Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

3. listopada 2019.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Sporazum o pridruživanju EEZ-Turska – Odluka br. 2/76 – Članak 7. – Odluka br. 1/80 – Članak 13. – Klauzule o mirovanju (‚*standstill*') – Novo ograničenje – Uzimanje, evidentiranje i pohrana biometrijskih podataka turskih državljana u središnji sustav arhiviranja – Važni razlozi u općem interesu – Cilj sprečavanja i suzbijanja prijevara povezanih s identitetom i ispravama – Članci 7. i 8. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Pravo na poštovanje privatnog života – Pravo na zaštitu osobnih podataka – Proporcionalnost"

U predmetu C-70/18,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska), odlukom od 31. siječnja 2018., koju je Sud zaprimio 2. veljače 2018., u postupku

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

protiv

A,

B,

P,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: J.-C. Bonichot, predsjednik vijeća, R. Silva de Lapuerta (izvjestiteljica), potpredsjednica Suda, C. Toader, A. Rosas i M. Safjan, suci,

nezavisni odvjetnik: G. Pitruzzella,

tajnik: M. Ferreira, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 17. siječnja 2019.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za osobe A, B i P, D. Schaap, *advocaat*,

– za nizozemsku vladu, M. K. Bulterman i M. A. M. de Ree, u svojstvu agenata,

– za dansku vladu, J. Nymann-Lindegren, M. Wolff i P. Ngo, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: nizozemski

– za Irsku, A. Joyce, u svojstvu agenta, uz asistenciju D. Fennellyja, *barristera*,

– za vladu Ujedinjene Kraljevine, R. Fadoju, a zatim S. Brandon, u svojstvu agenata, uz asistenciju D. Blundella, *barristera*,

– za Europsku komisiju, G. Wils, D. Martin i H. Kranenborg, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 2. svibnja 2019.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 7. Odluke br. 2/76 od 20. prosinca 1976., koju je donijelo Vijeće za pridruživanje osnovano Sporazumom o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske, koji su 12. rujna 1963. u Ankari potpisali, s jedne strane, Republika Turska i, s druge strane, države članice Europske ekonomske zajednice (EEZ) i Zajednica te koji je u ime potonje sklopljen, odobren i potvrđen Odlukom Vijeća 64/732/EEZ od 23. prosinca 1963. (SL 1964., L 217, str. 3685.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 115., str. 3.) (u daljnjem tekstu: Sporazum o pridruživanju) te članka 13. Odluke br. 1/80 Vijeća za pridruživanje od 19. rujna 1980. o razvoju pridruživanja.

2 Zahtjev je upućen u okviru dvaju sporova, između Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (državni tajnik za pravosuđe i sigurnost, Nizozemska) (u daljnjem tekstu: državni tajnik) i osobe A, s jedne strane, te državnog tajnika i osoba B i P, s druge strane, u vezi s obvezom suradnje u uzimanju biometrijskih podataka osoba A i B radi ishođenja privremene dozvole boravka u Nizozemskoj.

Pravni okvir

Pravo Unije

Sporazum o pridruživanju

3 Člankom 12. Sporazuma o pridruživanju, koji se nalazi u poglavlju 3., naslovljenom „Ostale odredbe gospodarske naravi”, iz glave II. tog sporazuma, predviđa se:

„Ugovorne stranke suglasne su da će se voditi člancima [39.], [40.] i [41. UEZ-a] kako bi postupno ostvarile slobodu kretanja radnika između njih.” [neslužbeni prijevod]

Odluka br. 2/76

4 Člankom 1. Odluke br. 2/76 o provedbi članka 12. Sporazuma o pridruživanju određuje se:

„1. Ta odluka utvrđuje, za prvu fazu, pravila primjenjiva radi provedbe članka 36. [Dodatnog protokola, potpisanog 23. studenoga 1970. u Bruxellesu i sklopljenog, odobrenog i potvrđenog u ime Zajednice Uredbom Vijeća (EEZ) br. 2760/72 od 19. prosinca 1972. (SL 1972., L 293, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 54., str. 3.)].

2. Ta će prva faza trajati četiri godine, počevši od 1. prosinca 1976.” [neslužbeni prijevod]

5 Člankom 7. te odluke propisuje se:

„Države članice Zajednice i [Republika Turska] ne smiju uvoditi nova ograničenja uvjeta pristupa zaposlenju radnika koji na njihovu državnom području imaju zakonit boravak i zaposleni su.” [neslužbeni prijevod]

6 Članak 11. iste odluke glasi:

„Godinu dana prije kraja prve faze i s obzirom na rezultate dobivene tijekom nje, [v]ijeće za pridruživanje započet će rasprave radi utvrđivanja sadržaja sljedeće faze i osigurati da se odluka o toj fazi počne provoditi na dan isteka prve faze. Odredbe te odluke primjenjuju se do početka sljedeće faze.” [neslužbeni prijevod]

7 U skladu s člankom 13. Odluke br. 2/76, ona je stupila na snagu 20. prosinca 1976.

Odluka br. 1/80

8 Odjeljak 1., naslovljen „Pitanja koja se odnose na zapošljavanje i slobodu kretanja radnika”, iz poglavlja II., naslovljenog „Socijalne odredbe”, Odluke br. 1/80 sadržava članak 13., kojim se propisuje:

„Države članice Zajednice i [Republika Turska] ne smiju uvoditi nova ograničenja uvjetâ pristupa zaposlenju radnika i članova njihovih obitelji koji na njihovu državnom području imaju zakonit boravak i zaposleni su.” [neslužbeni prijevod]

9 Člankom 14. stavkom 1. te odluke, koji je također dio spomenutog odjeljka 1., propisuje se:

„Odredbe ovog odjeljka primjenjuju se uz ograničenja opravdana razlozima javnog poretka, javne sigurnosti i javnog zdravlja.” [neslužbeni prijevod]

10 U skladu s člankom 16. stavkom 1. Odluke br. 1/80, odredbe odjeljka 1. njezine glave II. primjenjuju se od 1. prosinca 1980.

Direktiva 95/46/EZ

11 Člankom 2. 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 1995., L 281, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 7., str. 88.) predviđa se:

„U smislu ove Direktive:

(a) ‚osobni podaci’ znači bilo koji podaci koji se odnose na utvrđenu fizičku osobu ili fizičku osobu koju se može utvrditi (‚osoba čiji se podaci obrađuju’); osoba koja se može utvrditi je osoba čiji je identitet moguće utvrditi, izravno ili neizravno, a posebno navođenjem identifikacijskog broja ili jednog ili više činitelja značajnih za [njezin] fizički, fiziološki, mentalni, gospodarski, kulturni ili socijalni identitet;

(b) ‚obrada osobnih podataka’ (‚obrada’) znači bilo koji postupak ili skup postupaka koji se provode nad osobnim podacima, bilo automatskim putem ili ne, kao što je prikupljanje, snimanje, organiziranje, pohrana, prilagođavanje ili mijenjanje, vraćanje, obavljanje uvida, uporaba, otkrivanje prijenosom i širenjem ili stavljanje na raspolaganje drugim načinom, poravnavanje ili kombiniranje, blokiranje, brisanje ili uništavanje;

(c) ‚sustav arhiviranja osobnih podataka' (‚sustav arhiviranja') znači bilo koji strukturirani skup osobnih podataka koji je dostupan prema posebnim mjerilima, bilo da su centralizirani, decentralizirani ili raspršeni na funkcionalnoj ili zemljopisnoj osnovi;

[…]"

Uredba (EZ) br. 767/2008

12 Člankom 2. Uredbe (EZ) br. 767/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. srpnja 2008. o viznom informacijskom sustavu (VIS) i razmjeni podataka među državama članicama o vizama za kratkotrajni boravak (Uredba o VIS-u) (SL 2008., L 218, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 6., str. 120. i ispravak SL 2018., L 284, str. 39.) određuje se:

„Namjena je VIS-a poboljšanje provođenja zajedničke vizne politike, konzularne suradnje i savjetovanja među središnjim tijelima nadležnim za vize olakšavanjem razmjene podataka među državama članicama o zahtjevima za izdavanje viza i s njima povezanim odlukama da bi se:

[…]

(c) potpomogla borba protiv krivotvorenja;

[…]"

Uredba (EU) 2019/817

13 Člankom 2. Uredbe (EU) 2019/817 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019. o uspostavi okvira za interoperabilnost informacijskih sustava EU-a u području granica i viza i izmjeni uredaba (EZ) br. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726, i (EU) 2018/1861 Europskog parlamenta i Vijeća te odluka Vijeća 2004/512/EZ i 2008/633/PUP (SL 2019., L 135, str. 27.) utvrđuje se:

„1. Osiguravanjem interoperabilnosti ovom Uredbom ostvaruju se sljedeći ciljevi:

(a) poboljšati djelotvornost i učinkovitost granične kontrole na vanjskim granicama;

(b) pridonijeti sprječavanju i suzbijanju nezakonite imigracije;

[…]

2. Ciljevi iz stavka 1. postižu se na sljedeće načine:

(a) osiguravanjem točne identifikacije osoba;

(b) pridonošenjem suzbijanju prijevara povezanih s identitetom;

[…]"

Nizozemsko pravo

14 U skladu s člankom 106.a stavkom 1. Vreemdelingenweta 2000 (Zakon o strancima iz 2000.) od 23. studenoga 2000. (Stb. 2000., br. 495), kako je izmijenjen posredstvom wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de uitbreiding van het gebruik van biometrische kenmerken

in de vreemdelingenketen in verband met het verbeteren van de identiteitsvaststelling van de vreemdeling (Zakon o izmjeni Zakona iz 2000. o strancima glede proširenog korištenja biometrijskih identifikatora u okviru suradnje između nadležnih tijela u vezi sa strancima radi poboljšanja identifikacije stranih državljana) od 11. prosinca 2013. (Stb. 2014., br. 2) (u daljnjem tekstu: Zakon o strancima):

„Prikaz lica i prikaz otisaka deset prstiju stranog državljanina mogu se, kada se takva mogućnost ne predviđa europskim uredbama koje se odnose na biometrijske podatke iz stavka 1., uzeti i obrađivati kako bi se utvrdio njegov identitet radi provedbe ovog zakona. Prikazi lica i otisaka prstiju uspoređuju se s onima koji se nalaze u sustavu arhiviranja stranih državljana."

15 Člankom 107. Zakona o strancima predviđa se:

„1. Uspostavlja se sustav arhiviranja stranih državljana kojim rukovodi naš ministar. Sustav arhiviranja stranih državljana sadržava:

(a) prikaze lica i otisaka prstiju iz članka 106.a stavka 1.;

[…]

2. Svrha sustava arhiviranja stranih državljana je obrada:

(a) podataka iz stavka 1. točke (a) u svrhu izvršenja ovog zakona, Zakona Kraljevine [Nizozemske] o nizozemskom državljanstvu i odredbi donesenih njihovom primjenom;

[…]

5. Ne dovodeći u pitanje cilj iz stavka 2. točke (a), […] podaci iz stavka 1. točke (a) mogu se staviti na raspolaganje samo u svrhu:

[…]

(c) otkrivanja kaznenih djela i kaznenog progona;

[…]

6. Podaci iz sustava arhiviranja stranih državljana koji se odnose na otiske prstiju stranog državljanina mogu se, u slučajevima iz stavka 5. točke (c), staviti na raspolaganje samo radi otkrivanja kaznenih djela i kaznenog progona u slučaju kaznenih djela za koje je moguće izreći mjeru istražnog zatvora, na temelju pisanog odobrenja suca istrage danog na prijedlog državnog odvjetnika i:

(a) kada postoji osnovana sumnja da je osumnjičenik stranac, ili

(b) kada je to u interesu istrage, u slučaju da preliminarna istraga ne napreduje ili u slučaju da su potrebni hitni rezultati radi rasvjetljavanja kaznenog djela.

[…]"

16 Člankom 8.34. Vreemdelingenbesluita 2000 (Uredba o strancima iz 2000.) od 23. studenoga 2000. (Stb. 2000., br. 497) određuje se:

„1. Dužnosnici koji su zaduženi za vođenje sustava arhiviranja stranih državljana imaju izravan pristup prikazima lica i prikazima otisaka prstiju koji se nalaze u sustavu arhiviranja u mjeri u kojoj im je pristup potreban za prikladno ispunjenje njihove zadaće i u kojoj ih je naš ministar na to ovlastio.

[…]”

17 Člankom 8.35. Uredbe o strancima iz 2000. propisuje se:

„Trajanje pohrane prikaza lica i prikaza otisaka prstiju koji se nalaze u sustavu arhiviranja stranih državljana nije dulje od:

(a) pet godina nakon odbijanja zahtjeva za izdavanje privremene dozvole boravka;

(b) u slučaju zakonitog boravka, pet godina nakon datuma na koji je strani državljanin čiji je zakonit boravak završen dokazivo napustio nizozemsko državno područje; ili

(c) ako je stranom državljaninu zabranjen ulazak ili je proglašen nepoželjnim, pet godina od isteka valjanosti zabrane ulaska ili odluke kojom se osoba proglašava nepoželjnom.”

18 Sud koji je uputio zahtjev iznosi da državljani trećih zemalja koji žele boraviti u Nizozemskoj u trajanju dužem od devedeset dana po osnovi redovnog boravka moraju u načelu biti nositelji privremene dozvole boravka u trenutku svojeg ulaska na državno područje.

19 Usto, taj sud pojašnjava da je, u skladu s člankom 54. stavkom 1. točkom (c) Zakona o strancima, u vezi s člankom 1.31. Uredbe o strancima iz 2000., državljanin treće zemlje koji podnosi zahtjev za izdavanje privremene dozvole boravka u trenutku podnošenja zahtjeva dužan surađivati pri uzimanju i obradi svojih biometrijskih podataka.

Glavni postupci i prethodna pitanja

20 Nizozemsko je društvo u ime osobe A, turskog državljanina, 15. studenoga 2013. podnijelo zahtjev za izdavanje privremene dozvole boravka radi obavljanja djelatnosti kao zaposlene osobe u Nizozemskoj.

21 Odlukom od 28. ožujka 2014. državni tajnik prihvatio je taj zahtjev. Međutim, tom se odlukom odobravanje privremene dozvole boravka uvjetovalo time da osoba A pruži određene biometrijske podatke, to jest svoj prikaz lica i otiske deset prstiju. Osoba A surađivala je u uzimanju svojih biometrijskih podataka i dobila privremenu dozvolu boravka u Nizozemskoj.

22 Osoba B turski je državljanin čiji bračni drug, osoba P, boravi u Nizozemskoj te ima dvojno, tursko i nizozemsko državljanstvo. Osoba P. 17. veljače 2014. podnijela je zahtjev za izdavanje privremene dozvole boravka osobi B na temelju spajanja obitelji.

23 Državni tajnik najprije je odbio taj zahtjev. Osobe B i P podnijele su upravnu žalbu protiv tog odbijanja. Odlukom od 4. travnja 2014. državni tajnik prihvatio je navedenu žalbu kao osnovanu i zahtjev za izdavanje privremene dozvole boravka, pri čemu je odobrenje uvjetovao time da osoba B pruži određene biometrijske podatke, to jest svoj prikaz lica i otiske deset prstiju. Osoba B surađivala je u uzimanju svojih biometrijskih podataka i dobila privremenu dozvolu boravka u Nizozemskoj.

24 Osoba A, s jedne strane, te osobe B i P, s druge strane, podnijele su državnom tajniku upravne žalbe protiv njegovih odluka od 28. ožujka i 4. travnja 2014., u mjeri u kojoj su se njima osobe A i B obvezivale na suradnju u uzimanju svojih biometrijskih podataka kako bi ostvarile pravo na privremenu dozvolu boravka u Nizozemskoj.

25 Odlukama od 23. prosinca 2014. i 6. siječnja 2015. državni tajnik odbio je žalbe koje su podnijele osobe B i P, s jedne strane, te osoba A, s druge strane.

26 Osoba A, s jedne strane, te osobe B i P, s druge strane, podnijele su protiv tih odluka tužbe pred rechtbankom Den Haag, zittingsplaats Rotterdam (Sud u Haagu, stalna služba u Rotterdamu, Nizozemska).

27 Presudama od 3. veljače 2016. rechtbank Den Haag, zittingsplaats Rotterdam (Sud u Haagu, stalna služba u Rotterdamu) proglasio je navedene tužbe osnovanima. Taj je sud presudio da nacionalni propisi kojima se nalaže uzimanje, evidentiranje i pohrana biometrijskih podataka turskih državljana u središnjem sustavu arhiviranja predstavljaju „novo ograničenje", u smislu članka 7. Odluke br. 2/76 i članka 13. Odluke br. 1/80. Usto, rechtbank Den Haag, zittingsplaats Rotterdam (Sud u Haagu, stalna služba u Rotterdamu) u biti je smatrao da je mjera o kojoj je riječ neproporcionalna u odnosu na legitiman cilj koji se želi postići, to jest sprečavanje i suzbijanje prijevara povezanih s identitetom i ispravama. Navedeni je sud stoga, s jedne strane, poništio odluke državnog tajnika od 28. ožujka i 4. travnja 2014., s obzirom na to da se njima zahtijevalo da osobe A i B surađuju pri uzimanju svojih biometrijskih podataka, i, s druge strane, naložio državnom tajniku da njihove biometrijske podatke u roku od šest tjedana od obavijesti o tim presudama ukloni iz središnjeg sustava arhiviranja.

28 Državni tajnik pred Raadom van State (Državno vijeće, Nizozemska) podnio je žalbu protiv tih presuda od 3. veljače 2016.

29 Sud koji je uputio zahtjev utvrđuje da nacionalni propisi kojima se predviđa uzimanje, evidentiranje i pohrana biometrijskih podataka državljana trećih zemalja u središnjem sustavu arhiviranja predstavljaju „novo ograničenje", u smislu članka 7. Odluke br. 2/76 i članka 13. Odluke br. 1/80. On podsjeća na to da je, u skladu sa sudskom praksom Suda, takvo ograničenje zabranjeno osim ako je opravdano važnim razlogom u općem interesu, prikladno za ostvarenje legitimnog cilja koji se želi postići i ne prekoračuje ono što je nužno kako bi se taj cilj postigao. U tom okviru, polazeći od načela da se navedenim propisima želi postići legitiman cilj i da su oni prikladni za njegovo ostvarenje, sud koji je uputio zahtjev pita se ne prekoračuju li uzimanje, evidentiranje i pohrana biometrijskih podataka državljana trećih zemalja u središnjem sustavu arhiviranja, kako su predviđeni tim propisima, ono što je nužno kako bi se postigao cilj sprečavanja i suzbijanja prijevara povezanih s identitetom i ispravama. Prema sudu koji je uputio zahtjev, s obzirom na to da uzimanje i obrada biometrijskih podataka predstavljaju obradu osobnih podataka, u smislu članka 2. točke (b) Direktive 95/46, i da ti podaci ulaze u posebnu vrstu podataka, u smislu članka 8. stavka 1. te direktive, zahtijeva se da su odstupanja i ograničenja u zaštiti osobnih podataka u granicama onoga što je strogo nužno, u skladu sa sudskom praksom Suda koja proizlazi iz presude od 21. prosinca 2016., Tele2 Sverige i Watson i dr. (C-203/15 i C-698/15, EU:C:2016:970, t. 96.).

30 Osim toga, s obzirom na to da se nacionalnim propisima o kojima je riječ u glavnom postupku u određenim okolnostima dopušta pružanje biometrijskih podataka turskih državljana trećim osobama u svrhu otkrivanja i progona kaznenih djela, sud koji je uputio zahtjev u biti pita predstavlja li takav propis „novo ograničenje", u smislu članka 7. Odluke br. 2/76 i članka 13. Odluke br. 1/80, i, u slučaju potvrdnog odgovora, je li takvo ograničenje proporcionalno u odnosu na cilj koji se želi postići. U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev pita se, među ostalim, može li se učinak tih propisa na pristup turskih državljana zaposlenju u Nizozemskoj smatrati previše neizvjesnim i neizravnim da bi se zaključilo da postoji „novo ograničenje" u smislu navedenih odredbi.

31 U tim je okolnostima Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. a) Treba li članak 7. [Odluke br. 2/76] odnosno članak 13. [Odluke br. 1/80] tumačiti na način da se tim odredbama ne protive nacionalni propisi u kojima je predviđena općenita obrada i pohrana biometrijskih podataka državljana trećih zemalja, među kojima i turskih državljana, u sustav arhiviranja u smislu [članka 2. točke (c)] [Direktive 95/46] jer ti propisi ne prekoračuju ono što je nužno za ostvarenje legitimnog cilja [koji se želi postići, to jest] sprečavanja i suzbijanja prijevara povezanih s identitetom i ispravama?

b) Je li pritom važno to da je trajanje pohrane biometrijskih podataka vezano uz trajanje zakonitog i/ili nezakonitog boravka državljana trećih zemalja, uključujući i turske državljane?

2. Treba li članak 7. [Odluke br. 2/76] odnosno članak 13. [Odluke br. 1/80] tumačiti na način da nacionalni propisi ne čine ograničenje u smislu tih odredbi, ako su učinci nacionalnih propisa na pristup zaposlenju u skladu s tim odredbama suviše neizvjesni i neizravni da bi se moglo zaključiti da se taj pristup ometa?

3. a) Ako odgovor na [drugo] pitanje glasi da nacionalni propisi koji omogućuju da se biometrijske podatke državljana trećih zemalja, uključujući i turske državljane, iz sustava arhiviranja stavi na raspolaganje trećim osobama radi sprečavanja, otkrivanja i istraživanja kaznenih djela terorizma i drugih kaznenih djela čine novo ograničenje, mora li se članak 52. stavak 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, u vezi s [njezinim] člancima 7. i 8., tumačiti na način da mu se protive takvi nacionalni propisi?
   b) Je li pritom važno to da je državljanin treće zemlje u trenutku u kojem je bio uhićen zbog sumnje u počinjenje kaznenog djela sa sobom nosio ispravu o pravu boravka u kojoj su pohranjeni njegovi biometrijski podaci?”

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

32 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 7. Odluke br. 2/76 i članak 13. Odluke br. 1/80 tumačiti na način da nacionalni propisi poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku – koji izdavanje privremene dozvole boravka u korist državljana trećih zemalja, uključujući turske državljane, uvjetuju uzimanjem, evidentiranjem i pohranom njihovih biometrijskih podataka u središnji sustav arhiviranja – predstavljaju „novo ograničenje” u smislu tih odredbi i, u slučaju potvrdnog odgovora, mogu li se takvi propisi opravdati ciljem koji se sastoji od sprečavanja i suzbijanja prijevara povezanih s identitetom i ispravama.

33 U tom pogledu uvodno valja podsjetiti na to da se i člankom 7. Odluke br. 2/76 i člankom 13. Odluke br. 1/80 utvrđuje klauzula o mirovanju (*standstill*) kojom se općenito zabranjuje uvođenje ikakvih novih unutarnjih mjera koje bi imale za cilj ili bi im bio učinak za turskog državljanina podvrgavanje slobode kretanja radnika na nacionalnom državnom području restriktivnijim uvjetima od onih koji su bili primjenjivi na dan stupanja na snagu navedenih odluka u pogledu dotične države članice (presuda od 7. kolovoza 2018., Yön, C-123/17, EU:C:2018:632, t. 39.).

34 Sud je već presudio, s jedne strane, da se članak 7. Odluke br. 2/76 primjenjuje *ratione temporis* na nacionalne mjere uvedene u razdoblju od 20. prosinca 1976. do 30. studenoga 1980. i, s druge strane, da se članak 13. Odluke br. 1/80 primjenjuje *ratione temporis* na nacionalne mjere uvedene od 1. prosinca 1980., datuma stupanja na snagu te odluke (presuda od 7. kolovoza 2018., Yön, C-123/17, EU:C:2018:632, t. 48.).

35 U ovom slučaju iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da su nacionalni propisi o kojima je riječ u glavnom postupku doneseni nakon stupanja na snagu Odluke br. 1/80 u Nizozemskoj.

36 Iz toga slijedi da navedeni propisi ulaze u područje primjene *ratione temporis* članka 13. Odluke br. 1/80, tako da se u okviru odgovora na prvo pitanje mora tumačiti samo ta odredba.

37 Kao što se na to podsjeća u točki 33. ove presude, klauzulom mirovanja (*standstill*), utvrđenom u članku 13. Odluke br. 1/80, općenito se zabranjuje uvođenje potpuno novih unutarnjih mjera koje bi imale za cilj ili bi im učinak bio takav da ostvarivanje slobode kretanja radnika turskog državljanina bude podvrgnuto restriktivnijim uvjetima od onih koji su bili primjenjivi na dan stupanja na snagu navedene odluke u pogledu dotične države članice (presuda od 29. ožujka 2017., Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, t. 25.).

38 Sud je također prepoznao da ta odredba onemogućuje uvođenje u propise država članica, računajući od datuma stupanja na snagu Odluke br. 1/80 u odnosu na tu državu članicu, svih novih ograničenja provedbe slobode kretanja radnika, uključujući materijalnopravne i/ili procesnopravne uvjete prvog ulaska na državno područje te države članice turskih državljana koji imaju namjeru koristiti se tom slobodom (presuda od 7. studenoga 2013., Demir, C-225/12, EU:C:2013:725, t. 34. i navedena sudska praksa).

39 Osim toga, iz sudske prakse Suda proizlazi da nacionalni propis koji postrožuje uvjete spajanja obitelji turskih radnika koji zakonito borave u dotičnoj državi članici u odnosu na uvjete koji su bili primjenjivi u vrijeme stupanja na snagu Odluke br. 1/80 u toj državi članici čini „novo ograničenje” slobode kretanja radnika za te turske radnike u toj državi članici u smislu članka 13. te odluke (presuda od 29. ožujka 2017., Tekdemir, C-652/15, EU:C:2017:239, t. 31.).

40 U ovom slučaju nacionalnim propisima o kojima je riječ u glavnom postupku, za koje je u točki 35. ove presude utvrđeno da su u Nizozemskoj doneseni nakon stupanja na snagu Odluke br. 1/80 u toj državi članici, predviđa se da državljani trećih zemalja, uključujući turske državljane, koji žele boraviti u Nizozemskoj u razdoblju duljem od 90 dana prethodno moraju dobiti privremenu dozvolu boravka. Međutim, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je izdavanje takve dozvole uvjetovano time da navedeni državljani surađuju pri uzimanju svojih biometrijskih podataka, to jest otisaka deset prstiju i prikaza lica. Ti se podaci zatim evidentiraju i pohranjuju u središnji sustav arhiviranja u svrhu sprečavanja i suzbijanja prijevara povezanih s identitetom i ispravama.

41 Dakle, navedeni propisi uvjete za prvi ulazak na nizozemsko državno područje u odnosu na turske državljane čine restriktivnijima od onih koji su se na njih primjenjivali na dan stupanja na snagu Odluke br. 1/80 u Nizozemskoj.

42 Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je u glavnim predmetima izdavanje privremenih dozvola boravka osobama A i B, s ciljem obavljanja djelatnosti kao zaposlene osobe u Nizozemskoj i ostvarivanja prava na spajanje obitelji s osobom P u toj državi članici, bilo uvjetovano time da osoba A i B pruže svoje biometrijske podatke.

43 U tim okolnostima nacionalni propisi o kojima je riječ u glavnom postupku čine „novo ograničenje” u smislu članka 13. Odluke br. 1/80.

44 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, takvo je ograničenje zabranjeno, osim ako potpada pod ograničenja navedena u članku 14. te odluke ili ako je opravdano važnim razlogom u općem interesu, prikladno za ostvarenje cilja koji se želi postići i ne prekoračuje ono što je nužno kako bi se taj cilj postigao (presuda od 7. kolovoza 2018., Yön, C-123/17, EU:C:2018:632, t. 72. i navedena sudska praksa).

45 Stoga valja provjeriti ispunjavaju li nacionalni propisi o kojima je riječ u glavnom postupku te uvjete.

46 Što se tiče, kao prvo, pitanja može li cilj koji se želi postići nacionalnim propisima o kojima je riječ u glavnom postupku, odnosno sprečavanje i suzbijanje prijevara povezanih s identitetom i ispravama, predstavljati važan razlog u općem interesu kojim bi se opravdalo „novo ograničenje” u smislu članka 13. Odluke br. 1/80, najprije valja podsjetiti na to da je Sud već presudio da cilj sprečavanja nezakonitog ulaska i boravka jest takav važan razlog (presuda od 7. studenoga 2013., Demir, C-225/12, EU:C:2013:725, t. 41.).

47 Kao drugo, Sud je također presudio da se uzimanjem i pohranom otisaka prstiju u postupku izdavanja putovnica kako bi se spriječilo njihovo krivotvorenje i njihova zlouporaba želi postići cilj u općem interesu koji priznaje Europska unija, odnosno sprečavanje nezakonitog ulaska osoba na njezino državno područje (vidjeti u tom smislu presudu od 17. listopada 2013., Schwarz, C-291/12, EU:C:2013:670, t. 36. do 38.).

48 Kao treće i posljednje, valja istaknuti važnost koju zakonodavac Unije pridaje suzbijanju prijevara povezanih s identitetom, kao što to proizlazi, među ostalim, iz članka 2. točke (c) Uredbe br. 767/2008 i članka 2. stavka 2. točke (b) Uredbe 2019/817.

49 U tim okolnostima cilj koji se sastoji od sprečavanja i suzbijanja prijevara povezanih s identitetom i ispravama može biti važan razlog u općem interesu koji opravdava „novo ograničenje”, u smislu članka 13. Odluke br. 1/80.

50 Kao drugo, što se tiče prikladnosti nacionalnih propisa o kojima je riječ u glavnom postupku za ostvarenja takvog cilja, valja istaknuti da uzimanje, evidentiranje i pohrana deset otisaka prstiju i prikaza lica državljana trećih zemalja u središnji sustav arhiviranja omogućavaju točno određivanje osobe čiji se podaci obrađuju i otkrivanje prijevare povezane s identitetom i ispravama, uspoređivanjem biometrijskih podataka podnositelja zahtjeva za izdavanje privremene dozvole boravka s onima iz navedenog sustava arhiviranja.

51 Iz toga slijedi da su nacionalni propisi o kojima je riječ u glavnom postupku prikladni za ostvarenje cilja koji se želi postići.

52 Kao treće, kad je riječ o pitanju prelaze li nacionalni propisi o kojima je riječ u glavnom postupku ono što je nužno za postizanje cilja koji se želi postići, valja osigurati da oni ne predstavljaju, na ime cilja sprečavanja i suzbijanja prijevara povezanih s identitetom i ispravama, neproporcionalno zadiranje u pravo na poštovanje privatnog života u području obrade osobnih podataka.

53 U tom pogledu valja podsjetiti na to da se člankom 7. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) propisuje, među ostalim, da svatko ima pravo na poštovanje svojeg privatnog života. Prema njezinu članku 8. stavku 1., svatko ima pravo na zaštitu osobnih podataka koji se na njega ili nju odnose.

54 Poštovanje prava na privatan život u vezi s obradom osobnih podataka, priznato člancima 7. i 8. Povelje, odnosi se na sve podatke koji se odnose na utvrđene fizičke osobe ili fizičke osobe koje se mogu utvrditi (presuda od 9. studenoga 2010., Volker und Markus Schecke i Eifert, C-92/09 i C-93/09, EU:C:2010:662, t. 52.).

55 Stoga, s jedne strane, otisci prstiju i prikazi lica fizičke osobe potpadaju pod taj pojam, s obzirom na to da objektivno sadržavaju jedinstvene informacije o fizičkim osobama te omogućavaju da ih se točno utvrdi (presuda od 17. listopada 2013., Schwarz, C-291/12, EU:C:2013:670, t. 27.). S druge strane, postupci uzimanja, evidentiranja i pohrane otisaka prstiju i prikaza lica državljana trećih zemalja u središnji sustav arhiviranja predstavljaju obradu osobnih podataka u smislu članka 8. Povelje (vidjeti u tom smislu mišljenje 1/15 (Sporazum PNR EU-Kanada) od 26. srpnja 2017., EU:C:2017:592, t. 123. i navedenu sudsku praksu).

56 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, zaštita temeljnog prava na poštovanje privatnog života na razini Unije zahtijeva da su odstupanja i ograničenja u zaštiti osobnih podataka u granicama onog što je strogo nužno (mišljenje 1/15 (Sporazum PNR EU-Kanada) od 26. srpnja 2017., EU:C:2017:592, t. 140. i navedena sudska praksa).

57 U tom pogledu, kao prvo valja istaknuti da države članice moraju, kako bi se spriječile i suzbile prijevare povezane s identitetom i ispravama, provjeriti prijavljeni identitet podnositelja zahtjeva za izdavanje privremene dozvole boravka. Kao što je to u biti naveo nezavisni odvjetnik u točki 27. svojeg mišljenja, taj cilj zahtijeva da se osigura, među ostalim, da podnositelj zahtjeva, prije njegova podnošenja, nije podnio drugi zahtjev pod različitim identitetom, tako da se njegovi otisci usporede s onima koji su već registrirani u središnjem sustavu arhiviranja.

58 Kao drugo, podaci na koje se odnose nacionalni propisi o kojima je riječ u glavnom postupku ograničeni su na deset otisaka prstiju i prikaz lica. Uzimanje tih podataka, usto što omogućava pouzdano određivanje osobe čiji se podaci obrađuju, nije intimne naravi niti stvara osobitu tjelesnu ili duševnu neugodnost kod osobe čiji se podaci obrađuju (vidjeti u tom smislu presudu od 17. listopada 2013., Schwarz, C-291/12, EU:C:2013:670, t. 48.).

59 Osim toga, zakonodavac Unije je, među ostalim, u okviru Uredbe br. 767/2008 sam predvidio obvezu za podnositelje zahtjeva za izdavanje viza da daju svojih deset otisaka prstiju i prikaz lica.

60 Kao treće, što se tiče dosega nacionalnih propisa o kojima je riječ u glavnom postupku, iz odluke kojom se upućuje zahtjev proizlazi da se oni u biti primjenjuju na sve državljane trećih zemalja koji žele boraviti u Nizozemskoj u trajanju duljem od 90 dana ili koji nezakonito borave u toj državi članici.

61 U tom pogledu valja istaknuti da se cilj koji se tim propisima želi postići, to jest sprečavanje i suzbijanje prijevara povezanih s identitetom i ispravama državljana trećih zemalja, ne može ostvariti ograničavajući primjenu tih propisa na određenu kategoriju državljana trećih zemalja. Stoga se čini da doseg nacionalnih propisa o kojima je riječ u glavnom postupku osigurava učinkovito ostvarenje cilja koji se želi postići.

62 Kao četvrto, iz spisa podnesenog Sudu proizlazi da su pristup i uporaba biometrijskih podataka sadržanih u središnjem sustavu arhiviranja ograničeni na dužnosnike nacionalnih tijela zadužene za provedbu nacionalnog zakonodavstva u području stranaca, poput osoblja konzularnih i diplomatskih ureda, koje je u tu svrhu uredno ovlastio nadležni ministar, kako bi utvrdili ili provjerili identitet državljana trećih zemalja u mjeri potrebnoj za izvršavanje svojih zadaća.

63 Kao peto i posljednje, kad je riječ o trajanju pohrane osobnih podataka, predmetni nacionalni propis treba, među ostalim, nastaviti ispunjavati objektivne kriterije, uspostavljajući vezu između osobnih podataka koje treba pohraniti i cilja koji se želi postići (mišljenje 1/15 (Sporazum PNR EU-Kanada) od 26. srpnja 2017., EU:C:2017:592, t. 191.).

64 U ovom se slučaju nacionalnim propisima o kojima je riječ u glavnom postupku predviđa da se biometrijski podaci pohranjuju u središnjem sustavu arhiviranja u trajanju od pet godina nakon odbijanja zahtjeva za izdavanje privremene dozvole boravka, odlaska osobe čiji se podaci obrađuju na kraju zakonitog boravka ili prestanka valjanosti zabrane ulaska ili odluke kojom se osoba proglašava nepoželjnom. U slučaju naturalizacije državljanina treće zemlje tijekom njegova boravka u Nizozemskoj, biometrijski podaci odmah se uništavaju.

65 U tom okviru valja istaknuti da se nacionalnim propisima o kojima je riječ u glavnom postupku uspostavlja odnos između trajanja pohrane biometrijskih podataka i cilja sprečavanja i suzbijanja prijevara povezanih s identitetom i ispravama.

66 Naime, pohrana biometrijskih podataka državljana trećih zemalja tijekom njihova boravka u Nizozemskoj čini se opravdanom s obzirom na potrebu da se tijekom tog razdoblja provjeri identitet i zakonitost boravka u toj državi članici takvih državljana, u skladu sa Zakonom o strancima, osobito prilikom ispitivanja produljenja dozvole boravka. Osim toga, kao što je to u biti naveo nezavisni

odvjetnik u točki 30. svojeg mišljenja, takvo trajanje pohrane nužno je kako bi se spriječilo da se zahtjevi za privremenu dozvolu boravka podnose pod identitetom državljana trećih zemalja koji zakonito borave u Nizozemskoj.

67 Što se tiče pohrane biometrijskih podataka državljana trećih zemalja tijekom razdoblja od pet godina nakon odbijanja njihova zahtjeva za izdavanje privremene dozvole boravka, njihova odlaska na kraju zakonitog boravka ili prestanka valjanosti zabrane ulaska ili odluke kojom ih se proglašava nepoželjnima, valja istaknuti da se takvim razdobljem pohrane sprečava, među ostalim, da državljani trećih zemalja koji se nalaze u tim okolnostima podnesu novi zahtjev pod drugim identitetom.

68 U tu svrhu navedeno razdoblje pohrane od pet godina nije pretjerano s obzirom na cilj koji se želi postići nacionalnim propisima o kojima je riječ u glavnom postupku.

69 U tim okolnostima nacionalni propisi o kojima je riječ u glavnom postupku ne prekoračuju ono što je nužno za postizanje cilja sprečavanja i suzbijanja prijevara povezanih s identitetom i ispravama.

70 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti da članak 13. Odluke br. 1/80 treba tumačiti na način da nacionalni propisi poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku – koji izdavanje privremene dozvole boravka u korist državljana trećih zemalja, uključujući turske državljane, uvjetuju uzimanjem, evidentiranjem i pohranom njihovih biometrijskih podataka u središnji sustav arhiviranja – predstavljaju „novo ograničenje” u smislu te odredbe. Međutim, takvo je ograničenje opravdano ciljem koji se sastoji od sprečavanja i suzbijanja prijevara povezanih s identitetom i ispravama.

Drugo pitanje

71 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita Sud treba li članak 7. Odluke br. 2/76 i članak 13. Odluke br. 1/80 tumačiti na način da nacionalni propisi ne predstavljaju ograničenje u smislu tih odredbi kada je njihov učinak na pristup zapošljavanju previše neizvjestan i neizravan da bi se zaključilo da postoji zapreka tom pristupu.

72 Konkretno, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da sud koji je uputio zahtjev u biti želi znati predstavljaju li nacionalni propisi o kojima je riječ u glavnom postupku – s obzirom na činjenicu da također omogućuju pružanje biometrijskih podataka državljana trećih zemalja, uključujući turske državljane, trećim osobama u svrhu otkrivanja i progona kaznenih djela – „novo ograničenje” u smislu navedenih odredaba.

73 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, opravdanost zahtjeva za prethodnu odluku nije u davanju savjetodavnih mišljenja o općenitim ili hipotetskim pitanjima, nego u stvarnoj potrebi učinkovitog rješenja spora o pravu Unije (presuda od 21. prosinca 2016., Tele2 Sverige i Watson i dr., C-203/15 i C-698/15, EU:C:2016:970, t. 130. i navedena sudska praksa).

74 U ovom slučaju iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da se nacionalnim propisima o kojima je riječ u glavnom postupku u biti predviđa da je pružanje biometrijskih podataka državljana trećih zemalja, uključujući turske državljane, trećim osobama u svrhu otkrivanja i progona kaznenih djela dopušteno samo u slučaju kaznenih djela za koja je moguće izreći mjeru istražnog zatvora ako barem postoji sumnja da je državljanin treće zemlje počinio kažnjivo djelo te prirode.

75 Međutim, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje ne proizlazi da se osobe A i B sumnjiči da su počinile kazneno djelo i da su njihovi biometrijski podaci dostavljeni trećim osobama na temelju članka 107. stavaka 5. i 6. Zakona o strancima. Osim toga, nizozemska je vlada na raspravi pred Sudom potvrdila da biometrijski podaci osoba A i B nisu upotrebljavani u okviru kaznenog postupka.

76 U tim okolnostima drugo pitanje treba proglasiti nedopuštenim.

Treće pitanje

77 S obzirom na to da je drugo pitanje proglašeno nedopuštenim, na treće pitanje nije potrebno odgovoriti.

Troškovi

78 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

Članak 13. Odluke br. 1/80 od 19. rujna 1980. o razvoju pridruživanja, koju je donijelo Vijeće za pridruživanje osnovano Sporazumom o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske, koji su 12. rujna 1963. u Ankari potpisali, s jedne strane, Republika Turska i, s druge strane, države članice EEZ-a i Zajednica te koji je u ime potonje sklopljen, odobren i potvrđen Odlukom Vijeća 64/732/EEZ od 23. prosinca 1963. treba tumačiti na način da nacionalni propisi poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku – koji izdavanje privremene dozvole boravka u korist državljana trećih zemalja, uključujući turske državljane, uvjetuju uzimanjem, evidentiranjem i pohranom njihovih biometrijskih podataka u središnji sustav arhiviranja – predstavljaju „novo ograničenje” u smislu te odredbe. Međutim, takvo je ograničenje opravdano ciljem koji se sastoji od sprečavanja i suzbijanja prijevara povezanih s identitetom i ispravama.

Potpisi