

I

(Uznesenia, odporúčania a stanoviská)

STANOVISKÁ

EURÓPSKY DOZORNÝ ÚRADNÍK PRE OCHRANU ÚDAJOV

Stanovisko európskeho dozorného úradníka pre ochranu údajov k zmenenému a doplnenému návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktoré sa týka zriadenia systému „Eurodac“ na porovnávanie odtlačkov prstov pre účinné uplatňovanie nariadenia (ES) č. (.../...) (ktorým sa ustanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov), ako aj k návrhu rozhodnutia Rady o možnosti orgánov členských štátov na presadzovanie práva a Europolu požiadať o porovnanie s údajmi v systéme Eurodac na účely presadzovania práva

(2010/C 92/01)

EURÓPSKY DOZORNÝ ÚRADNÍK PRE OCHRANU ÚDAJOV,

so zreteľom na Zmluvu o založení Európskeho spoločenstva, a najmä na jej článok 286,

so zreteľom na Chartu základných práv Európskej únie, a najmä na jej článok 8,

so zreteľom na smernicu Európskeho parlamentu a Rady 95/46/ES z 24. októbra 1995 o ochrane fyzických osôb pri spracovaní osobných údajov a voľnom pohybe týchto údajov, ⁽¹⁾

so zreteľom na nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 z 18. decembra 2000 o ochrane jednotlivcov so zreteľom na spracovanie osobných údajov inštitúciami a orgánmi Spoločenstva a o voľnom pohybe takýchto údajov, ⁽²⁾ a najmä na jeho článok 41,

so zreteľom na žiadosť o stanovisko v súlade s článkom 28 ods. 2 nariadenia (ES) č. 45/2001, ktorá bola prijatá 15. septembra 2009 od Európskej komisie,

ZAUJAL TOTO STANOVISKO:

I. ÚVOD

1. Komisia prijala 10. septembra 2009 dva návrhy, a to konkrétne zmenený a doplnený návrh nariadenia Európ-

ského parlamentu a Rady, ktoré sa týka zriadenia systému „Eurodac“ na porovnávanie odtlačkov prstov pre účinné uplatňovanie nariadenia (ES) č. (.../...) ktorým sa ustanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov) ⁽³⁾, a návrh rozhodnutia Rady o možnosti orgánov členských štátov na presadzovanie práva a Europolu požiadať o porovnanie s údajmi v systéme Eurodac na účely presadzovania práva ⁽⁴⁾. Uvedené návrhy Komisia zaslala Európskemu dozornému úradníkovi pre ochranu údajov (EDPS) na konzultáciu v súlade s článkom 28 ods. 2 nariadenia (ES) č. 45/2001 (ďalej len „návrhy“ alebo „navrhované nariadenie“ a „navrhované rozhodnutie“), pričom dozornému úradníkovi boli doručené 15. septembra 2009. EDPS sa doručilo aj posúdenie vplyvu.

2. EDPS víta skutočnosť, že sa s ním konzultuje a odporúča, aby sa v odôvodneniach návrhov uviedol odkaz na túto konzultáciu podobne ako vo viacerých iných legislatívnych textoch, ktoré sa s EDPS konzultovali v súlade s nariadením (ES) č. 45/2001.

3. EDPS sa o tieto návrhy obzvlášť zaujíma aj z hľadiska dozorných právomocí, ktoré vykonáva nad centrálnou jednotkou databázy Eurodac, a koordinovaného dozoru, ktorý musí zabezpečiť pre systém Eurodac ako celok spolu s vnútroštátnymi orgánmi pre ochranu údajov.

⁽¹⁾ Ú. v. ES L 281, 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ Ú. v. ES L 8, 12.1.2001, s. 1.

⁽³⁾ KOM(2009) 342 v konečnom znení.

⁽⁴⁾ KOM(2009) 344 v konečnom znení.

4. K otázke poskytnutia prístupu k rozsiahlym informačným systémom na presadzovanie práva sa EDPS vyjadril už v kontexte prístupu k vízovému informačnému systému zo strany orgánov presadzovania práva a Europolu⁽⁵⁾. Predmet uvedených návrhov úzko súvisí aj so všeobecným prepracovaním nariadenia o Eurodac-u a dublinského nariadenia, ku ktorým EDPS vydal dve stanoviská 18. februára 2009⁽⁶⁾.

II. OBSAH A VÝCHODISKÁ NÁVRHOV

5. Návrhy vytvárajú základ pre právo určených orgánov členských štátov a Europolu požadovať porovnanie údajov o odtlačkoch prstov alebo latentnej kópie s údajmi systému Eurodac. Výsledkom úspešného porovnania bude odpoveď systému Eurodac obsahujúca „pozitívnu lustráciu“, ku ktorej budú pripojené všetky údaje týkajúce sa tohto odtlačku uložené v systéme Eurodac. Žiadosti o doplňujúce informácie po pozitívnej lustrácii sa neupravujú v návrhoch, ale v existujúcich nástrojoch na výmenu informácií týkajúcich sa presadzovania práva. Do rozsahu pôsobnosti návrhov patrí boj proti teroristickým trestným činom a závažným trestným činom ako obchodovanie s ľuďmi a drogami⁽⁷⁾.

6. V článku 7 navrhovaného rozhodnutia sa určujú podmienky prístupu k systému Eurodac pre určené orgány. Prístup sa povoľuje len v prípade, ak je výsledok porovnania v rámci vnútroštátnych databáz odtlačkov prstov a automatizovaných databáz odtlačkov prstov iných členských štátov podľa rozhodnutia Rady 2008/615/SVV o zintenzívnení cezhraničnej spolupráce, najmä v boji proti terorizmu a cezhraničnej trestnej činnosti⁽⁸⁾ negatívny a ak je takéto porovnanie potrebné na boj proti teroristickej alebo inej závažnej trestnej činnosti, ak je potrebné v konkrétnom prípade a ak existujú oprávnené dôvody na konštatovanie, že toto porovnanie zásadne prispieje k boju proti akémukoľvek druhu predmetnej trestnej činnosti. EDPS poznamenáva, že v článku 7 sa nevyžaduje, aby bol subjekt údajov, ktorého odtlačkov prstov sa daná žiadosť týka, podozrivý z akéhokoľvek z uvedených trestných činov.

⁽⁵⁾ Stanovisko z 20. januára 2006 k návrhu rozhodnutia Rady o prístupe orgánov členských štátov zodpovedných za vnútornú bezpečnosť a Europolu do Vízového informačného systému (VIS) na účely predchádzania, odhaľovania a vyšetrovania trestných činov terorizmu a iných závažných trestných činov (KOM (2005) 600, konečné znenie), Ú. v. EÚ C 97, 25. 4. 2006, s. 6.

⁽⁶⁾ Stanovisko z 18. februára 2009 k návrhu nariadenia, ktoré sa týka zriadenia systému „Eurodac“ na porovnanie odtlačkov prstov pre účinné uplatňovanie nariadenia (ES) č. (.../...) ktorým sa ustanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov [KOM(2008) 825] a stanovisko z 18. februára 2009 k návrhu nariadenia, ktorým sa ustanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov [KOM(2008) 820 v konečnom znení]

⁽⁷⁾ Pozri najmä článok 1 navrhovaného rozhodnutia.

⁽⁸⁾ Ú. v. EÚ L 210, 6.8.2008, s. 1 – 11; ďalej len: prümské rozhodnutie.

7. Malo by sa pripomenúť, že cieľom vytvorenia systému Eurodac bolo uľahčiť uplatňovanie dublinského nariadenia, na základe ktorého sa umožňuje určiť členský štát zodpovedný za preskúmanie žiadosti o azyl prostredníctvom porovnania odtlačkov prstov žiadateľov o azyl a nelegálnych prisťahovalcov. Systém Eurodac umožňuje členským štátom identifikovať žiadateľov o azyl a osoby zadržané pri nelegálnom prekračovaní vonkajšej hranice Spoločenstva. Prostredníctvom porovnania odtlačkov prstov môžu členské štáty určiť, či sa žiadateľ o azyl alebo cudzí štátny príslušník, ktorý sa nelegálne zdržiaval na území členského štátu, už predtým pokúšal o získanie azylu v inom členskom štáte alebo či žiadateľ o azyl vstúpil na územie Únie nezákonne. Keď sa nariadenie o vytvorení systému Eurodac prijalo, nepočítalo sa v ňom s prístupom policajných orgánov do tohto systému; odtlačky prstov sa zbierali na veľmi špecifický účel uvedený v článku 1 ods. 1 nariadenia o systéme Eurodac.

8. Článkom 1 ods. 2 navrhovaného nariadenia sa teraz rozširuje účel systému Eurodac, ku ktorému sa pridáva predchádzanie teroristickým trestným činom a inej závažnej trestnej činnosti a ich odhaľovanie a vyšetrovanie v súlade s podmienkami ustanovenými v návrhoch. Táto zmena účelu sa vysvetľuje v odôvodnení 6 navrhovaného rozhodnutia, v ktorom sa uvádza, že „keďže systém Eurodac bol zriadený s cieľom umožniť uplatňovanie dublinského nariadenia, prístup do systému Eurodac na účely prevencie, odhalenia a vyšetrovania teroristických trestných činov a iných závažných trestných činov predstavuje zmenu pôvodného účelu systému Eurodac, ktorá zasahuje do práva na rešpektovanie súkromného života jednotlivcov, ktorých osobné údaje sa spracúvajú systémom Eurodac.“

9. Prístup orgánov presadzovania práva do systému Eurodac sa ohlasoval už v minulosti, a to niekoľko rokov po prijatí nariadenia o tomto systéme. Spomína sa aj v dokumentoch ako Haagsky program, závery zmiešaného výboru Rady SVV z 12. a 13. júna 2007 a oznámenie Komisie Rade a Európskemu parlamentu o zlepšení efektívnosti, posilňovaní interoperability a synergií medzi európskymi databázami v oblasti spravodlivosti a vnútorných záležitostí z 24. novembra 2005⁽⁹⁾: „V súčasnosti označila Rada neprístupnosť údajov systému VIS pre orgány vnútornej bezpečnosti za nedostatok v súvislosti s cieľom boja proti terorizmu a zločinu. To isté by sa dalo povedať o všetkých imigračných údajoch v SIS II a o údajoch v systéme Eurodac.“

10. Ako sa uvádza v posúdení vplyvu i v dôvodovej správe, návrhy na sprístupnenie systému Eurodac pre orgány presadzovania práva vyvolali značnú kritiku niektorých zainteresovaných strán.

⁽⁹⁾ KOM(2005) 597 v konečnom znení, bod 4.6.

III. ZÁMER STANOVISKA

11. V tomto stanovisku bude EDPS analyzovať legitímnosť oboch návrhov. Táto analýza povedie k záveru, že EDPS má vážne pochybnosti o legitímnosti návrhov a o tom, či by sa na ich základe mali prijať legislatívne nástroje.

12. Analýza bude vychádzať z týchto krokov:

a) Východisko: Akým spôsobom vytvoriť správnu rovnováhu medzi potrebou verejnej bezpečnosti a právom na ochranu údajov.

b) Návrhy ako pokračovanie dvoch všeobecnejších tendencií:

i) orgánom presadzovania práva sa čoraz častejšie umožňuje využívanie osobných údajov jednotlivcov, ktoré nie sú priamo spojené s konkrétnym trestným činom a zozbierali sa na iné účely;

ii) ako doplnok k existujúcim právnym nástrojom sa navrhli nové právne nástroje, ktoré sa ešte úplne nevykonávajú. Toto vyvoláva otázky o potrebe takýchto nových nástrojov.

c) Špecifické okolnosti súčasného prípadu. Orgány presadzovania práva majú v danej oblasti k dispozícii už množstvo informácií.

d) Návrh bude mať vplyv hlavne na konkrétnu zraniteľnú skupinu v spoločnosti, a to na žiadateľov o azyl, pričom existuje riziko ďalšej stigmatizácie tejto skupiny.

e) Načasovanie návrhov. Návrhy sú prijaté bez čakania na dve dôležité zmeny kontextu, ktoré na ne môžu mať dôležitý vplyv, čiže na Štokholmský program a (možné) nadobudnutie platnosti Lisabonskej zmluvy. Okrem toho sa vypracúvajú nezávisle od všeobecného prepracovania nariadenia o systéme Eurodac a dublinského nariadenia, o ktorých sa stále rokuje v Rade a Európskom parlamente.

f) Súlad s článkom 8 Európskeho dohovoru o ľudských právach.

13. V stanovisku sa nebudú podrobne analyzovať základné ustanovenia návrhov. Vo všeobecnosti je legislatívna kvalita ustanovení dobrá. Sú kvalitne vypracované a zabezpečujú presné podmienky, na základe ktorých môžu určené orgány členských štátov a Europol požadovať porovnanie údajov o odtlačkoch prstov s údajmi uchovávanými v centrálnej

databáze systému Eurodac. V bodoch 49 a 50 sa však vyskytnú aj nejaké pripomienky k podstate.

IV. VÝCHODISKO

14. EDPS by chcel zdôrazniť, že jedným zo základných cieľov politiky Európskej únie je lepšia výmena informácií. Tento dôraz na výmenu informácií je ešte logickejší, ak uvažíme, že chýba európsky policajný zbor, európsky systém trestného súdnictva a úplne zosúladená európska kontrola hraníc. Opatrenia vzťahujúce sa na informácie preto predstavujú významný prínos Európskej únie, ktorý umožňuje vnútroštátnym orgánom členských štátov účinne čeliť cezhraničnej trestnej činnosti a účinne chrániť vonkajšie hranice. Uvedené opatrenia by preto nemali prispievať len k bezpečnosti občanov, ale aj k ich základným slobodám.

15. Inými slovami, vlády potrebujú primerané nástroje na zaručenie bezpečnosti občanov, avšak v rámci našej európskej spoločnosti musia plne dodržiavať ich základné práva. Zabezpečenie tejto rovnováhy je úlohou zákonodarcu EÚ. Jej potrebu výslovne zdôraznila Komisia vo svojom oznámení z 10. júna 2009 o priestore slobody, bezpečnosti a spravodlivosti pre občanov⁽¹⁰⁾. Zohráva významnú úlohu aj v rámci rokovaní o novom viacročnom programe v priestore slobody, bezpečnosti a spravodlivosti („Štokholmský program“).

16. V tomto kontexte je vhodné zdôrazniť, že právnymi predpismi týkajúcimi sa ochrany údajov v žiadnom prípade nie sú dotknuté legitímne záujmy vlád chrániť verejný poriadok. Ak sú údaje potrebné na konkrétne a legitímne účely, môžu sa takto použiť, a to v prípade potreby aj s dodatočnými opatreniami, ktorými sa poskytnú primerané zábezpeky. Je tiež nesmierne dôležité, aby sa informácie zhromažďovali, poskytovali a spracovávali iba na základe konkrétnych bezpečnostných potrieb pri súčasnom zohľadnení zásad ochrany údajov.

17. Boj proti teroristickým trestným činom a inej závažnej trestnej činnosti⁽¹¹⁾ môže byť určite legitímnym dôvodom na umožnenie spracúvania osobných údajov – v súlade so základnými právami na súkromie a ochranu údajov. Aby však bol zásah do týchto práv opodstatnený, musí sa podporiť jasnými a neodškriepiteľnými prvkami, pričom sa musí preukázať primeranosť spracovania údajov. Toto sa vyžaduje ešte striktnejšie v prípade rozsiahleho zásahu do práv jednotlivcov, ktorí patria do niektorej zo zraniteľných skupín vyžadujúcich si ochranu, ako sa uvádza v návrhoch.

⁽¹⁰⁾ KOM(2009) 262 v konečnom znení. Pozri aj bod 22 stanoviska EDPS k tomuto oznámeniu z 10. júla 2009.

⁽¹¹⁾ Účely, na ktoré je povolené porovnávanie odtlačkov prstov podľa článku 1 navrhovaného rozhodnutia.

V. POKRAČOVANIE VŠEOBECNEJŠÍCH TENDENCIÍ

Tendencia poskytnúť orgánom presadzovania práva širší prístup k údajom

18. Malo by sa zdôrazniť, že návrhy nielen zapadajú do všeobecného trendu umožniť orgánom presadzovania práva prístup do niektorých rozsiahlych identifikačných a informačných systémov, ale taktiež predstavujú ďalší krok v rámci tendencie umožňovať orgánom presadzovania práva prístup k údajom jednotlivcov, ktorí v zásade nie sú podozriví zo spáchania žiadneho trestného činu. Okrem toho sa to týka aj údajov, ktoré za zozbierali na účely nesúvisiace s bojom proti trestnej činnosti. Najnovšími príkladmi sú:

— Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/24/ES z 15. marca 2006 o uchovávaní údajov vytvorených alebo spracovaných v súvislosti s poskytovaním verejne dostupných elektronických komunikačných služieb alebo verejných komunikačných sietí a o zmene a doplnení smernice 2002/58/ES⁽¹²⁾.

— Rozhodnutie Rady 2008/633/SVV z 23. júna 2008 o sprístupnení vízového informačného systému (VIS) na nahliadnutie určeným orgánom členských štátov a Europolu na účely predchádzania teroristickým trestným činom a iným závažným trestným činom, ich odhaľovania a vyšetrovania⁽¹³⁾.

— Návrh rámcového rozhodnutia Rady o využívaní záznamov o cestujúcich (PNR) na účely presadzovania práva⁽¹⁴⁾.

19. Vo svojich stanoviskách týkajúcich sa uvedených iniciatív prijal EDPS k tomu, aby sa orgánom presadzovania práva umožňoval prístup k osobným údajom jednotlivcov, ktorí nie sú podozriví zo žiadneho zločinu, a ak sa tieto údaje zozbierali na iné účely, kritický prístup. EDPS zdôraznil potrebu riadne takýto postup odôvodniť a splniť požiadavky na jeho nevyhnutnosť a primeranosť. V stanovisku k PNR dokonca upozornil na posun k úplne monitorovanej spoločnosti.

⁽¹²⁾ Ú. v. EÚ L 105, 13.4.2006, s. 54 – 63. Stanovisko EDPS z 26. septembra 2005, Ú. v. EÚ C 298, 29.11.2005, s. 1.

⁽¹³⁾ Ú. v. EÚ L 218, 13.8.2008, s. 129 – 136.

⁽¹⁴⁾ Rada ešte neprijala; posledné dostupné archivované znenie – dokument Rady 5618/2/09 z 29. júna 2009. Stanovisko EDPS z 20. decembra 2007, Ú. v. EÚ C 110, 1.5.2008, s. 1 – 15.

20. Tento prístup sa objasnil v stanovisku EDPS k oznámeniu Komisie z 10. júna 2009 o priestore slobody, bezpečnosti a spravodlivosti pre občanov⁽¹⁵⁾. V stanovisku sa žiada, aby sa v Štokholmskom programe konkrétne zaoberalo tendenciou využívať informácie zozbierané na iné účely. Sú pri tom potrebné prísne podmienky, ako napríklad potreba, aby boli žiadosti o údaje primerané, dôkladne adresné a v zásade vychádzali z podozrení týkajúcich sa konkrétnych osôb.

Potreba všeobecnej diskusie o prístupe orgánov presadzovania práva

21. Toto stanovisko sa musí chápať aj v kontexte širšej diskusie o budúcnosti výmeny informácií v EÚ a rastúcej tendencii prístupu orgánov presadzovania práva k rozsiahlym databázam. EDPS využíva túto príležitosť, aby zdôraznil potrebu samostatného posúdenia každého návrhu tohto druhu a ucelenej, komplexnej a výhľadovo orientovanej vízie tejto záležitosti, v čo najväčšej možnej miere sa opierajúcej o Štokholmský program.

22. V súčasnosti, dokonca viac ako kedykoľvek predtým, existuje jasná potreba na hĺbkovú úvahu o tom, ako by mala vyzeráť výmena informácií v rámci EÚ a jej rozsiahle informačné systémy. V rámci tejto úvahy by sa mali riadne zohľadniť náklady na ochranu súkromia i účinnosť presadzovania práva, a to po prvýkrát pri navrhovaní a prerokovaní nových nástrojov, ale aj po tom, ako sa tieto nástroje zavedú, prostredníctvom pravidelných revízií. Táto záležitosť si navyše vyžaduje záruky na mieru a väčší dôraz na zásadu obmedzenia účelu. Uvedená vízia by mala zahŕňať aj úvahu o (možnom) nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy a jej dosahov na systémy založené na právnom základe prvého a tretieho piliera.

Hodnotenie existujúcich nástrojov

23. Súčasný návrh sa prijali ako doplnok k existujúcim právnym nástrojom používaným na overovanie odtlačkov prstov, ktoré sa ešte nevykonávajú v plnom rozsahu. EDPS v tomto kontexte upozorňuje najmä na průmské rozhodnutie⁽¹⁶⁾, ktoré majú členské štáty vykonávať do júna 2011. Na základe tohto rozhodnutia Rady si členské štáty navzájom poskytnú automatický prístup okrem iného do vnútroštátnych automatizovaných systémov identifikácie odtlačkov prstov (AFIS) na princípe požiadavky s pozitívnou alebo negatívnou lustráciou. Ak je výsledkom vyhľadávania na základe průmského rozhodnutia pozitívna lustrácia, potom je možné získať doplňujúce informácie vrátane osobných údajov v členskom štáte, ktorý odtlačky prstov zaznamenal vo svojom vnútroštátnom systéme AFIS na základe vnútroštátneho práva, a to aj prostredníctvom vzájomnej právnej pomoci.

⁽¹⁵⁾ Pozri poznámku pod čiarou 8.

⁽¹⁶⁾ Pozri aj bod 6 a poznámku pod čiarou č. 6.

24. Ďalším nástrojom, ktorý môže byť v tomto kontexte užitočným, je rámcové rozhodnutie 2006/960/SVV o zjednodušení výmeny informácií a spravodajských informácií medzi orgánmi členských štátov Európskej únie činnými v trestnom konaní⁽¹⁷⁾. Tento nástroj uľahčuje výmenu informácií (t. j. odtlačkov prstov aj doplňujúcich informácií), ktoré uchovávajú orgány presadzovania práva v členských štátoch alebo ktoré sú pre ne dostupné. Nástroj je v prevádzke od 18. decembra 2008.
25. Jediným nástrojom, ktorý existuje už dlhšie a ktorý by mohli členské štáty použiť, je tradičný nástroj vzájomnej právnej pomoci, v rámci ktorej môžu justičné orgány členských štátov požiadať o prístup do kriminálnych a nekriminálnych zbierok odtlačkov prstov vrátane tých, ktoré sa týkajú odtlačkov prstov žiadateľov o azyl, a to na základe dohovoru o vzájomnej pomoci v trestných veciach.
26. EDPS je presvedčený, že je nevyhnutné najprv vykonávať a zhodnotiť uplatňovanie nových nástrojov EÚ, ktoré umožňujú, aby v rámci hodnotenia potreby prístupu do systému Eurodac jeden členský štát nahliadol do databáz odtlačkov prstov a iných údajov týkajúcich sa presadzovania práva, ktoré patria inému členskému štátu.
27. Súlad so zásadou proporcionality neznamená iba to, že navrhované opatrenie je účinné, ale aj to, že účel predpokladaný v návrhu nemožno dosiahnuť prostredníctvom existujúcich nástrojov. Tieto nástroje sa musia pozorne posúdiť ešte pred tým, ako sa do praxe zavedú dodatočné/nové opatrenia na spracúvanie osobných údajov. Podľa EDPS sa však takéto komplexné posúdenie ešte neuskutočnilo.
30. V dôvodovej správe k navrhovanému rozhodnutiu sa uvádza, že v štrukturálnych informáciách a v overovaní sú stále medzery, pretože v súčasnosti neexistuje jednotný systém, ktorý by bol prístupný pre orgány presadzovania práva a umožňoval určiť členský štát, ktorý disponuje informáciami o žiadateľovi o azyl.
31. Hoci to tak môže byť, neodpovedá to na otázku, prečo sú potrebné uvedené informácie o žiadateľoch o azyl, ktorí sú, ako už bolo spomenuté, zraniteľnou skupinou a v zásade nie podozrivými, zatiaľ čo podobné informácie o odtlačkoch prstov nie sú dostupné o žiadnej inej skupine v spoločnosti. Náležité dôvody síce existovať môžu, Komisia ich však neposkytuje.
32. EDPS upriamuje pozornosť aj na ďalšie odôvodnenie návrhov. V dôvodovej správe k navrhovanému rozhodnutiu sa uvádza, že v prípade ak je výsledkom vyhľadávania na základe prümškého rozhodnutia pozitívna lustrácia, potom je možné získať doplňujúce informácie vrátane osobných údajov v členskom štáte, ktorý odtlačky prstov zaznamenal vo svojom vnútroštátnom systéme AFIS uplatnením vnútroštátneho práva vrátane vzájomnej právnej pomoci. Na tomto základe sa zdá, že Komisia pri odôvodňovaní návrhu ako jeden z argumentov uvádza skutočnosť, že „tento postup môže byť úspešný v prípade členských štátov, ktoré uchovávajú odtlačky prstov žiadateľov o azyl spolu s inými odtlačkami prstov odobranými orgánmi presadzovania práva vo vnútroštátnom systéme AFIS, nebude však úspešný v prípade členských štátov, ktoré neuchovávajú odtlačky prstov žiadateľov o azyl vo svojich vnútroštátnych systémoch AFIS, ak sa nevzťahujú na trestnú činnosť.“ Tento argument sa predkladá aj v posúdení vplyvu, ktoré je priložené k návrhom.

VI. ŠPECIFICKÉ OKOLNOSTI SÚČASNÉHO PRÍPADU

28. Ako východisko v tomto bode EDPS poznamenáva, že Komisia vo svojom oznámení z 24. novembra 2005 pripomenula, že „ani žiadosť o azyl alebo o vízum žiadnym spôsobom nenaznačuje, že doteraz nevinná osoba spácha v budúcnosti trestný alebo teroristický čin“⁽¹⁸⁾.
29. Návrhy sa týkajú prístupu k osobným údajom osôb, ktoré nielenže nie sú v zásade podozrivé zo spáchania žiadneho trestného činu, ale potrebujú vyššiu úroveň ochrany, keďže unikajú pred perzekúciou. Tieto osoby predstavujú obzvlášť zraniteľnú skupinu a ich zložitá situácia sa musí zohľadniť pri posudzovaní nevyhnutnosti a primeranosti navrhovaného opatrenia.
33. Z hľadiska EDPS nemá takýto argument žiadny význam. Systematické uchovávanie odtlačkov prstov žiadateľov o azyl, ktorí nemajú žiadnu súvislosť so žiadnym trestným činom, v rovnakej databáze spolu s inými odtlačkami, ktoré zozbierali orgány presadzovania práva od žiadateľov o azyl alebo iných osôb, ktoré sú podozrivé alebo boli obvinené zo spáchania trestného činu, vyvoláva samo osebe vážne obavy v súvislosti so zásadou obmedzenia účelu a s legitímnosťou spracovania údajov. Namiesto používania uvedeného argumentu by mala Komisia zvážiť, či je toto systematické uchovávanie v súlade s právom EÚ v oblasti ochrany údajov.

VII. NAČASOVANIE NÁVRHU

34. Komisia schvaľuje návrhy vo chvíli, keď sa mení kontext.

⁽¹⁷⁾ Ú. v. EÚ L 386, 29.12.2006, s. 89 – 100.

⁽¹⁸⁾ Oznámenie spomenuté v bode 9 tohto stanoviska.

35. Po prvé sa v decembri 2009 očakáva prijatie Štokholmského programu. V súčasnosti sa vedú intenzívne rokovania o znení tohto viacročného programu v priestore slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. Dôležitým prvkom v rámci Štokholmského programu bude používanie a výmena informácií vrátane vývoja európskeho informačného modelu⁽¹⁹⁾ alebo stratégie EÚ pre riadenie informácií v oblasti bezpečnosti⁽²⁰⁾. V tomto kontexte EDPS presadzuje vyvážený prístup, v rámci ktorého sa záruky ochrany súkromia a údajov začleňujú do informačných systémov v čo najskoršej možnej fáze. So Štokholmským programom úzko súvisí činnosť skupiny *ad hoc* pre výmenu informácií v rámci Rady. Táto činnosť bude s najväčšou pravdepodobnosťou pokrývať predmet aktuálnych návrhov.
36. Po druhé, EDPS upriamuje pozornosť na potrebu premyšlenia dôsledkov nadobudnutia platnosti Lisabonskej zmluvy na budúce právne predpisy týkajúce sa činnosti orgánov presadzovania práva. Prvým dôsledkom by bolo, že akýkoľvek návrh tohto druhu by bol v budúcnosti predmetom bežného legislatívneho postupu, čo by znamenalo rovnaké zapojenie Rady a Európskeho parlamentu. Druhý dôsledok sa týka zrušenia pilierovej štruktúry Zmluvy o EÚ. Na základe Lisabonskej zmluvy sa môže vyžadovať, aby Komisia predložila nový návrh založený na novom právnom základe, ktorým by sa dokonca možno aj zlúčilo navrhované nariadenie a navrhované rozhodnutie do jedného právneho nástroja, čo by v každom prípade prispelo k právnej jednoznačnosti.
37. Po tretie sa EDPS zaujíma aj o potrebu prijatia tohto návrhu postupom, ktorý sa odlišuje od všeobecného prepracovania nariadenia o systéme Eurodac a dublinského nariadenia, ktoré stále prerokúva Parlament a Rada. Dôsledkom aktuálnych návrhov je, že zatiaľ čo sa stále neukončili základné rokovania o úprave systému Eurodac, účel tohto systému sa zmení, čo znamená aj ďalšiu zásadnú zmenu samotného systému. Konzistentnosť by sa zabezpečila lepším spôsobom v prípade, ak by sa dané návrhy boli začlenili do všeobecného prepracovania⁽²¹⁾ alebo odložili až do prijatia prvých úprav.
38. Za týchto okolností je v súčasnosti lepším riešením odložiť prijatie návrhov, aby sa vyhlo právnej neistote. Komisia neuvádza, že návrhy sa musia prijať naliehavo, a naliehavosť s určitou nepreukazujú ani žiadne iné okolnosti.

VIII. SÚLAD S ČLÁNKOM 8 EURÓPSKEHO DOHOVORU O ĽUDSKÝCH PRÁVACH

39. Dôvodová správa navrhovaného nariadenia sa výslovne zaoberá súladom so základnými právami, okrem iného

s článkom 8 Charty základných práv EÚ týkajúcim sa ochrany osobných údajov. Podľa Komisie sa v ňom vysvetľuje, že s cieľom zabezpečiť, aby spracovanie osobných údajov na účely presadzovania práva nebolo v rozpore so základným právom na ochranu týchto údajov, najmä so zásadou nevyhnutnosti a proporcionality, sú v návrhu stanovené prísne podmienky.

40. EDPS toto vyhlásenie Komisie nepresvedčilo. Konštatuje, že je nevyhnutné posúdiť, či by predmetné návrhy obstáli v skúške legitímnosti podľa článku 8 Európskeho dohovoru o ľudských právach, ako ho vykladá Súdny dvor a Európsky súd pre ľudské práva. Návrhy by mali byť v súlade so zásadou nevyhnutnosti a proporcionality, pričom by sa mal zohľadniť kontext už dostupných nástrojov. Komisia by to mala dôveryhodne predviesť v návrhoch alebo v dôvodovej správe. Určujúcim prípadom v tomto ohľade je vec *S. and Marper/Spojené kráľovstvo*⁽²²⁾.
41. V odôvodnení 6 navrhovaného rozhodnutia sa uvádza, že „každý druh takéhoto zasahovania musí byť v súlade s právnymi predpismi, ktoré musia byť formulované s dostatočnou presnosťou, aby im jednotlivci mohli prispôbiť svoje správanie, a musia chrániť jednotlivcov pred ľubovôľou a dostatočne jasne uvádzať priestor na voľné rozhodovanie prenesený na príslušné orgány a spôsob jeho vykonávania. Každý druh zasahovania musí byť v demokratickej spoločnosti nevyhnutný na dosiahnutie legitímneho a úmerného záujmu a musí byť primeraný legitímnemu cieľu, ktorý sa má dosiahnuť.“ V uvedených odôvodneniach sa však neopodstatňuje nevyhnutnosť tohto navrhovaného nástroja.
42. Tá vychádza z etablovanej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva, kde sa hovorí, že zásah na dosiahnutie legitímneho cieľa, ako sa požaduje v článku 8 ods. 2 Európskeho dohovoru o ľudských právach, sa v demokratickej spoločnosti považuje za nevyhnutný, ak reaguje na „nalievajú sociálnu potrebu“, a najmä je primeraný sledovanému legitímnemu cieľu a dôvody uvedené vnútroštátnymi orgánmi na jeho odôvodnenie sú „relevantné a dostatočné“⁽²³⁾. Vnútroštátne orgány majú širokú mieru voľnej úvahy, „ktorej rozsah závisí nielen od charakteru sledovaného legitímneho cieľa, ale aj od samotného charakteru daného zásahu“⁽²⁴⁾. Uvedená miera bude menšia v prípade, ak je dotknuté právo zásadným pre výkon intímnych alebo kľúčových práv jednotlivca⁽²⁵⁾.

⁽¹⁹⁾ Terminológia, ktorú použila Komisia vo svojom oznámení z 10. júna 2009, uvedenom v poznámke pod čiarou č. 8.

⁽²⁰⁾ Terminológia, ktorú používa švédske predsedníctvo.

⁽²¹⁾ Pozri bod 4.

⁽²²⁾ Spoločné žiadosti 30562/04 a 30566/04, *S. and Marper/Spojené kráľovstvo*, rozsudok zo 4. decembra 2008, ESJP, zatiaľ neuverejnený.

⁽²³⁾ Pozri okrem iného rozsudok z 24. novembra 1986, *Gillow/Spojené kráľovstvo*, Séria A č. 109, článok 55.

⁽²⁴⁾ Pozri rozsudok z 26. marca 1987, *Leander/Švédsko*, Séria A č. 116, článok 59. Pozri aj rozsudok ESD z 20. mája 2003, *Österreichischer Rundfunk a iní, spojené veci C-465/2000, C-138/01 a C-139/01*, ECR [2003], s. I-4989, bod 83.

⁽²⁵⁾ Rozsudok z 27. mája 2004 vo veci *Connors/Spojené kráľovstvo*, č. 66746/01, článok 82.

43. V tomto kontexte je primárne potrebné posúdiť účel zamýšľaného spracovania osobných údajov: je tento účel jasne určený a poskytuje dôkazy o svojej nevyhnutnosti a proporionalite? Malo by sa tiež dokázať, že na dosiahnutie predpokladaného účelu neexistujú žiadne iné, menej invázne prostriedky.
44. V návrhu sa uvádza, že účel systému Eurodac sa v porovnaní s pôvodným účelom zmenil, ako sa vysvetľuje v odôvodnení 6 navrhovaného rozhodnutia ⁽²⁶⁾. Výsledkom jednoduchej zmeny legislatívneho textu však nebude opatrenie, ktoré je v súlade s článkom 8 Európskeho dohovoru o ľudských právach. Dalo by sa dokonca namietat, že legislatívna zmena nebude mať vôbec za následok zmenu účelu. Aj v budúcnosti sa budú údaje v systéme Eurodac uchovávať výlučne na účel uľahčenia uplatňovania dublinského nariadenia. Ako sa už v tomto stanovisku uviedlo, orgány presadzovania práva budú mať prístup len vo výnimočných situáciách. Návrhmi sa preto nemení účel, ale musia sa vnímať ako výnimky zo zásady obmedzenia účelu, ktoré možno za určitých podmienok povoliť na základe článku 13 smernice 95/46/ES. EDPS však nie je presvedčený, že tieto podmienky sú v tomto prípade splnené.
45. EDPS v tomto kontexte zdôrazňuje, že jednoduché uvedenie zmeny účelu v legislatívnom návrhu ho nerobí prijateľným. Legislatívna zmena sama osebe nevedie k rôznemu posudzovaniu skutočnosti, či sú návrhy v demokratickej spoločnosti potrebné, primerané a inak prijateľné podľa ustanovení uvedených v predošlom bode.
46. Rušivý charakter nástrojov, ktoré navrhuje Komisia, je zjavný. Ich užitočnosť a nevyhnutnosť však v návrhoch nie je ani zďaleka preukázaná. Nevyhnutnosť by sa mala dokázať preukázaním vecných dôkazov o prepojení medzi žiadateľmi o azyl a terorizmom alebo závažnou trestnou činnosťou. Toto sa však v návrhoch nedeje. Je síce pravda, že podozrivé osoby sa mohli na územie EÚ dostať predložením fiktívnej žiadosti o azyl; možnosť tohto scenára však nevytvára všeobecný spôsob, ktorý by opodstatňoval prijatie uvedených nástrojov.
47. Konkrétnu obavu v danom kontexte vyvoláva riziko stigmatizácie, ktoré vyplýva zo skutočnosti, že s osobami v pozícii žiadateľov, ktoré neboli odsúdené za žiadny trestný čin a majú právo na prezumpciu neviny, sa zaobchádza spôsobom, ako keby boli *a priori* podozrivé ⁽²⁷⁾. Z tohto hľadiska si je Európsky súd pre ľudské práva vedomý, že právo každej osoby na prezumpciu neviny na základe uvedeného dohovoru zahŕňa všeobecné pravidlo, že po oslobodení takejto osoby sa vzhľadom na jej nevinu nemôže vysloviť žiadne podozrenie ⁽²⁸⁾.

⁽²⁶⁾ Pozri bod 8 tohto stanoviska.

⁽²⁷⁾ S a Marper,

⁽²⁸⁾ Asan Rushiti/Rakúsko, č. 28389/95, článok 31, 21. marec 2000, s ďalšími odkazmi, 33 EHRR 56.

48. Okrem toho je EDPS presvedčený, že možný argument, že priamy prístup orgánov presadzovania práva do systému Eurodac je výhodný, jednoduchý a rýchly, by nemal postačovať na to, aby návrh prešiel skúškou nevyhnutnosti. Preukazovanie nevyhnutnosti sa nesmie zakladať len na užitočnosti prístupu, a to ani pri prísnych zárukách ochrany údajov. V krátkosti povedané, EDPS má vážne pochybnosti o legitímnosti návrhov podľa článku 8 Európskeho dohovoru o ľudských právach.

IX. NIEKOĽKO PRIPOMIENOK K PODSTATE

49. Len ako poznámku EDPS odporúča, aby sa v znení článku 2a navrhovaného nariadenia uviedlo vysvetlenie alebo ako alternatíva k nemu doplnilo do navrhovaného rozhodnutia, že prístup do systému Eurodac sa poskytne orgánom presadzovania práva v prípade, že majú konkrétny dôvod na to, aby sa domnievali, že podozrivá osoba v minulosti žiadala o azyl. Naznačuje sa to v dôvodovej správe, ale neuvádza v znení samotného návrhu. EDPS je presvedčený, že takáto zábezpeka by bola významnou pridanou hodnotou. Tento návrh však sám osebe neznamená, že EDPS akceptuje zásadu prístupu orgánov presadzovania práva do systému Eurodac. Mal by sa chápať len ako doplňujúce odporúčanie.
50. EDPS tiež poznamenáva, že prísne kritériá pre prístup do systému Eurodac zo strany určených orgánov ⁽²⁹⁾ sa neuplatňujú na prístup k údajom v tomto systéme zo strany Europolu. Žiadosti Europolu o porovnanie údajov sa umožňujú na účely osobitnej analýzy alebo analýzy všeobecnej povahy a strategického druhu. EDPS sa zaujíma, ako môžu byť širšie možnosti pre Europol v súlade s argumentáciou Komisie, najmä s tým, že prístup je potrebný len v špecifických prípadoch, za špecifických okolností a za prísnych podmienok.

X. ZÁVER

51. EDPS má vážne pochybnosti o legitímnosti návrhov a o tom, či by sa na ich základe mali prijať legislatívne nástroje. Tieto pochybnosti vychádzajú z úvah v tomto stanovisku a mohli by sa zhrnúť nasledovne.
52. EDPS by chcel zdôrazniť, že jedným zo základných cieľov politiky Európskej únie je lepšia výmena informácií. Vlády potrebujú primerané nástroje na zaručenie bezpečnosti občanov, avšak v rámci našej európskej spoločnosti musia plne dodržiavať základné práva občanov. Zabezpečenie tejto rovnováhy je úlohou zákonodarcu EÚ.

⁽²⁹⁾ Článok 7 navrhovaného rozhodnutia; pozri bod 6 tohto stanoviska.

53. Opatrenia na boj proti teroristickým trestným činom a inej závažnej trestnej činnosti môžu byť legitímnym dôvodom na umožnenie spracúvania osobných údajov za predpokladu, že nevyhnutnosť zásahu do týchto práv sa podporí jasnými a neodškriepiteľnými prvkami a preukáže sa primeranosť spracovania údajov. Je to potrebné o to viac, že návrhy sa týkajú zraniteľnej skupiny osôb, ktoré potrebujú vyššiu úroveň ochrany, keďže unikajú pred perzekúciou. Ich zložitá situácia sa musí zohľadniť pri posudzovaní nevyhnutnosti a primeranosti navrhovaného opatrenia. EDPS taktiež upozorňuje na riziko stigmatizácie.
54. EDPS odporúča, aby sa legitímnosť návrhov posúdila v širšom kontexte, a to najmä v rámci:
- tendencie, aby sa orgánom presadzovania práva umožňoval prístup k osobným údajom jednotlivcov, ktorí nie sú podozriví zo žiadneho trestného činu, a ak sa tieto údaje zozbierali na iné účely;
 - potreby samostatného posúdenia každého návrhu tohto druhu a ucelenej, komplexnej a výhľadovo orientovanej vízie, v čo najväčšej možnej miere sa opierajúcej o Štokholmský program;
 - potreby najprv vykonávať a zhodnotiť uplatňovanie nových nástrojov EÚ, ktoré umožňujú, aby jeden členský štát nahliadol do databáz odtlačkov prstov a iných údajov týkajúcich sa presadzovania práva, ktoré patria inému členskému štátu;
- d) naliehavosti návrhu vo vzťahu k meniacemu sa právnomu a politickému prostrediu.
55. V súvislosti so súladom návrhov s článkom 8 Európskeho dohovoru o ľudských právach vyjadruje EDPS pochybnosť týkajúcu sa zmeny účelu systému a zdôrazňuje, že jednoduché uvedenie zmeny účelu v legislatívnom návrhu takúto zmenu nepredstavuje. Okrem toho legislatívna zmena sama osebe nevedie k rôznemu posudzovaniu skutočnosti, či sú návrhy v demokratickej spoločnosti potrebné, primerané a inak prijateľné, a to najmä vzhľadom na pravidlá týkajúce sa obmedzovania účelu v smernici 95/46/ES.
56. EDPS zdôrazňuje, že nevyhnutnosť by sa mala dokázať preukázaním vecných dôkazov o prepojení medzi žiadateľmi o azyl a terorizmom alebo závažnou trestnou činnosťou. Toto sa však v návrhoch nedeje.
57. Napokon EDPS víta skutočnosť, že sa s ním konzultuje a odporúča, aby sa v odôvodneniach návrhov uviedol odkaz na túto konzultáciu podobne ako vo viacerých iných legislatívnych textoch, ktoré sa s EDPS konzultovali v súlade s nariadením (ES) č. 45/2001. Má aj niekoľko pripomienok k vecnému zneniu návrhov.

V Bruseli 7. októbra 2009

Peter HUSTINX
európsky dozorný úradník pre ochranu údajov