I

(Usnesení, doporučení a stanoviska)

STANOVISKA

EVROPSKÝ INSPEKTOR OCHRANY ÚDAJŮ

Stanovisko evropského inspektora ochrany údajů k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o zřízení systému „Eurodac" pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování nařízení (ES) č. […/…], (kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o poskytnutí mezinárodní ochrany podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států), a k návrhu rozhodnutí Rady týkajícího se žádostí donucovacích orgánů členských států a Europolu o porovnání údajů s údaji systému Eurodac pro účely vymáhání práva

(2010/C 92/01)

EVROPSKÝ INSPEKTOR OCHRANY ÚDAJŮ,

s ohledem na Smlouvu o založení Evropského společenství, a zejména na článek 286 této smlouvy,

s ohledem na Listinu základních práv Evropské unie, a zejména na článek 8 této listiny,

s ohledem na směrnici Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů [1],

s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 ze dne 18. prosince 2000 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů [2], a zejména na článek 41 tohoto nařízení,

s ohledem na žádost o stanovisko v souladu s čl. 28 odst. 2 nařízení (ES) č. 45/2001 obdrženou od Evropské komise dne 15. září 2009,

PŘIJAL TOTO STANOVISKO:

I. ÚVOD

1. Komise přijala dne 10. září 2009 dva návrhy, konkrétně pozměněný návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zřízení systému „Eurodac" pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování nařízení (ES) č. […/…], (kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o poskytnutí mezinárodní ochrany podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států), [3], a návrh rozhodnutí Rady týkající se žádostí donucovacích orgánů členských států a Europolu o porovnání údajů s údaji systému Eurodac pro účely vymáhání práva [4]. Návrhy byly Komisí odeslány ke konzultaci evropskému inspektorovi ochrany údajů a doručeny dne 15. září 2009 v souladu s čl. 28 odst. 2 nařízení (ES) č. 45/2001 (dále jen „návrhy" nebo „navrhované nařízení" a „navrhované rozhodnutí"). Evropský inspektor ochrany údajů obdržel rovněž posouzení dopadů.

2. Evropský inspektor ochrany údajů vítá skutečnost, že je konzultován, a doporučuje, aby byl v bodech odůvodnění návrhu na tuto konzultaci uveden odkaz obdobně, jako je tomu v mnoha jiných legislativních textech, ohledně nichž byl v souladu s nařízením (ES) č. 45/2001 konzultován.

3. Evropský inspektor ochrany údajů má na uvedených návrzích zvláštní zájem rovněž s ohledem na kontrolní pravomoci, jež vykonává nad ústřední jednotkou databáze systému Eurodac, a koordinovaného dohledu, který musí nad systémem Eurodac jako celkem zajistit spolu s vnitrostátními orgány ochrany údajů.

[1] Úř. věst. L 281, 23.11.1995, s. 31.
[2] Úř. věst. L 8, 12.1.2001, s. 1.
[3] KOM(2009) 342 v konečném znění.
[4] KOM(2009) 344 v konečném znění.

4. Evropský inspektor ochrany údajů již řešil otázku poskytnutí přístupu k rozsáhlým informačním systémům pro účely vymáhání práva, a to v souvislosti s přístupem donucovacích orgánů a Europolu k Vízovému informačnímu systému ([5]). Předmět návrhů rovněž úzce souvisí s obecným přepracováním nařízení o systému Eurodac a dublinského nařízení, k nimž evropský inspektor ochrany údajů vydal dne 18. února 2009 dvě stanoviska ([6]).

II. **OBSAH A KONTEXT NÁVRHŮ**

5. Návrhy vytvářejí základ pro to, aby určené orgány členských států i Europol měly právo požádat o porovnání údajů o otiscích prstů nebo kopie latentních otisků s údaji systému Eurodac. Úspěšné porovnání, které povede k potvrzení shody se systémem Eurodac, budou doprovázet všechny údaje obsažené v systému Eurodac, jež se daného otisku prstu týkají. Žádosti o doplňující informace po zjištění shody nejsou upraveny v návrzích, ale vztahují se na ně stávající nástroje o výměně informací k vymáhání práva. Oblast působnosti návrhu zahrnuje boj proti teroristickým trestným činům a závažným trestným činům, jako je nedovolený obchod s lidmi a drogami ([7]).

6. Článek 7 navrhovaného rozhodnutí vymezuje podmínky přístupu určených orgánů do systému Eurodac. Přístup je povolen pouze tehdy, vede-li porovnávání s vnitrostátními databázemi členského státu a s automatizovanými databázemi otisků prstů jiných členských států podle rozhodnutí Rady 2008/615/SVV o posílení přeshraniční spolupráce, zejména v boji proti terorismu a přeshraniční trestné činnosti ([8]), k negativním výsledkům a je-li porovnání nezbytné pro boj proti teroristickým trestným činům nebo jiným závažným trestným činům nebo je nezbytné v konkrétním případě a existují oprávněné důvody předpokládat, že toto porovnání významně přispěje k boji proti kterémukoli z daných trestných činů. Evropský inspektor ochrany údajů bere na vědomí, že článek 7 nevyžaduje, aby osoba, jejíchž otisků prstů se žádost týká, byla podezřelá z kteréhokoli z uvedených trestných činů.

7. Je třeba připomenout, že cílem zavedení systému Eurodac bylo usnadnit uplatňování dublinského nařízení, které umožňuje určit členský stát odpovědný za posouzení žádosti o azyl prostřednictvím srovnání otisků prstů žadatelů o azyl a nelegálních přistěhovalců. Systém Eurodac členským státům umožňuje určit totožnost žadatelů o azyl a osob, jež byly zadrženy při nedovoleném přechodu vnější hranice Společenství. Srovnáním otisků prstů mohou členské státy určit, zda žadatel o azyl nebo cizí státní příslušník, u nějž byl zjištěn nelegální pobyt na území některého členského státu, již dříve žádal o azyl v jiném členském státě nebo zda žadatel o azyl vstoupil na území Unie protiprávně. Nařízení o zřízení systému Eurodac ve své původní podobě nepočítalo s policejním přístupem do tohoto systému; otisky prstů byly shromažďovány za vysoce zvláštním účelem vymezeným v čl. 1 odst. 1 nařízení.

8. Ustanovení čl. 1 odst. 2 navrhovaného nařízení nyní rozšiřuje účel systému Eurodac a zavádí účel prevence, zjišťování a vyšetřování teroristických trestných činů a jiných závažných trestných činů za podmínek uvedených v návrzích. Uvedená změna účelu je vysvětlena v bodě odůvodnění 6 navrhovaného rozhodnutí, který stanoví, že „vzhledem k tomu, že systém Eurodac byl zřízen k usnadnění používání dublinského nařízení, přístup do systému Eurodac pro účely prevence, zjišťování nebo vyšetřování teroristických trestných činů a jiných závažných trestných činů představuje změnu původního účelu systému Eurodac, která zasahuje do základního práva na soukromí fyzických osob, jejichž osobní údaje jsou v systému Eurodac zpracovány."

9. Přístup donucovacích orgánů do systému Eurodac byl ohlášen již v minulosti, a to několik let po přijetí nařízení o systému Eurodac. Zmíněn je v dokumentech, jako je Haagský program, závěry smíšeného výboru Rady SVV ze dne 12. a 13. června 2007 a sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu týkající se zlepšení účinnosti a posílení interoperability a synergie mezi evropskými databázemi v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí ze dne 24. listopadu 2005 ([9]). „V souvislosti s cílem boje proti terorismu a trestné činnosti je podle aktuálního názoru Rady nevyhovující, že orgány odpovědné za vnitřní bezpečnost nemají přístup k údajům VIS. Totéž lze konstatovat rovněž o údajích SIS II týkajících se přistěhovalectví a o údajích systému Eurodac."

10. Jak se uvádí v posouzení dopadů i důvodové zprávě, návrhy umožnit donucovacím orgánům přístup do systému Eurodac vyvolaly značnou kritiku několika zúčastněných stran.

([5]) Stanovisko ze dne 20. ledna 2006 k návrhu rozhodnutí Rady o konzultačním přístupu do Vízového informačního systému (VIS) pro orgány členských států odpovědné za vnitřní bezpečnost a pro Europol za účelem prevence, odhalování a vyšetřování teroristických trestných činů a dalších závažných trestných činů (KOM(2005) 600 v konečném znění), Úř. věst. C 97, 25.4.2006, s. 6.

([6]) Stanovisko ze dne 18. února 2009 k návrhu nařízení o zřízení systému „Eurodac" pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování nařízení (ES) č. […/…], (kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o poskytnutí mezinárodní ochrany podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států) (KOM(2008) 825), a stanovisko ze dne 18. února 2009 k návrhu nařízení, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o poskytnutí mezinárodní ochrany podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (KOM(2008) 820 v konečném znění).

([7]) Viz zejména článek 1 navrhovaného rozhodnutí.

([8]) Úř. věst. L 210, 6.8.2008, s. 1, dále jen: „prümské rozhodnutí".

([9]) KOM(2005) 597 v konečném znění, bod 4.6.

III. ZAMĚŘENÍ STANOVISKA

11. Evropský inspektor ochrany údajů bude v tomto stanovisku posuzovat oprávněnost návrhů. Toto posouzení povede k závěru, že evropský inspektor ochrany údajů má vážné pochybnosti o právnosti návrhů a o tom, zda by na jejich základě měly být přijaty právní nástroje.

12. Posouzení bude spočívat v následujících krocích:

a) Výchozí bod: Jak dosáhnout rovnováhy mezi potřebou veřejné bezpečnosti a právem na ochranu údajů;

b) Návrhy coby pokračování dvou dalších obecných tendencí:

i) donucovací orgány mohou čím dál snadněji používat osobní údaje fyzických osob, jež nejsou přímo spojeny s konkrétním trestným činem a byly shromážděny za jinými účely,

ii) nové právní nástroje byly navrženy k doplnění stávajících nástrojů, které dosud nebyly plně provedeny. To vyvolává otázky ohledně nezbytnosti těchto nových nástrojů.

c) Konkrétní okolnosti tohoto případu. V této oblasti je již donucovacím orgánům k dispozici velké množství informací;

d) Návrh bude mít dopad převážně na jednu konkrétní zranitelnou skupinu společnosti, konkrétně žadatele o azyl, z čehož plyne riziko další stigmatizace této skupiny;

e) Načasování návrhů. Návrhy byly přijaty, aniž by se vyčkalo dvou důležitých změn situace, jež by na ně mohly mít značný dopad, konkrétně Stockholmského programu a (případného) vstupu Lisabonské smlouvy v platnost. Návrh je navíc vypracován nezávisle na obecném přepracovaném znění nařízení o sytému Eurodac a dublinského nařízení, o nichž se v Radě a Evropském parlamentu stále jedná;

f) Soulad s článkem 8 Evropské úmluvy o lidských právech.

13. Stanovisko nebude podrobně posuzovat hmotná ustanovení návrhů. Obecně lze říci, že jednotlivá ustanovení jsou z legislativního hlediska kvalitní. Jsou dobře formulovaná a zajišťují přísné podmínky, za kterých určené orgány členských států a Europol mohou požádat o porovnání údajů o otiscích prstů s údaji uloženými v ústřední databázi systému Eurodac. Body 49 a 50 nicméně několik poznámek k hmotným ustanovením obsahují.

IV. VÝCHOZÍ BOD

14. Evropský inspektor ochrany údajů by rád zdůraznil, že pro Evropskou unii je lepší výměna informací zásadním politickým cílem. Tento důraz na výměnu informací je ještě logičtější v situaci, kdy neexistuje evropská policie, evropské trestní soudnictví ani plně harmonizovaná evropská hraniční kontrola. Opatření související s informacemi proto představují nezbytný příspěvek Evropské unie, který vnitrostátním orgánům členských států umožňuje účinným způsobem řešit problém přeshraniční trestné činnosti a účinně chránit vnější hranice. Tato opatření by však neměla přispívat pouze k bezpečnosti občanů, ale také k jejich základním svobodám.

15. Jinými slovy, vlády potřebují vhodné nástroje k zajištění bezpečnosti občanů, jejichž základní práva však musí v evropské společnosti plně respektovat. Zajištění této rovnováhy je úkolem normotvůrce EU. Potřebu této rovnováhy výslovně zdůraznila Komise ve svém sdělení ze dne 10. června 2009 o prostoru svobody, bezpečnosti a práva ve službách občanům ([10]). Významnou úlohu to hraje rovněž při projednávání nového víceletého programu pro prostor svobody, bezpečnosti a práva („Stockholmského programu“).

16. V této souvislosti je vhodné zdůraznit, že se právní předpisy na ochranu údajů v žádném případě nedotýkají oprávněných zájmů vlád chránit veřejnou bezpečnost. Jsou-li údaje potřebné pro konkrétní a oprávněný účel, mohou být použity případně spolu s dodatečnými opatřeními, která poskytnou přiměřené záruky. Je také nezbytné, aby informace byly shromažďovány, sdíleny a zpracovávány pouze na základě konkrétních potřeb bezpečnosti, přičemž je třeba zohlednit zásady ochrany údajů.

17. Boj proti teroristickým a jiným závažným trestným činům ([11]) jistě může být legitimním základem pro povolení ke zpracování osobních údajů v souladu se základními právy na soukromí a ochranu údajů. Má-li však být zásah do uvedených práv platný, je třeba, aby jeho nezbytnost byla podložena jasnými a nespornými prvky a aby byla prokázána přiměřenost zpracování. V souladu se zněním návrhů platí tento požadavek tím spíše, jedná-li se o významný zásah do práv jednotlivců tvořících zranitelnou skupinu vyžadující ochranu.

([10]) KOM(2009) 262 v konečném znění. Viz rovněž stanovisko evropského inspektora ochrany údajů ze dne 10. července 2009 k tomuto sdělení, bod 22.

([11]) Účely, za kterými je dle článku 1 navrhovaného rozhodnutí porovnání údajů o otiscích prstů povoleno.

V. **POKRAČOVÁNÍ OBECNĚJŠÍCH TENDENCÍ**

Tendence poskytovat donucovacím orgánům široký přístup k údajům

18. Je třeba zdůraznit, že návrhy nejen zapadají do obecné tendence poskytovat donucovacím orgánům přístup k některým rozsáhlým informačním a identifikačním systémům, ale představují také další krok k tendenci umožnit donucovacím orgánům přístup k údajům jednotlivců, kteří v zásadě nejsou podezřelí ze spáchání žádného trestného činu. Tím více se to týká údajů, jež byly shromážděny za účely, které nesouvisejí s bojem proti trestné činnosti. K příkladům z nedávné doby patří:

— směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/24/ES ze dne 15. března 2006 o uchovávání údajů vytvářených nebo zpracovávaných v souvislosti s poskytováním veřejně dostupných služeb elektronických komunikací nebo veřejných komunikačních sítí a o změně směrnice 2002/58/ES ([12]),

— rozhodnutí Rady 2008/633/SVV ze dne 23. června 2008 o konzultačním přístupu určených orgánů členských států a Europolu do Vízového informačního systému (VIS) pro účely prevence, odhalování a vyšetřování teroristických trestných činů a jiných závažných trestných činů ([13]),

— návrh rámcového rozhodnutí Rady o používání jmenné evidence cestujících pro účely vynucování práva ([14]).

19. Evropský inspektor ochrany údajů ve svých stanoviscích, jež se týkají uvedených iniciativ, zaujal kritický postoj k přístupu donucovacích orgánů k osobním údajům jednotlivců, kteří nejsou podezřelí ze spáchání žádného trestného činu, přičemž tyto údaje byly shromážděny za jiným účelem. Evropský inspektor ochrany údajů zdůraznil potřebu řádného odůvodnění a podrobení testům nezbytnosti a přiměřenosti. Ve svém stanovisku k používání jmenné evidence cestujících dokonce varoval před přechodem ke společnosti naprostého dohledu.

20. Tento postoj byl zpřesněn ve stanovisku evropského inspektora ochrany údajů ke sdělení Komise ze dne 10. června 2009 o prostoru svobody, bezpečnosti a práva ve službách občanům ([15]). Stanovisko vyzývá, aby ve Stockholmském programu byla zvláště řešena otázka tendence využívat informace shromážděné za jiným účelem. Je třeba stanovit přísné podmínky, jako např. že žádosti o údaje by měly být přiměřené, mít pevně vymezený cíl a v zásadě být založeny na podezření konkrétních osob.

Potřeba obecné diskuse o přístupu donucovacích orgánů

21. Toto stanovisko musí být vnímáno i v souvislosti s širší diskusí o budoucnosti výměny informací v EU a zvýšené tendenci k poskytování přístupu k obrovským databázím donucovacím orgánům. Evropský inspektor ochrany údajů využívá této příležitosti ke zdůraznění potřeby jednotlivého posuzování každého návrhu tohoto druhu a vytvoření soudržné, ucelené a do budoucna zaměřené vize pro tuto oblast, jež bude pokud možno souviset se Stockholmským programem.

22. Více než dříve dnes existuje jasná potřeba pečlivě uvážit, jakou podobu by měla mít výměna informací v EU a rozsáhlé systémy informačních technologií. Tato úvaha by měla prostřednictvím pravidelného přezkumu řádně zohlednit dopady na soukromí i účinnost při vymáhání práva, a to nejprve ve stádiu návrhu a projednávání nových nástrojů, ale také poté, co byly tyto nástroje zavedeny. Tento problém vyžaduje vytvoření uzpůsobených záruk a výraznější zaměření na zásadu účelového omezení. Tato vize by měla zahrnovat úvahu o (případném) vstupu Lisabonské smlouvy v platnost a jeho důsledcích pro systémy založené na právních základech prvního a třetího pilíře.

Vyhodnocení stávajících nástrojů

23. Tyto návrhy byly přijaty jako doplněk ke stávajícím, dosud plně neprovedeným právním nástrojům užívaným k nahlížení do databází otisků prstů. Evropský inspektor ochrany údajů v této souvislosti zdůrazňuje zejména prümské rozhodnutí ([16]), které by členskými státy mělo být provedeno do června 2011. Na základě tohoto rozhodnutí si členské státy vzájemně udělí automatizovaný přístup, mj. do vnitrostátních automatizovaných systémů identifikace otisků prstů (AFIS) na základě žádosti o zjištění případné shody. Jestliže vyhledávání na základě prümského rozhodnutí vede ke zjištění shody, lze v členském státě, který za použití vnitrostátního práva zaznamenal otisk prstu do svého vnitrostátního systému AFIS, získat doplňující informace včetně osobních údajů, a to i prostřednictvím vzájemné právní pomoci.

([12]) Úř. věst. L 105, 13.4.2006, s. 54. Stanovisko evropského inspektora ochrany údajů ze dne 26. září 2005, Úř. věst. C 298, 29.11.2005, s. 1.

([13]) Úř. věst. L 218, 13.8.2008, s. 129.

([14]) Dosud nepřijato Radou; poslední dostupné znění v rejstříku Rady je ze dne 29. června 2009, dokument 5618/2/09. Stanovisko evropského inspektora ochrany údajů ze dne 20. prosince 2007, Úř. věst. C 110, 1.5.2008, s. 1.

([15]) Viz pozn. pod čarou 8.

([16]) Viz rovněž bod 6 a pozn. pod čarou 6.

24. Dalším nástrojem, který lze v této souvislosti použít, je rámcové rozhodnutí 2006/960/SVV o zjednodušení výměny operativních a jiných informací mezi donucovacími orgány členských států Evropské unie ([17]). Tento nástroj usnadňuje výměnu informací (např. o otiscích prstů i doplňujících informací), které mají donucovací orgány v členských státech nebo které jsou těmto orgánům dostupné. Tento nástroj funguje ode dne 18. prosince 2008.

25. Jediným déle existujícím nástrojem, který mají členské státy k dispozici, je tradiční vzájemná právní pomoc, v jejímž rámci mohou soudní orgány členských států požádat o přístup k souborům otisků prstů z trestné i jiné činnosti, včetně souborů o žadatelích o azyl na základě Úmluvy o vzájemné pomoci v trestních věcech.

26. Evropský inspektor ochrany údajů se domnívá, že coby součást vyhodnocování nezbytnosti přístupu do systému Eurodac je nejprve nutno provést nové nástroje EU, které členskému státu umožňují nahlížet do databází otisků prstů a jiných údajů souvisejících s vymáháním práva, které náležejí jinému členskému státu, a vyhodnotit jejich uplatňování.

27. Soulad se zásadou proporcionality neznamená pouze to, že navrhované opatření je účinné, ale i skutečnost, že plánovaného účelu návrhu nelze dosáhnout za použití stávajících nástrojů. Tyto nástroje třeba pozorně posoudit ještě před zavedením dodatečných či nových opatření za účelem zpracování osobních informací. Podle evropského inspektora ochrany údajů se takové komplexní posouzení neuskutečnilo.

VI. **ZVLÁŠTNÍ OKOLNOSTI TOHOTO PŘÍPADU**

28. Úvodem bere evropský inspektor ochrany údajů na vědomí, že Komise ve svém sdělení ze dne 24. listopadu 2005 připomněla, že „ani žádost o azyl, ani žádost o vízum v žádném případě nenaznačují, že doposud bezúhonná fyzická osoba spáchá trestný čin nebo teroristický čin.“ ([18])

29. Návrhy se týkají přístupu k osobním údajům osob, které nejenže nejsou podezřelé ze spáchání jakéhokoli trestného činu, nýbrž zároveň potřebují vyšší míru ochrany, neboť se snaží uniknout pronásledování. Tyto osoby tvoří zvláště zranitelnou skupinu a jejich tíseň musí být zohledněna při posuzování nezbytnosti a přiměřenosti navrhovaného opatření.

30. V důvodové zprávě k navrhovanému rozhodnutí se uvádí, že existuje mezera ve strukturálních informacích a ověřování, neboť v současnosti neexistuje jednotný systém přístupný pro donucovací orgány, který umožňuje určit členský stát, jenž má informace o žadateli o azyl.

31. To sice může být pravda, avšak není to odpovědí na otázku, proč jsou tyto informace potřebné v případě žadatelů o azyl, kteří, jak již bylo řečeno, tvoří zranitelnou skupinu a v zásadě nejsou z ničeho podezříváni, zatímco pro jiné skupiny ve společnosti obdobné informace o otiscích prstů také nejsou dostupné. Možná k tomu existují dobré důvody, Komise je však neuvádí.

32. Evropský inspektor ochrany údajů rovněž upozorňuje na podrobnější odůvodnění návrhů. Důvodová zpráva k navrhovanému rozhodnutí uvádí, že pokud vyhledávání na základě prümského rozhodnutí vede ke zjištění shody, lze v členském státě, který za použití vnitrostátního práva zaznamenal otisk prstu do svého vnitrostátního systému AFIS, získat doplňující informace včetně osobních údajů, a to i prostřednictvím vzájemné právní pomoci. S ohledem na výše uvedené Komise zřejmě jako jeden z argumentů pro odůvodnění návrhu užívá argument, že „zatímco by tento postup mohl být úspěšný pro ty členské státy, které ukládají otisky prstů žadatelů o azyl spolu s dalšími otisky prstů shromážděnými donucovacími orgány do vnitrostátního systému AFIS, bude neúspěšný pro ty členské státy, které neukládají otisky prstů žadatelů o azyl do svého vnitrostátního systému AFIS, pokud nesouvisí s trestnou činností.“ Tento argument je uveden rovněž v posouzení dopadů, které je k návrhům připojeno.

33. Evropský inspektor ochrany údajů se domnívá, že uvedený argument nemá žádnou hodnotu. Systematické ukládání otisků prstů žadatelů o azyl, kteří nejsou spojováni s žádným trestným činem, do stejné databáze spolu s otisky prstů shromážděnými donucovacími orgány od žadatelů o azyl nebo jiných osob podezřelých z trestné činnosti samo o sobě vyvolává vážné pochybnosti, co se týče zásady účelového omezení a oprávněnosti zpracovávání údajů. Namísto použití tohoto argumentu by Komise měla zvážit, zda je toto systematické ukládání v souladu s právními předpisy EU o ochraně údajů.

VII. **NAČASOVÁNÍ NÁVRHU**

34. Komise návrhy přijala v období, kdy se mění okolnosti.

([17]) Úř. věst. L 386, 29.12.2006, s. 89.
([18]) Sdělení uvedené v bodě 9 tohoto stanoviska.

35. V prvé řadě se v prosinci 2009 očekává přijetí Stockholmského programu. V těchto měsících se odehrávají intenzivní jednání o znění tohoto víceletého programu pro prostor svobody, bezpečnosti a práva. Užívání a výměna informací bude ve Stockholmském programu důležitou otázkou, a to včetně vytvoření evropského informačního modelu ([19]) nebo evropské strategie pro správu informací za účelem bezpečnosti ([20]). V této souvislosti se evropský inspektor ochrany údajů přimlouvá za vyvážený přístup, který zajistí, že informační systémy budou už od nejranější možné fáze obsahovat záruky ochrany soukromí a údajů. Ke Stockholmskému programu se úzce vztahuje činnost *Ad hoc* skupiny pro výměnu informací v Radě. Problematika předložených návrhů bude pravděpodobně v této činnosti zahrnuta.

36. Za druhé evropský inspektor ochrany údajů upozorňuje na potřebu úvahy nad důsledky vstupu Lisabonské smlouvy v platnost na budoucí právní předpisy související s činnostmi v oblasti vymáhání práva. Prvním důsledkem by bylo, že o jakémkoli návrhu tohoto druhu by se v budoucnu rozhodovalo řádným legislativním postupem, což znamená rovnocenné zapojení Rady a Evropského parlamentu. Druhý důsledek souvisí se zrušením pilířové struktury Smlouvy o EU. Z Lisabonské smlouvy by mohlo vyplynout, že Komise bude muset předložit nový návrh založený na novém právním základě, nebo dokonce sloučit navrhované nařízení a navrhované rozhodnutí do jediného právního nástroje, přičemž obojí by přispělo k vyjasnění z právního hlediska.

37. Za třetí má evropský inspektor ochrany údajů pochybnosti ohledně potřeby přijmout tento návrh postupem odlišným od obecného přepracování nařízení o systému Eurodac a dublinského nařízení, jež jsou nadále projednávána v Parlamentu a Radě. Důsledkem předložených návrhů je to, že ač nejsou jednání o změně systému Eurodac dokončena, bude změněn jeho účel, což rovněž představuje zásadní změnu tohoto systému. Vzájemný soulad by byl zajištěn lépe, pokud by uvedené návrhy byly spojeny s obecným přepracováním ([21]) nebo odloženy na dobu po přijetí první změny.

38. Za těchto okolností je nyní v zájmu zabránění právní nejistotě lepší přijetí návrhu odložit. Komise bezodkladné přijetí návrhů nepožaduje a naléhavost věci rozhodně neprokazují ani jiné okolnosti.

([19]) Terminologie užívaná Komisí ve sdělení ze dne 10. června 2009, uvedeném v poznámce pod čarou č. 8.

([20]) Terminologie užívaná švédským předsednictvím.

([21]) Viz odstavec 4.

VIII. **SOULAD S ČLÁNKEM 8 EÚLP**

39. Důvodová zpráva k navrhovanému nařízení se výslovně zabývá souladem se základními právy, mj. s článkem 8 Listiny základních práv EU o ochraně osobních údajů. Zpráva uvádí, že podle Komise návrh stanoví přísné podmínky, aby bylo zajištěno, že zpracování osobních údajů pro účely vymáhání práva neporušuje základní právo na ochranu osobních údajů, zejména pak z hlediska nezbytnosti a přiměřenosti.

40. Evropského inspektora ochrany údajů toto prohlášení Komise nepřesvědčilo. Bere na vědomí zásadní potřebu posoudit, zda návrhy projdou testem legitimity ve vztahu k článku 8 Evropské úmluvy o lidských právech ve smyslu jeho výkladu provedeného Soudním dvorem a Evropským soudem pro lidská práva. Návrhy by měly být v souladu se zásadami nezbytnosti a přiměřenosti a vzít v potaz celkovou situaci ohledně již dostupných nástrojů. To by Komise měla věrohodně prokázat buď v návrhu, nebo v důvodové zprávě k němu. Precedentem je v tomto ohledu věc *S. a Marper v. Spojené království* ([22]).

41. V bodě odůvodnění 6 navrhovaného rozhodnutí se uvádí, že „každý takový zásah musí být v souladu s právem, které musí být formulováno s dostatečnou přesností, aby dovolilo fyzickým osobám přizpůsobit své chování, a musí chránit fyzické osoby proti svévoli a uvádět dostatečně srozumitelným způsobem rozsah volnosti v rozhodování udělený příslušným orgánům a způsob jeho výkonu. Jakýkoli zásah musí nutně v demokratické společnosti dosáhnout oprávněného a přiměřeného zájmu a musí být přiměřený oprávněnému cíli, o který usiluje.“ Body odůvodnění nicméně nedokládají, proč je tento navrhovaný nástroj nezbytný.

42. Ze zavedené judikatury Evropského soudu pro lidská práva vyplývá, že zásah se v demokratické společnosti považuje za nezbytný v případě oprávněného cíle dle čl. 8 odst. 2 EÚLP, pokud tento cíl splňuje podmínku naléhavé společenské potřeby, a především pokud je přiměřený sledovanému oprávněnému cíli a důvody předložené vnitrostátními orgány k jeho odůvodnění jsou „pádné a dostatečné“ ([23]). Mimoto vnitrostátní orgány mají prostor pro uvážení, „jehož rozsah závisí nejen na povaze oprávněného cíle, ale také na konkrétní povaze příslušného zásahu“ ([24]). Prostor pro uvážení bude užší, pokud je příslušné právo zásadní z hlediska řádného výkonu práva na soukromí nebo jiných klíčových práv daným jednotlivcem ([25]).

([22]) Spojená žádost 30562/04 a 30566/04, S. a Marper v. Spojené království, rozhodnutí ze dne 4. prosince 2008, ECHR, dosud nezveřejněno.

([23]) Viz mj. rozsudek ve věci Gillow v. Spojené království ze dne 24. listopadu 1986, řada A č. 109, paragraf 55.

([24]) Viz rozsudek Leander v. Švédsko ze dne 26. března 1987, řada A č. 116, paragraf 59. Viz rovněž rozsudek ESD ze dne 20. května 2003, Österreichischer Rundfunk a další, spojené věci C-465/2000, C-138/01 a C-139/01, Sb. rozh. [2003], s. I-4989, bod 83.

([25]) Connors v. Spojené království, rozsudek ze dne 27. května 2004, č. 66746/01, paragraf 82.

43. V této souvislosti je v prvé řadě třeba posoudit účel zamýšleného zpracování osobních údajů: byl účel jasně vymezen a je u něj prokázána jeho nezbytnost a přiměřenost? Zároveň by mělo být prokázáno, že k dosažení sledovaného účelu nejsou k dispozici jiné prostředky, jež by do soukromí jednotlivce zasahovaly méně.

44. Návrh uvádí, že účel systému Eurodac byl ve srovnání s původním účelem pozměněn, jak je vysvětleno v bodě odůvodnění 6 navrhovaného rozhodnutí ([26]). Samotnou změnou legislativního znění nicméně nelze dosáhnout opatření, které bude v souladu s článkem 8 EÚLP. Lze dokonce tvrdit, že touto legislativní změnou vůbec není dosaženo změny účelu. V budoucnosti budou údaje v systému Eurodac ukládány rovněž za účelem prostého usnadnění uplatňování dublinského nařízení. Donucovací orgány členských států do něj budou mít přístup pouze ve výjimečných situacích, jak již bylo v tomto stanovisku rozebráno. Návrhy proto nemění účel, nýbrž musí být vnímány coby výjimky ze zásady účelového omezení, jež by za určitých podmínek mohly být povoleny v souladu s článkem 13 směrnice 95/46/ES. Evropský inspektor ochrany údajů však není přesvědčen, že jsou v tomto případě uvedené podmínky splněny.

45. Evropský inspektor ochrany údajů v této souvislosti zdůrazňuje, že samotné prohlášení o změně účelu v legislativním návrhu nečiní tento návrh přijatelným. Legislativní změna nevede sama o sobě k odlišnému posouzení, zda jsou návrhy v demokratické společnosti nezbytné, přiměřené a ve všech ostatních ohledech přijatelné podle ustanovení uvedených v předchozím odstavci.

46. Skutečnost, že navrhované nástroje by vedly k narušování soukromí, je zjevná. Jejich užitečnost a nezbytnost ovšem v návrzích zdaleka není prokázána. Nezbytnost by měla být prokázána předložením jasného důkazu o souvislosti mezi žadateli o azyl a terorismem nebo závažnou trestnou činností. Návrhy takový důkaz nepředkládají. Je pravda, že vstupu na území EU mohly dosáhnout podezřelé osoby, jež podaly předstíranou žádost o azyl. Skutečnost, že by k něčemu podobnému mohlo dojít, nicméně neznamená, že by šlo o obecný vzorec, který je důvodem pro přijetí příslušných nástrojů.

47. Zásadní pochybnosti v dané souvislosti představuje rovněž riziko stigmatizace vyplývající ze skutečnosti, že s osobami v postavení žadatelů, které nebyly obviněny z jakéhokoli trestného činu a mají nárok na presumpci neviny, je nakládáno jako s předpokládanými podezřelými ([27]). V této souvislosti Evropský soud pro lidská práva pamatuje na to, že právo každého jednotlivce být podle Úmluvy považován za nevinného zahrnuje obecné pravidlo, že po zproštění obžaloby nesmí být vyjádřeno žádné podezření ohledně jeho neviny ([28]).

48. Evropský inspektor ochrany údajů navíc věří, že možný argument, že přímý přístup donucovacích orgánů do systému Eurodac je příhodný, snadný a rychlý, by neměl stačit k tomu, aby návrh prošel testem nezbytnosti. Prokázání nezbytnosti nemůže být založeno na pouhé užitečnosti přístupu, a to ani při stanovení přísných záruk ochrany údajů. Jednoduše řečeno má evropský inspektor ochrany údajů vážné pochybnosti, zda jsou návrhy oprávněné z hlediska článku 8 EÚLP.

IX. **NĚKOLIK VĚCNÝCH POZNÁMEK**

49. Pouze na okraj evropský inspektor ochrany údajů doporučuje, aby do znění článku 2a navrhovaného nařízení bylo doplněno upřesnění, nebo – namísto tohoto upřesnění – aby do navrhovaného rozhodnutí bylo doplněno, že přístup do systému Eurodac může být donucovacím orgánům poskytnut, pokud mají zvláštní důvod se domnívat, že podezřelá osoba dříve požádala o azyl. Tento návrh se objevuje v důvodové zprávě, není však začleněn do znění návrhu samotného. Evropský inspektor ochrany údajů se domnívá, že tato záruka by měla významnou přidanou hodnotu. Tento návrh však sám o sobě neznamená, že evropský inspektor ochrany údajů v zásadě souhlasí s přístupem donucovacích orgánů do systému Eurodac. Měl by být vnímán coby vedlejší doporučení.

50. Evropský inspektor ochrany údajů rovněž bere na vědomí, že přísné požadavky pro přístup příslušných orgánů ([29]) do systému Eurodac se nevztahují na přístup Europolu k údajům tohoto systému. Žádosti o porovnání podané Europolem jsou dovoleny pro účely konkrétní analýzy nebo analýzy obecné povahy a strategického druhu. Evropský inspektor ochrany údajů si klade otázku, jak mohou být širší oprávnění poskytnutá Europolu v souladu s argumentací Komise, konkrétně s tím, že přístup je nezbytný pouze pro zvláštní případy, za zvláštních okolností a za přísných podmínek.

X. **ZÁVĚR**

51. Evropský inspektor ochrany údajů má vážné pochybnosti o tom, zda jsou uvedené návrhy oprávněné a zda by na jejich základě měly být přijaty legislativní nástroje. Tyto pochybnosti jsou založeny na úvahách obsažených v tomto stanovisku, jež mohou být shrnuty následujícím způsobem.

52. Evropský inspektor ochrany údajů by rád zdůraznil, že pro Evropskou unii je lepší výměna informací zásadním politickým cílem. Vlády potřebují vhodné nástroje k zajištění bezpečnosti občanů, jejichž základní práva však musí v evropské společnosti plně respektovat. Zajištění této rovnováhy je úkolem normotvůrce EU.

([26]) Viz bod 8 tohoto stanoviska.
([27]) S a Marper.
([28]) Asan Rushiti v. Rakousko, č. 28389/95, paragraf 31, 21. března 2000, spolu s dalšími odkazy, 33 EHRR 56.
([29]) Článek 7 navrhovaného rozhodnutí; viz bod 6 tohoto stanoviska.

53. Opatření pro boj s teroristickými a jinými závažnými trestnými činy mohou být legitimním základem pro povolení ke zpracování osobních údajů, pokud je nezbytnost zásahu doložena jasnými a nezpochybnitelnými skutečnostmi a pokud je prokázána přiměřenost zpracování. Tento požadavek je o to důležitější, že návrhy se týkají zranitelné skupiny, která potřebuje zvýšenou míru ochrany, neboť se snaží uniknout před pronásledováním. Její tíseň musí být zohledněna při posuzování nezbytnosti a přiměřenosti navrhovaného opatření. Evropský inspektor ochrany údajů rovněž upozorňuje na riziko stigmatizace.

54. Evropský inspektor ochrany údajů doporučuje posoudit oprávněnost návrhů v širších souvislostech, zejména z hlediska:

a) tendence poskytovat donucovacím orgánům přístup k osobním údajům jednotlivců, kteří nejsou podezřelí ze spáchání žádného trestného činu, přičemž tyto údaje byly shromážděny za jinými účely;

b) potřeby jednotlivého posuzování každého návrhu tohoto druhu a vytvoření soudržné, ucelené a do budoucna zaměřené vize pro tuto oblast, jež bude pokud možno souviset se Stockholmským programem;

c) potřeby nejprve provést jiné nové nástroje EU, které každému členskému státu umožňují nahlížet do databází otisků prstů a jiných údajů souvisejících s vymáháním práva jiného členského státu, a vyhodnotit jejich uplatňování;

d) naléhavosti návrhu ve vztahu k měnícímu se právnímu a politickému prostředí.

55. Co se týče souladu návrhů s článkem 8 EÚLP, klade si evropský inspektor ochrany údajů otázky ohledně změny účelu systému a zdůrazňuje, že samotné prohlášení o změně účelu v legislativním návrhu tuto změnu nezakládá. Legislativní změna navíc sama o sobě nevede k odlišnému posouzení, zda jsou návrhy v demokratické společnosti nezbytné, přiměřené a ve všech ostatních ohledech přijatelné, zejména z pohledu pravidel o omezení účelu obsažených ve směrnici 95/46/ES.

56. Evropský inspektor ochrany údajů klade důraz na to, že nezbytnost by měla být prokázána předložením jasného důkazu o souvislosti mezi žadateli o azyl a terorismem nebo závažnou trestnou činností. Návrhy takový důkaz nepředkládají.

57. Evropský inspektor ochrany údajů rovněž vítá skutečnost, že je konzultován, a doporučuje, aby byl v bodech odůvodnění na tuto konzultaci uveden odkaz, obdobně, jako je tomu v mnoha jiných legislativních textech, ohledně nichž byl evropský inspektor ochrany údajů v souladu s nařízením (ES) č. 45/2001 konzultován. Evropský inspektor ochrany údajů rovněž činí několik poznámek k věcnému znění návrhů.

V Bruselu dne 7. října 2009.

Peter HUSTINX

evropský inspektor ochrany údajů