

I

(Usnesení, doporučení a stanoviska)

STANOVISKA

EVROPSKÝ INSPEKTOR OCHRANY ÚDAJŮ

Stanovisko Evropského inspektora ochrany údajů k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, 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)

(2009/C 229/01)

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 obdrženu od Komise dne 3. prosince 2008,

ZAUJAL TOTO STANOVISKO:

I. ÚVOD

Konzultace s evropským inspektorem ochrany údajů

1. Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, 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 (dále jen „návrh“ nebo „návrh Komise“) zaslala Komise dne 3. prosince 2008 ke konzultaci evropskému inspektoru ochrany údajů v souladu s čl. 28 odst. 2 nařízení č. 45/2001/ES. Tato konzultace by měla být výslovně zmíněna v preambuli nařízení.

2. Evropský inspektor ochrany údajů přispěl k návrhu v dřívější etapě a mnohé z bodů, které neformálně nadnesl během přípravného procesu, byly zohledněny Komisí v konečném znění návrhu.

Návrh v souvislostech

3. Návrh představuje přepracované znění nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států ⁽³⁾ (dále jen „Dublinské nařízení“). Byl předložen Komisí jako součást prvního balíčku návrhů, jejichž cílem je zajistit vyšší stupeň harmonizace v této oblasti a lepší standardy ochrany společného evropského azylového systému, jak to požaduje Haagský program ze 4. a 5. listopadu 2004 a jak bylo oznámeno v plánu politiky týkající se azylu předloženém Komisí dne 17. června roku 2008. Haagský program vyzval Komisi, aby ukončila hodnocení právních nástrojů první fáze a předložila Radě a Evropskému parlamentu právní nástroje a opatření pro druhou fázi tak, aby byly přijaty do roku 2010.

⁽¹⁾ Úř. věst. L 281, 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ Úř. věst. L 8, 12.1.2001, s. 1.

⁽³⁾ Úř. věst. L 50, 25.2.2003, s. 1.

4. Návrh byl předmětem intenzivního procesu hodnocení a konzultací. Přihlíží zejména k výsledkům zprávy Komise o hodnocení dublinského systému ze dne 6. června 2007 ⁽¹⁾, která odhalila řadu právních i praktických nedostatků stávajícího systému, jakož i k příspěvkům různých zúčastněných stran předloženým Komisi v reakci na zelenou knihu o budoucím společném evropském azylovém systému ⁽²⁾.
5. Prvořadým cílem návrhu je zvýšit účinnost dublinského systému a zajistit vyšší standardy ochrany poskytované žadatelům o mezinárodní ochranu, na které se vztahuje dublinské řízení. Kromě toho je zaměřen na posílení solidarity vůči těm členským státům, které čelí mimořádným migračním tlakům ⁽³⁾.
6. Návrh rozšiřuje oblast působnosti Dublinského nařízení, aby se vztahovalo i na žadatele o podpůrnou ochranu (a osoby, které této ochrany požívají). Změna je nezbytná k dosažení souladu s *acquis* EU, konkrétně se směrnicí Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany ⁽⁴⁾ (dále jen „kvalifikační směrnice“), kde se zavádí pojem podpůrné ochrany. Návrh rovněž sjednocuje definice a terminologii používané v Dublinském nařízení s těmi, které jsou obsaženy v ostatních nástrojích týkajících se azylu.
7. S cílem zlepšit účinnost systému návrh určuje zejména lhůtu k předložení žádosti o přijetí zpět a zkracuje lhůtu pro odpověď na žádosti o informace. Návrh rovněž ujasňuje ustanovení o zániku příslušnosti, jakož i okolnosti a postupy pro uplatňování diskrečních ustanovení (ustanovení o svrchovanosti a humanitární ustanovení). Jsou v něm doplněna pravidla týkající se přemísťování a je rozšířen stávající mechanismus řešení sporů. Návrh rovněž obsahuje ustanovení o povinném pohovoru.
8. S cílem zvýšit úroveň ochrany poskytované žadatelům návrh Komise dále stanoví právo na odvolání proti rozhodnutí o přemístění, jakož i povinnost příslušného orgánu rozhodnout o možnosti pozastavení jeho výkonu. Návrh se zabývá otázkou práva na právní pomoc nebo zastoupení a jazykovou pomoc. Návrh rovněž odkazuje na zásadu, že by nikdo neměl být zadržován pouze proto, že žádá o mezinárodní ochranu. Rozšiřuje rovněž právo na sloučení rodiny a zabývá se potřebami nezletilých osob bez doprovodu a jiných ohrožených skupin.

⁽¹⁾ KOM(2007) 299.

⁽²⁾ KOM(2007) 301.

⁽³⁾ Viz odůvodnění návrhu.

⁽⁴⁾ Úř. věst. L 304, 30.9.2004, s. 12.

Zaměření stanoviska

9. Toto stanovisko se má zabývat zejména změnami znění, které jsou nejpodstatnější z hlediska ochrany osobních údajů:
- ustanovení zaměřená na lepší provádění práva na informace, tzn. že byly ujasněny obsah, forma a časové rozvržení poskytování informací a že bylo navrženo přijmout společný informační leták,
 - zavádí se nový mechanismus sdílení příslušných informací mezi členskými státy před přemístěním,
 - používání zabezpečeného kanálu pro přenos údajů DubliNet pro výměnu informací.

II. OBECNÉ POZNÁMKY

10. Evropský inspektor ochrany údajů podporuje cíle návrhu Komise, zejména zvýšení účinnosti dublinského systému a zajištění vyšších standardů ochrany poskytované žadatelům o mezinárodní ochranu, na které se vztahuje dublinské řízení. Rovněž chápe příčiny, pro které Komise rozhodla provést revizi dublinského systému.
11. Zajištění přiměřené úrovně ochrany osobních údajů je nezbytnou podmínkou pro to, aby bylo rovněž zajištěno účinné provádění a vysoká úroveň ochrany dalších základních práv. Evropský inspektor ochrany údajů vydává toto stanovisko s plným vědomím rozměru návrhu v oblasti základních práv, který se týká nejen zpracování osobních údajů, ale také mnoha dalších práv státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti, jakými jsou zejména právo na azyl, právo na informace v širším smyslu, právo na sloučení rodiny, právo na účinný opravný prostředek, právo na svobodu a volný pohyb, práva dětí a nezletilých osob bez doprovodu.
12. Jak 34. bod odůvodnění návrhu, tak i důvodová zpráva zdůrazňují úsilí vynaložené normotvůrcem na zajištění souladu návrhu s Listinou základních práv. Důvodová zpráva v této souvislosti výslovně odkazuje na ochranu osobních údajů a právo na azyl. Důvodová zpráva rovněž zdůrazňuje skutečnost, že návrh byl podroben podrobnému přezkoumání s cílem zajistit, aby jeho ustanovení byla zcela slučitelná se základními právy, která představují obecné zásady práva Společenství i mezinárodního práva. Vzhledem k pravomocem evropského inspektora ochrany údajů se však toto stanovisko zaměří v první řadě na ty aspekty návrhu, které se týkají ochrany údajů. Evropský inspektor ochrany údajů v této souvislosti vítá značnou pozornost, která je v návrhu věnována tomuto základnímu právu, což považuje za podstatné pro zajištění účinnosti dublinského řízení v plném souladu s požadavky ohledně základních práv.

13. Evropský inspektor ochrany údajů rovněž bere na vědomí, že návrh Komise usiluje o soulad s dalšími právními nástroji upravujícími zřízení anebo využívání jiných rozsáhlých systémů informačních technologií. Zejména si přeje zdůraznit, že dělba odpovědnosti vzhledem k databázi i způsob, jakým je v návrhu formulován model dohledu, jsou v souladu s rámcem Schengenského informačního systému druhé generace a Vízového informačního systému.
14. Evropský inspektor ochrany údajů vítá, že jeho úloha v oblasti dohledu je jasně upravena, čemuž tak ze zřejmých důvodů v předchozím znění nebylo.

III. PRÁVO NA INFORMACE

15. Čl. 4 odst. 1 (písm. f–g) návrhu stanoví:

„Po podání žádosti o mezinárodní postup informují příslušné orgány členských států žadatele o azyl o uplatňování tohoto nařízení, a to zejména o:

- f) skutečnosti, že si příslušné orgány mohou o žadateli mezi sebou vyměňovat údaje pouze za účelem výkonu povinností podle tohoto nařízení;
- g) existenci práva na přístup k údajům, které se ho týkají, a právu požadovat, aby nepřesné údaje, které se ho týkají, byly opraveny, nebo aby byly vymazány nezákonně zpracované údaje, které se ho týkají, včetně práva na informace o postupech při uplatňování těchto práv a o kontaktních údajích vnitrostátních orgánů příslušných pro ochranu údajů, u kterých lze podat stížnost ohledně ochrany osobních údajů“.

V čl. 4 odst. 2 jsou popsány způsoby, jakými by informace uvedené v odstavci 1 ustanovení měly být poskytnuty žadateli.

16. Účinné uplatňování práva na informace je klíčové pro řádné fungování dublinského řízení. Zejména je podstatné zajistit, aby informace byly poskytovány způsobem, který žadatelům o azyl umožňuje plně pochopit jejich situaci i rozsah práv, včetně procedurálních kroků, které mohou podniknout v návaznosti na správní rozhodnutí v jejich věci.
17. Pokud jde o praktické aspekty uplatňování práva, evropský inspektor ochrany údajů by rád poukázal na skutečnost, že v souladu s čl. 4 odst. 1 písm. g) a odst. 2 návrhu by členské státy měly používat společný leták pro žadatele, který bude kromě jiných informací obsahovat „kontaktní údaje o vnitrostátních orgánech příslušných pro ochranu údajů, u kterých lze podat stížnost ohledně ochrany osobních údajů“. V souvislosti s tím si evropský inspektor ochrany údajů přeje zdůraznit, že vnitrostátní orgány pro

ochranu údajů uvedené v čl. 4 odst. 2 návrhu jsou sice ve skutečnosti příslušné pro posuzování stížností ohledně ochrany osobních údajů, avšak že znění návrhu by nemělo žadateli (subjekt údajů) bránit, aby svou stížnost podal především u správce údajů (v tomto případě příslušné vnitrostátní orgány pověřené spoluprací podle Dublinského nařízení). Zdá se, že stávající znění čl. 4 odst. 2 znamená, že žadatel by měl svou žádost podat – přímo a v každém případě – u vnitrostátního orgánu pro ochranu údajů, zatímco standardní postup a praxe v členských státech jsou takové, že žadatel podává svou stížnost nejprve u správce údajů.

18. Evropský inspektor ochrany údajů rovněž navrhuje, že by znění čl. 4 odst. 1 písm. g) mělo být přeformulováno, aby se tak vyjasnila práva žadatele. Navrhované znění je nejasné, neboť může být vykládáno tak, že považuje „právo na informace o postupech při uplatnění těchto práv (...)“ za součást práva na přístup k údajům anebo práva žádat opravu nepřesných údajů (...). Kromě toho mají členské státy v souladu se stávajícím zněním výše zmíněného ustanovení informovat žadatele nikoli o obsahu práv, nýbrž o jejich „existenci“. Jelikož se zřejmě jedná o stylistickou otázku, navrhuje evropský inspektor ochrany údajů přeformulovat čl. 4 odst. 1 písm. g) takto:

„Po podání žádosti o mezinárodní ochranu informují příslušné orgány členských států žadatele o azyl o (...):

- g) právu na přístup k údajům, které se jich týkají, a právu žádat opravu nepřesných údajů, které se jich týkají, nebo vymazání údajů, které byly zpracovány v rozporu se zákonem, jakož i o postupech při uplatnění těchto práv včetně kontaktních údajů o orgánech uvedených v článku 33 tohoto nařízení a o vnitrostátních orgánech pro ochranu údajů“.

19. Pokud jde o metody poskytování informací žadatelům, odkazuje evropský inspektor ochrany údajů na práci vykonanou skupinou pro koordinaci dohledu nad systémem EURODAC⁽¹⁾ (složenou ze zástupců orgánů pro ochranu údajů každého zúčastněného státu a evropského inspektora ochrany údajů). Tato skupina v současné době posuzuje tuto otázku v rámci systému EURODAC s cílem navrhnout příslušné pokyny, jakmile budou k dispozici a sestaveny výsledky vnitrostátních vyšetřování. Ačkoliv se toto koordinované vyšetřování konkrétně týká systému EURODAC, jsou jeho zjištění pravděpodobně zajímavá i v kontextu Dublinského nařízení, neboť se zabývají otázkami, jako jsou jazyky/překlady a posouzení skutečného pochopení informací ze strany žadatelů o azyl atd.

⁽¹⁾ K vysvětlení práce a statusu skupiny viz: <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/site/mySite/pid/79>. Tato skupina provádí koordinovaný dohled nad systémem EURODAC. Z hlediska ochrany údajů však bude mít její práce také dopad v obecném kontextu na výměnu informací podle Dublinského nařízení. Tyto informace se vztahují na stejný subjekt údajů a jsou vyměňovány ve stejném řízení, které se ho týká.

IV. ZAMĚŘENÍ NA TRANSPARENTNOST

20. Pokud jde o orgány zmíněné v článku 33 návrhu, evropský inspektor ochrany údajů vítá skutečnost, že Komise zveřejní v *Úředním věstníku Evropské unie* souhrnný seznam orgánů uvedených v odstavci 1 výše uvedeného ustanovení. Pokud dojde ke změnám, zveřejní Komise jednou ročně aktualizovaný souhrnný seznam. Zveřejnění souhrnného seznamu pomůže zajistit transparentnost a usnadnit dohled prováděný orgány pro ochranu údajů.

V. NOVÝ MECHANISMUS PRO VÝMĚNU INFORMACÍ

21. Evropský inspektor ochrany údajů bere na vědomí zavedení nového mechanismu pro výměnu příslušných informací mezi členskými státy před přemístěním (stanovený v článku 30 návrhu). Domnívá se, že účel této výměny informací je legitimní.
22. Evropský inspektor ochrany údajů bere rovněž na vědomí existenci zvláštních ochranných opatření na ochranu údajů v návrhu podle čl. 8 odst. 1–3 směrnice 95/46/ES o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů, jako jsou: a) výslovný souhlas žadatele anebo jeho zástupce; b) okamžité vymazání údajů přemísťujícím členským státem po přemístění; a c) „zpracovávání údajů o osobním zdravotním stavu pouze odborným zdravotnickým pracovníkem, který je podle vnitrostátních právních předpisů nebo pravidel, jež stanoví příslušné vnitrostátní orgány, vázán povinností zachovávat profesní tajemství, nebo jinou osobou rovněž podléhající obdobné povinnosti mlčenlivosti“ (po absolvování vhodné lékařské přípravy). Podporuje rovněž skutečnost, že výměna bude prováděna pouze prostřednictvím zabezpečeného systému Dublinet a předem vyrozuměnými orgány.
23. Způsob uspořádání mechanismu má zásadní význam pro jeho soulad s režimem ochrany údajů, zejména vzhledem k tomu, že výměna informací se bude vztahovat i na velmi citlivé osobní údaje, jakými jsou například údaje „o jakýchkoli zvláštních potřebách žadatele, který má být přemístěn, které mohou v konkrétních případech zahrnovat i informace o fyzickém a duševním zdraví dotyčné osoby.“ Evropský inspektor ochrany údajů v této souvislosti plně podporuje začlenění článku 36 návrhu, který zavazuje členské státy, aby přijaly nezbytná opatření a zajistily, že jakékoli zneužití údajů (...) podléhá sankcím podle vnitrostátního práva, včetně správních anebo trestních sankcí.

VI. ÚPRAVA VÝMĚNY INFORMACÍ V RÁMCI DUBLINSKÉHO SYSTÉMU

24. Článek 32 návrhu Komise upravuje sdílení informací. Evropský inspektor ochrany údajů se na tomto ustanovení v dřívější fázi podílel a podporuje znění navržené Komisí.

25. Evropský inspektor ochrany údajů zdůrazňuje, že je důležité, aby si orgány členských států vyměňovaly informace o fyzických osobách prostřednictvím sítě Dublinet. Umožní to nejen poskytnout lepší bezpečnost, nýbrž také zajistit lepší sledovatelnost transakcí. Evropský inspektor ochrany údajů v tomto ohledu odkazuje na pracovní dokument útvarů Komise ze dne 6. června 2007 „Průvodní dokument ke zprávě Komise Evropskému parlamentu a Radě o hodnocení dublinského systému“⁽¹⁾, ve kterém Komise připomíná, že „že použití sítě Dublinet je vždy závazné, kromě výjimek uvedených v čl. 15 odst. 1 druhém pododstavci“ nařízení Komise (ES) č. 1560/2003 ze dne 2. září 2003, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 343/2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států⁽²⁾ (dále jen „Dublinské prováděcí nařízení“). Evropský inspektor ochrany údajů trvá na tom, že možnost odchýlit se od použití sítě Dublinet, zmíněná ve výše uvedeném čl. 15 odst. 1, by měla být vykládána restriktivně.
26. K zajištění toho byla do návrhu vložena některá ustanovení nebo byla přepracována a evropský inspektor ochrany údajů vítá veškeré toto úsilí. Tak byl například přepracován nový čl. 33 odst. 4 návrhu s cílem vyjasnit, že nejen žádosti, ale i odpovědi a veškerá písemná korespondence podléhají pravidlům týkajícím se zřízení bezpečných prostředků elektronického přenosu (stanoveným v čl. 15 odst. 1 Dublinského prováděcího nařízení). Cílem vypuštění odstavce 2 v novém článku 38, který v předchozím znění (článek 25) ukládal členským státům povinnost zasílat žádosti a odpovědi „způsobem, při němž je vydán doklad o přijetí“, je navíc vyjasnit, že by členské státy měly používat sítě Dublinet i v tomto ohledu.
27. Evropský inspektor ochrany údajů bere na vědomí, že výměna osobních informací je v rámci dublinského systému upravena poměrně málo. Přestože určité aspekty výměny byly již v prováděcím Dublinském nařízení vyřešeny, zdá se, že současná úprava nezahrnuje všechna hlediska výměny osobních informací, což je politováníhodné⁽³⁾.
28. V této souvislosti stojí za zmínku, že tato otázka výměny informací týkajících se žadatelů o azyl byla předmětem jednání skupiny pro koordinaci dohledu nad systémem EURODAC. Aniž by předjímal výsledky práce této skupiny, evropský inspektor ochrany údajů si přeje zmínit již v této fázi, že jedním z možných doporučení by mohlo být přijetí souboru pravidel podobných těm, která byla schválena v příručce SIRENE.

⁽¹⁾ SEK(2007) 742.

⁽²⁾ Úř. věst. L 222, 5.9.2003, s. 3.

⁽³⁾ Je to o to zřejmější, když se učiní srovnání s rozsahem, v jakém byla upravena výměna doplňujících informací v rámci Schengenského informačního systému (SIRENE).

VII. ZÁVĚRY

29. Evropský inspektor ochrany údajů podporuje návrh Komise týkající se 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. Chápe rovněž příčiny pro revizi stávajícího systému.
30. Evropský inspektor ochrany údajů vítá soulad návrhu Komise s jinými právními nástroji upravujícími složitý právní rámec v této oblasti.
31. Evropský inspektor ochrany údajů vítá značnou pozornost, která je v návrhu věnována dodržování základních práv, zejména ochraně osobních údajů. Považuje tento přístup za základní předpoklad pro zlepšení dublinského řízení. Upozorňuje zákonodárce zejména na nový mechanismus výměny údajů, které budou mimo jiné zahrnovat i obzvláště citlivé osobní údaje žadatelů o azyl.
32. Evropský inspektor ochrany údajů by rovněž rád poukázal na důležitou práci, kterou v této oblasti vykonala skupina pro koordinaci dohledu nad systémem EURODAC, a věří, že výsledky práce této skupiny mohou užitečným způsobem přispět ke zlepšení vlastností systému.
33. Evropský inspektor ochrany údajů se domnívá, že některé poznámky učiněné v tomto stanovisku mohou být dále rozvinuty při praktickém provádění revidovaného systému. Konkrétně zamýšlí podílet se na vypracování prováděcích opatření týkajících se výměny informací prostřednictvím sítě DublinNet, jak je uvedeno v 24. až 27. bodu tohoto stanoviska.

V Bruselu dne 18. února 2009.

Peter HUSTINX
evropský inspektor ochrany údajů