⁹. Nitko se, osim toga, ne bi usudio tvrditi da je putovnica tehnički opisana u Uredbi br. 2252/2004 kako je izmijenjena isprava koja se ne može krivotvoriti. Ipak, jasno je da je zakonodavac Unije u potpunosti ispunjavao svoju ulogu time što je nastojao otežati posao krivotvoritelja dodavanjem dvaju biometrijskih podataka i temeljitijim usklađivanjem sigurnosnih obilježja. Drugim riječima, činjenica da je odabrana biometrijska metoda pogrešiva i da nije učinila od putovnice ispravu koju nikako nije moguće krivotvoriti ili koja je otporna na svaki pokušaj uništavanja ne podrazumijeva da je ona neprikladna za postizanje postavljenog cilja jer, moram na to podsjetiti, do danas nije utvrđena ni jedna nepogrešiva metoda. Nadalje, u nekoliko je pogleda ta pogrešivost kompenzirana blažom obvezom uzimanja otisaka. Na primjer, kada uzimanje otisaka prstiju ne bi bilo zadovoljavajuće u svrhu identifikacije, kao što je osobito slučaj kod djece, zakonodavac Unije predvidio je sustav oslobođenja⁴⁰.

b) Članak 1. stavak 2. Uredbe br. 2252/2004 kako je izmijenjena potreban je za ostvarenje cilja od općeg interesa koji priznaje Unija

50. Sada valja provjeriti jesu li institucije „uravnoteženo odvagale između interesa Unije“⁴¹ da ojača sigurnost svojih vanjskih granica i zahvata u zaštitu osobnih podataka građana Unije koji žele da im se izda putovnica. Međutim, „odstupanja i ograničenja u zaštiti osobnih podataka moraju biti u granicama onog što je strogo nužno“⁴², tako da ne smije postojati nijedna mjera koja je jednako učinkovita, ali predstavlja manji zahvat od mjere kojom se odstupa od temeljnog prava na zaštitu osobnih podataka.

38 — Budući da razdoblje valjanosti putovnice u načelu iznosi deset godina, možemo s lakoćom priznati da, zbog moguće promjene u izgledu izvornog imatelja putovnice, taj prikaz ne predstavlja vrlo pouzdani ili, barem, dostatni element provjere.

39 — „Uobičajena“ stopa pogreške 2005. procijenjena je na između 0,5 % i 1 % (vidjeti točku 3.4.3. mišljenja Europskog nadzornika za zaštitu podataka od 23. ožujka 2005., navedenu u ovom mišljenju).

40 — Članak 1. stavak 2.a točka (a) Uredbe br. 2252/2004 kako je izmijenjena

41 — Presuda od 9. studenoga 2010., Volker und Markus Schecke i Eifert (C-92/09 i C-93/09, Zb., str. I-11063., t. 77.)

42 — Gore navedena presuda Volker und Markus Schecke i Eifert (t. 77. i navedena sudska praksa)

51. Pitanje o kojem se osobito raspravljalo pred Sudom odnosilo se na to je li zakonodavac osnovano odabrao biometrijsku metodu usporedbe otisaka prstiju. Prema mišljenju tužitelja u glavnom postupku, zakonodavac nije naveo niti pojasnio, osobito sa statističkog stajališta, zašto je odlučio da je, u trenutku donošenja uredbi br. 2252/2004 i br. 444/2009, potrebno države članice obvezati na uključivanje dvaju otisaka prstiju u putovnice. Konačno, tužitelj u glavnom postupku osporava svaku primjenu biometrijske metode, osim prikaza lica, pa čak i samu potrebu za tako preciznom identifikacijom građana Unije na njezinim vanjskim granicama⁴³. Tužitelja osobito zabrinjava mogućnost da se slike otisaka prstiju pribave bez znanja njihovih vlasnika, što bi, konačno, značilo da se radi o loše osiguranim podacima⁴⁴ jer iza svakog čina u svakodnevnom životu mogu ostati otisci prstiju. Osim toga, nedostatna razina zaštite čipa za pohranu podataka ne jamči da će biometrijske podatke očitavati samo ovlaštena tijela. Konačno, razina zahvata u temeljno pravo koje je zajamčeno člankom 8. Povelje neprihvatljiva je jer se, kao prvo, odnosi na sve građane Unije u razdoblju od deset godina, odnosno tijekom cijelog razdoblja valjanosti putovnice, kao drugo, jer se zadiranje ponavlja pri svakoj provjeri na vanjskim granicama, kao treće, jer postoji stvarna opasnost od pohrane biometrijskih podataka u datoteke i, kao četvrto, jer identifikacija putem otisaka prstiju može dovesti do zlouporabe i predstavljati opasnosti od stigmatizacije određenih kategorija osoba. Zbog svih tih razloga, M. Schwarz smatra da zahvat u temeljno pravo nije povezano sa stvarnim teškoćama tijekom bilo provjera na vanjskim granicama Unije u pogledu identifikacije građana Unije ili borbe protiv pokušaja nezakonitog ulaska na područje Unije putem krivotvorene putovnice.

52. Iako je točno da iz obrazloženja Uredbe br. 2252/2004 ne proizlazi točno zašto je zakonodavac odabrao uključivanje snimaka otisaka prstiju, u njemu je ipak jasno objašnjena potreba da se usvojeni pristup uskladi za putovnice građana Unije u odnosu na putne isprave koje se izdaju državljanima trećih zemalja⁴⁵. Međutim, što se tiče potonjih isprava, već je bilo predviđeno uključivanje navedenih otisaka prstiju⁴⁶. Nadalje, navedeno obrazloženje upućuje i na rezultate rada Međunarodne organizacije civilnog zrakoplovstva (ICAO), koja je „također odabrala digitalnu fotografiju kao temeljni element za interoperabilnu biometrijsku identifikaciju, kao i otiske prstiju i/ili snimku šarenice oka”⁴⁷. U svakom slučaju, svim su mišljenjima na temu uključivanja biometrijskih podataka osim prikaza lica, bilo da su ih donijeli Europski nadzornik za zaštitu podataka⁴⁸ ili Radna skupina iz članka 29.⁴⁹, institucije upozorene općenito na opasnosti svojstvene upotrebi biometrijskih podataka, ali nikada nije doveden u pitanje sam odabir snimke otisaka prstiju. U svim tim mišljenjima jednoglasno se navodi da po definiciji osjetljiva narav biometrijskih podataka zahtijeva posebna jamstva, ali nikada nije utvrđeno da uopće nije relevantan odabir otisaka prstiju kao dodatnog biometrijskog podatka koji se uključuje u putne isprave. Konačno, uzimajući u obzir činjenicu da, u načelu, svaki pojedinac lako može dati

43 — Nakon što je M. Schwarz u svojim pismenima tvrdio da je skeniranje šarenice oka mjera kojom se manje zadire u temeljno pravo zajamčeno člankom 8. Povelje, pojasnio je svoje stajalište na raspravi te je napomenuo Sudu da je prikaz lica jedina prihvatljiva obvezna biometrijska metoda u svrhu identifikacije osoba. Jednako tako naveo je da je tijekom provjere na vanjskim granicama Unije bitna jedino provjera državljanstva osobe i da nije potrebna provjera njezina cjelokupnog identiteta.

44 — M. Schwarz pozvao se na opasnost od toga da podatke pribave krivotvoritelji kao i od toga da ih pribave treće zemlje koje bi iskoristile provjere putovnica na svojim granicama u svrhu preuzimanja snimki otisaka prstiju građana Unije koje su sadržane u putovnicama te ih upotrijebile bez ikakvog nadzora.

45 — Vidjeti str. 4. i 8. Prijedloga uredbe, navedenog u ovom mišljenju, i točku 20. ovog mišljenja.

46 — Vidjeti str. 8. Prijedloga uredbe, navedenog u ovom mišljenju.

47 — *Ibidem*, str. 8.

48 — Mišljenje od 23. ožujka 2005., navedeno u ovom mišljenju; Mišljenje od 19. listopada 2005. o Prijedlogu odluke Vijeća o uspostavi, djelovanju i korištenju druge generacije Schengenskog informacijskog sustava (SIS II), Prijedlogu uredbe Europskog Parlamenta i Vijeća o uspostavi, djelovanju i korištenju druge generacije Schengenskog informacijskog sustava (SIS II) i Prijedlogu uredbe Europskog Parlamenta i Vijeća o pristupu drugoj generaciji Schengenskog informacijskog sustava (SIS II) od strane službi država članica odgovornih za izdavanje potvrda o registraciji vozila (SL 2006., C 91, str. 38.); Mišljenje od 27. listopada 2006. o Prijedlogu uredbe Europskog Parlamenta i Vijeća o izmjeni Zajedničkih konzularnih uputa o vizama za diplomatske misije i konzularne urede u pogledu uvođenja biometrijskih podataka, uključujući odredbe o organizaciji primanja i obrade zahtjeva za izdavanje vize (SL C 321, str. 38.), i od 26. ožujka 2008. o Prijedlogu uredbe br. 444/2009 (SL C 200, str. 1.).

49 — Mišljenje 3/2005 Radne skupine za zaštitu podataka od 30. rujna 2005. o primjeni Uredbe [br. 2252/2004]

snimku svojih otisaka prstiju i da su ti otisci prstiju jedinstveni jer su svojstveni svakom pojedincu, zakonodavac je mogao, prema mojem mišljenju legitimno, smatrati da su otisci prstiju biometrijski element identifikacije koji je primjeren u svrhu uspostavljanja pouzdanije veze između putovnice i njezina imatelja te istovremenog otežavanja svakog pokušaja zloupotrebe ili krivotvorenja.

53. Stoga je pretpostavku o očitoj pogrešci zakonodavca Unije, jedinoj koju je moguće sankcionirati kada, kao u predmetnom slučaju, „u složenom tehničkom okviru koji se razvija [...], ima široku diskrecijsku ovlast, osobito u pogledu ocjene vrlo složenih znanstvenih i tehničkih činjenica, kako bi utvrdio prirodu i opseg mjera koje usvaja”⁵⁰, potrebno odbaciti, osobito zato što Sud u takvim okolnostima ne može svojom ocjenom zamijeniti ocjenu zakonodavca kojem je taj zadatak dodijeljen Ugovorom.

54. U pogledu postojanja drugih mjera koje predstavljaju manji zahvat u temeljno pravo na zaštitu osobnih podataka, skeniranje šarenice oka ne može se smatrati takvom mjerom. Osim toga, ta mjera podrazumijeva određene nepogodnosti povezane s troškom te metode, koja je patentirana, s opasnošću za zdravlje koju predstavlja postupak skeniranja šarenice oka i s usporavanjem provjera na vanjskim granicama Unije zbog provjere podudarnosti šarenice oka⁵¹. Točno je da samo uključivanje prikaza lica predstavlja manji zahvat, ali se ono, s obzirom na promjenu u tjelesnom izgledu koja na tom prikazu nije vidljiva, nije pokazalo toliko učinkovitim u slučaju da nadzorna tijela trebaju potvrditi identitet određene osobe i njezinu legitimnu vezu s putovnicom koju predočuje.

55. U pogledu argumenta koji se temelji na mogućnosti da treće osobe ili treće zemlje preuzmu podatke⁵², samo ću istaknuti da mi se, što se tiče trećih osoba, opasnost ne čini manjom u slučaju sustava u kojem se provjera temelji samo na prikazu lica. Što se tiče trećih zemalja, ne slažem se s mišljenjem tužitelja da su građani Unije izloženi opasnosti od zloporabe u tim zemljama zbog članka 1. stavka 2. Uredbe br. 2252/2004 kako je izmijenjena. U tom pogledu, dovoljno je utvrditi da Unija ne utječe na određivanje formalnosti koje njezini građani trebaju ispuniti za ulazak na područje trećih zemalja.

c) Konačne napomene

56. Broj otisaka prstiju čije je snimke potrebno uzeti i pohraniti ograničen je na dva. Obveza uzimanja otisaka odnosi se samo na građane Unije koji žele putovati izvan njezinih unutarnjih granica. Ti se podaci moraju upotrebljavati isključivo u određene svrhe: Uredbom br. 2252/2004 kako je izmijenjena tako se predviđa da se podaci upotrebljavaju „samo za provjeru” autentičnosti putovnice i identiteta imatelja⁵³. Podaci su sadržani samo na osiguranom mediju za pohranu u putovnici, što znači da je, u načelu, građanin Unije jedini imatelj snimke svojih otisaka prstiju. Navedena uredba ne može, što je važno, poslužiti kao pravna osnova na kojoj države članice mogu uspostaviti baze podataka za pohranu tih podataka⁵⁴. Očito je da je i razdoblje tijekom kojeg je snimka otisaka prstiju pohranjena u putovnici ograničeno jer odgovara razdoblju valjanosti putovnice.

50 — Presuda od 8. srpnja 2010., Afton Chemical (C-343/09, Zb., str. I-7027., t. 28.)

51 — Pritom nije spomenuto da, u svakom slučaju, ni skeniranje šarenice oka nema nultu stopu pogreške.

52 — U tom pogledu, tužitelj u glavnom postupku ponovio je na raspravi zabrinutosti koje je Bundesverfassungsgericht izrazio u svojoj odluci donesenoj 30. prosinca 2012. (1BvR 502/09).

53 — Članak 4. stavak 3.

54 — Vidjeti uvodnu izjavu 5. Uredbe br. 444/2009. Ako države članice odluče uspostaviti takvu bazu podataka, nacionalni će sudovi, uključujući ustavne sudove, kao i Europski sud za ljudska prava, po potrebi moći provjeriti njezinu usklađenost s temeljnim pravom na zaštitu osobnih podataka.

57. U svakom slučaju, provjera podudarnosti otisaka prstiju nije sustavna, nego se provodi nasumično, na primjer kad se provjerom samo na temelju prikaza lica i podataka sadržanih u putovnici ne otkloni svaka sumnja u pogledu autentičnosti putovnice i/ili identiteta njezina imatelja. Podatke, koji su osigurani, uzima osposobljeno i ovlašteno osoblje⁵⁵, a mogu ih očitati samo ovlaštena tijela koja raspolažu odgovarajućom opremom⁵⁶. Pojedinaac kojem su uzeti i pohranjeni otisci prstiju ima pravo na provjeru, ispravak i brisanje⁵⁷. Konačno, kako bi se ograničile nepogodnosti koje mogu proizaći iz nesavršenosti ili ograničenja metode kao i tehnologije, predviđa se da „[n]epodudaranje samo po sebi neće utjecati na valjanost putovnice [...] u svrhu prelaska vanjskih granica”⁵⁸ te je uveden sustav iznimki za djecu mlađu od 12 godina, osobe kod kojih uzimanje otisaka prstiju fizički nije moguće i osobe kod kojih je uzimanje otisaka privremeno nemoguće⁵⁹. Zakonodavac Unije je propisivanjem takvih odstupanja ili oslobođenja tako osigurao zaštitu dostojanstva osoba.

58. Stoga se slažem s tim da, s jedne strane, tehnika identifikacije usporedbom otisaka prstiju poznaje određene granice i, s druge strane, nije moguće tvrditi da je Uredbom br. 2252/2004 kako je izmijenjena uspostavljen sustav kojim se omogućuje da se u potpunosti isključi svaka opasnost, uključujući i od zloupotrebe i krivotvorenja. Ipak, smatram da je, s obzirom na prethodna razmatranja i poduzete preventivne mjere, zakonodavac Unije poduzeo sve potrebne mjere kako bi što je više moguće osigurao zakonitu i poštenu obradu osobnih podataka potrebnih za izdavanje putovnice. Nesporno je da je svojim odmjerenim ponašanjem zakonodavac Unije uravnoteženo odvagao interese Unije u ovom slučaju.

59. Slijedom toga, treba smatrati proporcionalnom očiti zahvat u temeljno pravo na zaštitu osobnih podataka koji proizlazi iz članka 1. stavka 2. Uredbe br. 2252/2004 kako je izmijenjena.

VI – Zaključak

60. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodno pitanje koje je postavio Verwaltungsgericht Gelsenkirchen odgovori kako slijedi: Ispitivanje postavljenog pitanja nije otkrilo ni jedan element koji bi mogao utjecati na valjanost članka 1. stavka 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 2252/2004 od 13. prosinca 2004. o standardima za sigurnosna obilježja i biometrijske podatke u putovnicama i putnim ispravama koje izdaju države članice, kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 444/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. svibnja 2009.

55 — Članak 1.a Uredbe br. 2252/2004 kako je izmijenjena

56 — Koje su zaštićene infrastrukturom javnih ključeva.

57 — Članak 4. stavak 1. Uredbe br. 2252/2004 kako je izmijenjena

58 — Članak 4. stavak 3. Uredbe br. 2252/2004 kako je izmijenjena

59 — Članak 1. stavci 2.a i 2.b Uredbe br. 2252/2004 kako je izmijenjena