

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI INSPEKTOR OCHRONY DANYCH

Opinia Europejskiego Inspektora Ochrony Danych na temat zmienionego wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (WE) nr (.../...) (ustanawiającego kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca) oraz na temat wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie występowania przez organy ścigania państw członkowskich oraz Europol o porównanie z danymi Eurodac na potrzeby ochrony porządku publicznego

(2010/C 92/01)

EUROPEJSKI INSPEKTOR OCHRONY DANYCH,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, w szczególności jego art. 286,

uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej, w szczególności jej art. 8,

uwzględniając dyrektywę 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych⁽¹⁾,

uwzględniając rozporządzenie (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych⁽²⁾, w szczególności jego art. 41,

uwzględniając wniosek o wydanie opinii zgodnie z art. 28 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 45/2001 otrzymany od Komisji Europejskiej w dniu 15 września 2009 r.,

PRZYJMUJE NASTĘPUJĄCĄ OPINIĘ:

I. WPROWADZENIE

1. W dniu 10 września 2009 r. Komisja przyjęła dwa wnioski, mianowicie zmieniony wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego ustanowienia

systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (WE) nr (.../...) (ustanawiającego kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca)⁽³⁾ oraz wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie występowania przez organy ścigania państw członkowskich oraz Europol o porównanie z danymi Eurodac na potrzeby ochrony porządku publicznego⁽⁴⁾. Oba wnioski (zwane dalej „opiniowanymi wnioskami” albo „proponowanym rozporządzeniem” i „proponowaną decyzją”) Komisja wysłała zgodnie z art. 28 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 45/2001 do zaopiniowania Europejskiemu Inspektorowi Ochrony Danych, który je otrzymał w dniu 15 września 2009 r. Inspektor otrzymał również odnośną ocenę skutków regulacji.

2. Inspektor z zadowoleniem przyjmuje fakt przeprowadzania z nim konsultacji i zaleca, aby o konsultacji tej wspomnieć w motywach wniosku, tak jak to czyniono w wielu innych aktach legislacyjnych, co do których konsultowano się z Inspektorem zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 45/2001.

3. Oba opiniowane wnioski są istotne dla Inspektora z uwagi na jego uprawnienia nadzorcze nad centralną jednostką bazy danych Eurodac oraz z uwagi na jego obowiązek zapewniania skoordynowanego nadzoru nad całym systemem Eurodac wraz z krajowymi organami ochrony danych.

⁽¹⁾ Dz.U. L 281 z 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ Dz.U. L 8 z 12.1.2001, s. 1.

⁽³⁾ COM(2009) 342 wersja ostateczna.

⁽⁴⁾ COM(2009) 344 wersja ostateczna.

4. Kwestię udostępniania wielkoskalowych systemów informatycznych na potrzeby ochrony porządku publicznego Inspektor rozpatrywał już w kontekście dostępu organów ścigania i Europolu do systemu informacji wizowej⁽⁵⁾. Swoją treścią oba wnioski łączą się ściśle z ogólnym przekształceniem rozporządzenia o Eurodac i rozporządzenia dublińskiego, co do których Inspektor wydał dwie opinie w dniu 18 lutego 2009 r.⁽⁶⁾

II. TREŚĆ I KONTEKST OPINIOWANYCH WNIOSKÓW

5. Opiniowane wnioski dają podstawę temu, by wyznaczone organy państw członkowskich oraz Europol miały prawo wystąpić o porównanie danych daktyloskopijnych lub śladów linii papilarnych z danymi zawartymi w Eurodac. W przypadku udanego skojarzenia danych następuje w Eurodac „trafienie”, do którego dołączone zostaną wszystkie przechowywane w tej bazie dane o odnośnym odcisku palców. Kwestia wniosków o informacje uzupełniające składanych po uzyskaniu trafienia nie jest regulowana w opiniowanych wnioskach, tylko w obowiązujących aktach dotyczących wymiany informacji z zakresu ochrony porządku publicznego. Opiniowane wnioski obejmują swoim zakresem zwalczanie przestępstw terrorystycznych i innych poważnych przestępstw, takich jak handel ludźmi i narkotykami⁽⁷⁾.

6. Artykuł 7 proponowanej decyzji określa warunki dostępu wyznaczonych organów do Eurodac. Dostęp taki jest dozwolony wyłącznie wtedy, gdy porównanie krajowych baz daktyloskopijnych oraz zautomatyzowanych baz daktyloskopijnych innych państw członkowskich na mocy decyzji Rady 2008/615/WSiSW – w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej⁽⁸⁾ – dało wynik negatywny oraz gdy: porównanie jest niezbędne do zwalczania przestępstw terrorystycznych i innych poważnych przestępstw, porównanie jest niezbędne w konkretnej sprawie oraz istnieją uzasadnione podstawy by uznać, że takie porównanie znacząco przyczyni się do zwalczania któregośkolwiek ze wspomnianych przestępstw. Inspektor zwraca uwagę, że w art. 7 nie ma wymogu, aby osoba, której dane daktyloskopijne są przedmiotem wniosku, była podejrzana o popełnienie któregośkolwiek ze wspomnianych przestępstw.

7. Należy przypomnieć, że utworzenie systemu Eurodac miało ułatwić stosowanie rozporządzenia dublińskiego pozwalającego ustalić, które państwo członkowskie odpowiada za rozpatrywanie wniosku o azyl, dzięki porównaniu danych daktyloskopijnych osób ubiegających się o azyl i nielegalnych imigrantów. System Eurodac pozwala państwom członkowskim zidentyfikować osoby występujące o azyl oraz osoby zatrzymane przy próbie nielegalnego przekroczenia zewnętrznej granicy Wspólnoty. Dzięki porównaniu danych daktyloskopijnych państwa członkowskie mogą stwierdzić, czy ubiegający się o azyl lub obywatel, którego pobyt w państwie członkowskim okazał się nielegalny, nie ubiegał się poprzednio o azyl w innym państwie członkowskim, albo też czy ubiegający się o azyl nie przedostał się na terytorium Unii nielegalnie. Gdy przyjmowano rozporządzenie o ustanowieniu Eurodac, nie przewidywano w nim dostępu policji do tej bazy: odciski palców miały być gromadzone w konkretnym celu określonym w art. 1 ust. 1 rozporządzenia o Eurodac.

8. Artykuł 1 ust. 2 proponowanego rozporządzenia rozszerza przeznaczenie systemu Eurodac, który miałby teraz służyć także prewencji, wykrywaniu i dochodzeniu przestępstw terrorystycznych oraz innych poważnych przestępstw kryminalnych na warunkach określonych w opiniowanych wnioskach. Ta zmiana przeznaczenia wyjaśniona jest w motywie 6 proponowanej decyzji, który głosi, że „ponieważ Eurodac został ustanowiony celem ułatwienia stosowania rozporządzenia dublińskiego, dostęp do Eurodac na potrzeby prewencji, wykrywania lub dochodzenia przestępstw terrorystycznych oraz innych poważnych przestępstw kryminalnych stanowi poważną zmianę pierwotnego celu Eurodac, związaną z ingerencją w prawo do poszanowania życia prywatnego jednostek, których dane osobowe przetwarzane są w Eurodac”.

9. Dostęp organów ścigania do Eurodac zapowiadano już wcześniej, kilka lat po przyjęciu rozporządzenia o EURODAC. W dokumentach – takich jak program haski, konkluzje Rady ds. WSiSW w składzie mieszanym z dnia 12–13 czerwca 2007 r. czy komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego z dnia 24 listopada 2005 r. w sprawie zwiększenia skuteczności, interoperacyjności i efektu synergii wynikającego ze współdziałania europejskich baz danych w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych⁽⁹⁾ – wspomina się: „W kontekście walki z terroryzmem i przestępczością Rada uznaje obecnie, że brak dostępu organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne do danych VIS stanowi niedociągnięcie. Takie samo stwierdzenie można także sformułować w odniesieniu do wszystkich danych SIS II dotyczących imigracji oraz danych Eurodac”.

10. Jak stwierdzono zarówno w ocenie skutków regulacji, jak i w nocie wyjaśniającej, wnioski w sprawie udostępnienia Eurodac organom ścigania zostały poważnie skrytykowane przez kilka zainteresowanych stron.

⁽⁵⁾ Opinia z dnia 20 stycznia 2006 r. na temat wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie wglądu do danych systemu informacji wizowej (VIS) dla organów państw członkowskich odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne oraz dla Europolu w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i innym poważnym przestępstwom oraz w celu wykrywania i ścigania tych przestępstw (COM(2005) 600 wersja ostateczna), Dz.U. C 97 z 25.4.2006, s. 6.

⁽⁶⁾ Opinia z dnia 18 lutego 2009 r. na temat wniosku w sprawie rozporządzenia dotyczącego ustanowienia systemu „Eurodac” do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (WE) nr (.../...) (ustanawiającego kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca) (COM(2008)825) oraz opinia z dnia 18 lutego 2009 r. na temat wniosku dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego lub bezpaństwowca (COM(2008) 820 wersja ostateczna).

⁽⁷⁾ Zob. zwłaszcza art. 1 proponowanej decyzji.

⁽⁸⁾ Dz.U. L 210 z 6.8.2008, s. 1, zwana dalej „decyzją z Prüm”.

⁽⁹⁾ COM(2005) 597 wersja ostateczna, pkt 4.6.

III. ZAKRES OPINII

11. W niniejszej opinii Inspektor przeanalizuje zasadność opiniowanych wniosków. W wyniku tej analizy Inspektor wyrazi poważne wątpliwości, czy opiniowane wnioski są zasadne i czy na ich podstawie powinno się przyjmować akty prawne.
12. Analiza będzie przebiegać następującymi etapami:
- a) punkt wyjścia: jak właściwie wyważyć potrzebę bezpieczeństwa publicznego względem prawa do ochrony danych;
 - b) opiniowane wnioski jako wyraz dwóch ogólniejszych tendencji:
 - (i) tendencji, by coraz bardziej ułatwiać organom ścigania korzystanie z danych gromadzonych w innych celach i dotyczących osób, które nie są bezpośrednio związane z określonym przestępstwem;
 - (ii) tendencji, by proponować nowe akty prawne jako uzupełnienie aktów już istniejących, ale jeszcze nie w pełni wdrożonych. Tendencja ta budzi wątpliwości, czy takie nowe akty są konieczne;
 - c) okoliczności dotyczące rozpatrywanej tu sprawy. Organy ścigania mają już dostęp do wielu informacji w tej dziedzinie;
 - d) opiniowany wniosek będzie miał głównie wpływ na określoną, bezbroną grupę społeczną – mianowicie na osoby ubiegające się o azyl – i może prowadzić do jeszcze większej jej stygmatyzacji;
 - e) termin przyjęcia wniosków. Opiniowane wnioski przyjęto, nie czekając aż w ogólnym kontekście sytuacyjnym zajdą dwie ważne zmiany, które mogą istotnie wpływać na oba wnioski: ogłoszenie programu sztokholmskiego oraz (ewentualne) wejście w życie traktatu lizbońskiego. Ponadto opiniowany wniosek został przedstawiony niezależnie od prac nad ogólnym przekształceniem rozporządzenia o EURODAC i rozporządzenia dublińskiego, które nadal są przedmiotem dyskusji na forum Rady i Parlamentu Europejskiego;
 - f) zgodność z art. 8 europejskiej konwencji praw człowieka.
13. W niniejszej opinii nie będą szczegółowo analizowane przepisy merytoryczne opiniowanych wniosków. Ogólnie rzecz biorąc przepisy te cechuje dobra jakość legislacyjna. Są one dobrze zredagowane i określają ściśle warunki, pod którymi wyznaczone organy państw członkowskich oraz Europol mogą wystąpić o porównanie danych daktyloskopijnych z danymi zapisanymi w centralnej bazie Eurodac.

Niemniej w pkt 49–50 znajdzie się kilka uwag na temat treści wniosków.

IV. PUNKT WYJŚCIA

14. Inspektor pragnie podkreślić, że lepsza wymiana informacji jest ważnym celem polityki Unii Europejskiej. Ten nacisk na wymianę informacji staje się jeszcze bardziej oczywisty w obliczu braku policji europejskiej, europejskiego sądownictwa karnego i całkowicie zharmonizowanej kontroli granic europejskich. Środki dotyczące informacji stanowią zatem niezbędny wkład Unii Europejskiej, dzięki któremu organy państw członkowskich mogą sobie skutecznie radzić z przestępczością transgraniczną i skutecznie chronić granice zewnętrzne. Niemniej środki te powinny sprzyjać nie tylko bezpieczeństwu obywateli, ale również ochronie ich podstawowych wolności.
15. Innymi słowy rządy potrzebują odpowiednich instrumentów, by zagwarantować bezpieczeństwo obywatela, ale w naszym europejskim społeczeństwie muszą jednocześnie w pełni przestrzegać podstawowych praw obywatelskich. Zapewnienie tej równowagi jest zadaniem unijnego prawodawcy. Potrzeba takiej równowagi jest jednoznacznie podkreślona przez Komisję w jej komunikacie z dnia 10 czerwca 2009 r. pt. „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli”⁽¹⁰⁾. Kwestia ta zajmuje też poczesne miejsce w dyskusjach nad nowym wieloletnim programem dotyczącym przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (tzw. programem sztokholmskim).
16. Należy tu podkreślić, że prawo o ochronie danych w żadnym wypadku nie godzi w słuszny interes rządów polegający na ochronie bezpieczeństwa publicznego. Jeżeli dane są potrzebne w konkretnym i zasadnym celu, można z nich korzystać, w razie konieczności z dodatkowymi środkami dającymi odpowiednie gwarancje. Istotne jest też, aby gromadzenie, wymienianie i przetwarzanie informacji było dyktowane wyłącznie konkretnymi potrzebami bezpieczeństwa i uwzględniało zasady ochrony danych.
17. Walka z przestępstwami terrorystycznymi i innymi poważnymi przestępstwami⁽¹¹⁾ może z powodzeniem uzasadniać przetwarzanie danych osobowych, o ile zachowane są podstawowe prawa dotyczące ochrony prywatności i danych. By jednak konieczność ingerencji nie budziła wątpliwości, musi być poparta jasnymi i niezaprzeczalnymi dowodami; należy też dowieść proporcjonalności przetwarzania danych. Wymóg ten nabiera jeszcze większej wagi w razie szerokiej ingerencji w prawa osób, które należą do jednej z bezbronych grup wymagających ochrony, jak przewidziano to w opiniowanych wnioskach.

⁽¹⁰⁾ COM(2009) 262 wersja ostateczna. Zob. także opinię Europejskiego Inspektora Ochrony Danych z dnia 10 lipca 2009 r. na temat tego komunikatu, pkt 22.

⁽¹¹⁾ Cele, w których dopuszcza się porównywanie danych daktyloskopijnych w art. 1 proponowanej decyzji.

V. KONTYNUACJA OGÓLNIJSZYCH TENDENCJI

Tendencja, by dawać organom ścigania szeroki dostęp do danych

18. Należy podkreślić, że opiniowane wnioski nie tylko wpisują się ogólny nurt, w którym organom ścigania przyznaje się dostęp do kilku wielkoskalowych systemów informacyjnych i identyfikacyjnych, ale są kolejnym wyrazem tendencji, by organom ścigania dawać dostęp do danych dotyczących osób, które w zasadzie nie są podejrzane o popełnienie żadnego przestępstwa. Ponadto chodzi o dane, które zgromadzono przecież w celach niezwiązanych ze zwalczaniem przestępczości. Oto najnowsze przykłady:

— dyrektywa 2006/24/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie zatrzymywania generowanych lub przetwarzanych danych w związku ze świadczeniem ogólnie dostępnych usług łączności elektronicznej lub udostępnianiem publicznych sieci łączności oraz zmieniająca dyrektywę 2002/58/WE⁽¹²⁾,

— decyzja Rady 2008/633/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie dostępu wyznaczonych organów państw członkowskich i Europolu do wizowego systemu informacyjnego (VIS) do celów jego przeglądania, w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i innym poważnym przestępstwom, ich wykrywania i ścigania⁽¹³⁾,

— wniosek dotyczący decyzji ramowej Rady w sprawie wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR) w celu egzekwowania prawa⁽¹⁴⁾.

19. W swoich opiniach na temat tych aktów Inspektor zajął krytyczne stanowisko wobec perspektywy, by organom ścigania przyznać dostęp do danych gromadzonych w innych celach i dotyczących osób, które nie są podejrzane o popełnienie żadnego przestępstwa. Podkreślił, że należy podać odpowiednie uzasadnienie oraz spełnić kryteria konieczności i proporcjonalności. W swojej opinii na temat PNR ostrzegł wręcz przed ewolucją w kierunku społeczeństwa totalnie nadzorowanego.

⁽¹²⁾ Dz.U. L 105 z 13.4.2006, s. 54. Opinia Europejskiego Inspektora Ochrony Danych z dnia 26 września 2005 r., Dz.U. C 298 z 29.11.2005, s. 1.

⁽¹³⁾ Dz.U. L 218 z 13.8.2008, s. 129.

⁽¹⁴⁾ Jeszcze nie przyjęty przez Radę; ostatnia wersja dostępna w rejestrze Rady pochodzi z dnia 29 czerwca 2009 r., dok. 5618/2/09. Opinia Europejskiego Inspektora Ochrony Danych z dnia 20 grudnia 2007 r., Dz.U. C 110 z 1.5.2008, s. 1.

20. Stanowisko to Inspektor sprecyzował w opinii na temat komunikatu Komisji z dnia 10 czerwca 2009 r. zatytułowanego „Przeźrenie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli”⁽¹⁵⁾. W opinii tej jednoznacznie wystąpił o to, by w programie sztokholmskim odnieść się do tendencji korzystania z informacji gromadzonych w innych celach. Konieczne są ściśle obwarowania, takie jak warunek, by prośby o dane były proporcjonalne, konkretnie ukierunkowane i zasadniczo oparte na podejrzeniach co do określonych osób.

Potrzeba ogólnej dyskusji nad udzielaniem dostępu organom ścigania

21. Niniejszą opinię należy również rozpatrywać w kontekście szerszej dyskusji nad przyszłością wymiany informacji w UE i nad nasilającą się tendencją udzielania dostępu organom ścigania do olbrzymich baz danych. Korzystając z okazji, Inspektor podkreśla, że każdy wniosek tego typu należy oceniać indywidualnie i że konieczna jest spójna, całościowa i przyszłościowa wizja tej problematyki, najlepiej powiązana z programem sztokholmskim.

22. Dziś, bardziej niż kiedykolwiek wcześniej, wyraźnie potrzebna jest głęboka refleksja nad pożądanym przebiegiem wymiany informacji w UE i nad kształtem wielkoskalowych systemów informatycznych. W refleksji tej trzeba należycie uwzględnić wpływ na ochronę prywatności oraz użyteczność w egzekwowaniu prawa: najpierw, gdy zgłaszane i omawiane są propozycje nowych aktów prawnych, a później – gdy zostają one wdrożone – za pomocą okresowych przeglądów. Problematyka ta wymaga też odpowiednio skonstruowanych gwarancji i większego nacisku na zasadę ograniczenia celu. Należy tu też zastanowić się nad (ewentualnym) wejściem w życie traktatu lizbońskiego i jego skutkami w odniesieniu do systemów, dla których podstawą są akty prawne pierwszego i trzeciego filara.

Ocena istniejących aktów

23. Opiniowane tu wnioski zostały przyjęte jako uzupełnienie istniejących już aktów prawnych pozwalających sprawdzać dane daktyloskopijne, ale jeszcze nie w pełni wdrożonych. Inspektor ma na myśli głównie decyzję z Prüm⁽¹⁶⁾, która powinna zostać wdrożona przez państwa członkowskie do czerwca 2011 roku. Na podstawie wspomnianej decyzji państwa członkowskie przyznają sobie nawzajem zautomatyzowany dostęp – m.in. do krajowych zautomatyzowanych systemów identyfikacji daktyloskopijnej (AFIS) – oparty na sprawdzaniu trafień (*hit/no hit*). Jeżeli kwerenda dokonana na podstawie decyzji z Prüm doprowadzi do trafienia, można od państwa członkowskiego, które wprowadziło odnośne odciski palców do swojego krajowego systemu AFIS, uzyskać informacje uzupełniające, w tym dane osobowe, na podstawie przepisów krajowych, w tym na zasadzie wzajemnej pomocy prawnej.

⁽¹⁵⁾ Zob. przypis 8.

⁽¹⁶⁾ Zob. także pkt 6 oraz przypis 6.

24. Innym aktem użytecznym w tym kontekście jest decyzja ramowa 2006/960/WSiSW w sprawie uproszczenia wymiany informacji i danych wywiadowczych między organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej⁽¹⁷⁾. Akt ten ułatwia wymianę informacji (tj. odcisków palców oraz informacji uzupełniających) przechowywanych przez organy ścigania w państwach członkowskich lub będących do dyspozycji tych organów. Z aktu tego można korzystać od dnia 18 grudnia 2008 r.
25. Jedynym istniejącym instrumentem, którym państwa członkowskie dysponują dłużej, jest tradycyjnie stosowana wzajemna pomoc prawna, w ramach której organy sądowe państw członkowskich mogą występować o dostęp do kryminalnych i innych zbiorów daktyloskopijnych, w tym do odcisków palców osób ubiegających się o azyl, na podstawie konwencji o wzajemnej pomocy w sprawach karnych.
26. Zdaniem Inspektora ważne jest, aby oceniając konieczność dostępu do EURODAC, najpierw wdrożyć i w praktyce ocenić wspomniane nowe akty UE pozwalające jednemu państwu członkowskiemu sprawdzić dane daktyloskopijne i inne dane w dziedzinie ochrony porządku publicznego, które posiada inne państwo członkowskie.
27. Zachowanie zasady proporcjonalności oznacza nie tylko, że proponowany środek ma być skuteczny, ale również że cel przewidziany we wniosku nie może zostać osiągnięty istniejącymi narzędziami. Narzędzia te należy starannie ocenić, zanim stworzy się dodatkowe czy nowe środki przetwarzania informacji osobowych. Zdaniem Inspektora nie przeprowadzono takiej wszechstronnej oceny.

VI. OKOLICZNOŚCI DOTYCZĄCE ROZPATRYWANEJ TU SPRAWY

28. Na początek Inspektor zwraca uwagę, że w komunikacie z dnia 24 listopada 2005 r. Komisja przypominała: „ubieganie się o azyl ani złożenie wniosku wizowego w żaden sposób nie wskazuje na to, że osoba dotychczas niewinna popełni przestępstwo lub akt terrorystyczny”⁽¹⁸⁾.
29. Opiniowane wnioski dotyczą dostępu do danych o osobach, które nie tylko zasadniczo nie są podejrzane o popełnienie jakiegokolwiek przestępstwa, ale również potrzebują wzmożonej ochrony, gdyż uciekają przed przesładowaniami. Osoby te stanowią szczególnie bezbronną grupę, a ich niepewną sytuację należy wziąć pod uwagę przy ocenie, czy proponowane środki są konieczne i proporcjonalne.
30. W nocie wyjaśniającej do proponowanej decyzji mówi się o strukturalnej luce informacyjnej i weryfikacyjnej wynika-

jącej z tego, że organy ścigania nie dysponują obecnie pojedynczym systemem pozwalającym ustalić, które państwo członkowskie posiada informacje na temat osoby ubiegającej się o azyl.

31. Być może tak faktycznie jest, ale nie daje to odpowiedzi na pytanie, dlaczego takich informacji potrzeba o osobach ubiegających się o azyl, które jak już powiedziano, stanowią grupę bezbronną i zasadniczo nie budzącą podejrzeń, gdy tymczasem nie są dostępne analogiczne informacje daktyloskopijne żadnej innej grupy społecznej. Mogą istnieć ku temu powody, ale Komisja ich nie podaje.
32. Inspektor zwraca też uwagę na inny argument mający uzasadniać opiniowane wnioski. W nocie wyjaśniającej do proponowanej decyzji nadmieniano, że jeżeli kwerenda dokonana na podstawie decyzji z Prüm doprowadzi do trafienia, można od państwa członkowskiego, które wprowadziło odnośne odciski palców do swojego krajowego systemu AFIS, uzyskać informacje uzupełniające, w tym dane osobowe, na podstawie przepisów krajowych, w tym na zasadzie wzajemnej pomocy prawnej. Przy czym zdaje się, że Komisja w uzasadnieniu opiniowanego wniosku jako argumentem posługuje się faktem, że „procedura ta może wprawdzie zakończyć się powodzeniem w przypadku tych państw członkowskich, które przechowują odciski palców osób ubiegających się o azyl łącznie z innymi odciskami palców zgromadzonymi przez organy ścigania w krajowych systemach AFIS, ale będzie bezowocna w przypadku tych państw członkowskich, które przechowują odciski palców osób ubiegających się o azyl w swoich krajowych AFIS tylko wtedy, jeśli pozostają one w związku z przestępstwem”. Argument ten wysunięty jest także w ocenie skutków regulacji, towarzyszącej opiniowanym wnioskom.

33. Zdaniem Inspektora argument taki jest bezwartościowy. Systematyczne zapisywanie odcisków palców osób ubiegających się o azyl, które nie były zamieszczone w żadne przestępstwo, w jednej bazie danych z innymi odciskami gromadzonymi przez organy ścigania w odniesieniu do osób ubiegających się o azyl i/lub innych osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa lub skazanych budzi już samo w sobie poważne wątpliwości w świetle zasady ograniczenia celu oraz legalności przetwarzania danych. Zamiast powoływać się na ten argument Komisja powinna rozpatrzyć, czy taki systematyczny zapis jest zgodny z prawem UE o ochronie danych.

VII. TERMIN PRZYJĘCIA WNIOSKU

34. Opiniowane wnioski zostały przyjęte przez Komisję w chwili, gdy zmienia się kontekst sytuacyjny.

⁽¹⁷⁾ Dz.U. L 386 z 29.12.2006, s. 89.

⁽¹⁸⁾ Komunikat przywołany w pkt 9 niniejszej opinii.

35. Po pierwsze oczekuje się, że w grudniu 2009 r. nastąpi przyjęcie programu sztokholmskiego. Od kilku miesięcy toczą się intensywne rozmowy na temat redakcji tego wieloletniego programu dotyczącego przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Ważną kwestią w nim podejmowaną będzie stosowanie i wymiana informacji, w tym stworzenie europejskiego modelu informacji⁽¹⁹⁾ czy europejskiej strategii zarządzania informacjami do celów ochrony bezpieczeństwa⁽²⁰⁾. W tym względzie Inspektor opowiada się za wyważonym podejściem, przewidującym, że gwarancje co do ochrony prywatności i danych będą wbudowane w systemy informacyjne na najwcześniejszym możliwym etapie. W ścisłym związku z programem sztokholmskim pozostaje działalność grupy *ad hoc* ds. wymiany informacji, która istnieje w strukturach Rady. Działania te najprawdopodobniej obejmą też problematykę opiniowanych tu wniosków.
36. Po drugie Inspektor zwraca uwagę, że należy zastanowić się, jak wejście w życie traktatu lizbońskiego wpłynie w przyszłości na legislację w dziedzinie ochrony porządku publicznego. Pierwsza zmiana będzie polegać na tym, że każdy wniosek tego typu będzie w przyszłości podlegać zwykłej procedurze legislacyjnej, czyli że po równi zaangażowane będą Rada i Parlament Europejski. Druga zmiana dotyczy likwidacji filarowej struktury utworzonej przez traktat UE. Traktat lizboński może wymagać, by Komisja przedstawiła nowy wniosek oparty na tej nowej podstawie prawnej, ewentualnie nawet by połączyła proponowane rozporządzenie i proponowaną decyzję w jeden akt prawny, co abstrahując od innych kwestii, pozytywnie wpłynie na jasność prawną.
37. Po trzecie Inspektor kwestionuje również potrzebę przyjmowania tego wniosku w trybie innym niż ogólne przekształcenie rozporządzenia o Eurodac i rozporządzenia dublińskiego, z których oba są jeszcze omawiane przez Parlament i Radę. Przyjęcie opiniowanych tu wniosków skutkowałooby tym, że choć zasadnicze dyskusje nad modyfikacją systemu Eurodac nie zakończyły się jeszcze, przeznaczenie systemu uległoby zmianie, a to oznaczałoby kolejną znaczną modyfikację systemu. W imię spójności oba opiniowane wnioski powinny być ujęte w ogólnym przekształceniu⁽²¹⁾ lub odłożone do czasu przyjęcia pierwszej ze wspomnianych modyfikacji.
38. W tej sytuacji lepiej jest odłożyć przyjęcie opiniowanego wniosku, tak by uniknąć niejasności prawnych. Nawet Komisja nie twierdzi, że opiniowane wnioski należy przyjąć w trybie pilnym, ani też żadne inne okoliczności nie przemawiają za pośpiechem.

VIII. ZGODNOŚĆ Z ART. 8 EUROPEJSKIEJ KONWENCJI PRAW CZŁOWIEKA

39. Nota wyjaśniająca do proponowanego rozporządzenia otwarcie mówi o zgodności z prawami podstawowymi,

w tym z art. 8 unijnej karty praw podstawowych dotyczącym ochrony danych osobowych. W nocie tej Komisja tłumaczy, że sformułowano we wniosku ściśle warunki, po to aby przetwarzanie danych osobowych na potrzeby organów ścigania nie naruszało podstawowego prawa do ochrony danych osobowych, a zwłaszcza zasady konieczności i proporcjonalności.

40. To stwierdzenie Komisji nie przekonuje jednak Inspektora. Zwraca on uwagę, że rozstrzygające znaczenie ma ocena, czy opiniowane wnioski spełniają kryteria legalności w świetle art. 8 europejskiej konwencji praw człowieka według wykładni Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Opiniowane wnioski powinny spełniać zasadę konieczności i proporcjonalności, co należy sprawdzić w kontekście instrumentów już dostępnych. Komisja powinna tego wiarygodnie dowieść w opiniowanym wniosku lub w nocie wyjaśniającej. Kluczową sprawą w tym względzie jest sprawa *S. i Marper* przeciwko *Zjednoczonemu Królestwu*⁽²²⁾.
41. Motyw 6 proponowanej decyzji głosi: „[w]szelkie takie ingerencje muszą być zgodne z prawem, które musi być sformułowane na tyle precyzyjnie, by umożliwić jednostkom dostosowanie ich postępowania, oraz które musi chronić jednostki przed arbitralnością, jak również wskazywać dostatecznie jasno zakres swobody powierzonej właściwym organom oraz tryb korzystania z tej swobody. W demokratycznym społeczeństwie wszelkie ingerencje muszą być konieczne dla osiągnięcia zgodnych z prawem i proporcjonalnych celów oraz muszą być proporcjonalne do zgodnego z prawem celu, którego osiągnięciu mają służyć”. Niemniej motywy nie wyjaśniają, dlaczego ten proponowany akt jest konieczny.
42. Z ustalonego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, że taką ingerencję uznaje się w społeczeństwie demokratycznym za konieczną, jeżeli służy ona zasadnemu celowi, tak jak tego wymaga art. 8 ust. 2 europejskiej konwencji praw człowieka – jeżeli wychodzi naprzeciw „nadrzędnej potrzebie społecznej”, a zwłaszcza jeżeli jest ona proporcjonalna do zamierzonego zasadnego celu i powody podawane jako jej uzasadnienie przez organy krajowe są „istotne i wystarczające”⁽²³⁾. Ponadto organy krajowe korzystają z zakresu uznania, „którego szerokość zależy nie tylko od celu, ale także od samego charakteru ingerencji”⁽²⁴⁾. Zakres tego uznania będzie tym węższy, im zagrożone prawo jest ważniejsze dla faktycznego korzystania przez daną osobę z praw osobistych lub podstawowych⁽²⁵⁾.

⁽²²⁾ Połączone wnioski 30562/04 oraz 30566/04, wyrok z dnia 4 grudnia 2008 r. w sprawie *S. i Marper* przeciwko *Zjednoczonemu Królestwu*, ECHR, jeszcze nieopublikowane.

⁽²³⁾ Zob. m.in. wyrok z dnia 24 listopada 1986 r. w sprawie *Gillow* przeciwko *Zjednoczonemu Królestwu*, seria A, nr 109, § 55.

⁽²⁴⁾ Zob. wyrok z dnia 26 marca 1987 r. w sprawie *Leander* przeciwko *Szwecji*, seria A, nr 116, § 59. Zob. też wyrok ETS z dnia 20 maja 2003 r. w sprawach połączonych C-465/2000, C-138/01 i C-139/01 *Österreichischer Rundfunk* i inni, ETS [2003], s. I-4989, § 83.

⁽²⁵⁾ Wyrok z dnia 27 maja 2004 r. w sprawie *Connors* przeciwko *Zjednoczonemu Królestwu*, nr 66746/01, § 82.

⁽¹⁹⁾ Termin stosowany w komunikacie Komisji z dnia 10 czerwca 2009 r., o którym mowa w przypisie 8.

⁽²⁰⁾ Termin stosowany przez prezydencję szwedzką.

⁽²¹⁾ Zob. pkt 4.

43. W tym kontekście należy przede wszystkim ocenić cel zamierzonego przetwarzania danych osobowych: czy cel ten wskazano jednoznacznie i czy dowiedziono jego konieczności i proporcjonalności? Należy także wykazać, że nie ma żadnych innych, mniej inwazyjnych środków osiągnięcia zamierzonego celu.
44. W opiniowanym wniosku twierdzi się, że pierwotne przeznaczenie systemu Eurodac zostało zmodyfikowane, co wyjaśnia motyw 6 proponowanej decyzji⁽²⁶⁾. Jednak sama zmiana tekstu legislacyjnego nie da w wyniku środka, który będzie zgodny z art. 8 europejskiej konwencji praw człowieka. Można nawet spierać się, że modyfikacja legislacyjna wcale nie powoduje zmiany przeznaczenia. Dane będą również w przyszłości przechowywane w systemie Eurodac jedynie po to, by ułatwić stosowanie rozporządzenia dublińskiego. Tylko w wyjątkowych sytuacjach, jak stwierdzono wcześniej w niniejszej opinii, organy ścigania państw członkowskich będą miały do nich dostęp. A zatem opiniowane wnioski nie modyfikują przeznaczenia systemu; należy je traktować tylko jako wyjątki od zasady ograniczenia celu, dopuszczalne pod pewnymi warunkami na mocy art. 13 dyrektywy 95/46/WE. Niemniej Inspektor nie jest przekonany, by w rozpatrywanej tu sprawie warunki te były spełnione.
45. Inspektor podkreśla w tym względzie, że samo stwierdzenie zmiany przeznaczenia zawarte w opiniowanym wniosku legislacyjnym nie czyni tego wniosku akceptowalnym. Sama zmiana legislacyjna nie wpływa na ocenę tego, czy opiniowane wnioski są konieczne w społeczeństwie demokratycznym, proporcjonalne i pod innymi względami do zaakceptowania w świetle przepisów przywołanych w poprzednim punkcie.
46. Inwazyjny charakter aktów zaproponowanych przez Komisję jest ewidentny. Natomiast ich użyteczność i konieczność bynajmniej nie została w opiniowanych wnioskach wykazana. Konieczność należy wykazać merytorycznymi dowodami unaoczniającymi związek między osobami ubiegającymi się o azyl a terroryzmem i/lub poważną przestępczością. Zabrakło tego w opiniowanych wnioskach. Co prawda osoby podejrzane mogą znaleźć się na terytorium UE dzięki fikcyjnemu wnioskowi o azyl, ale sama możliwość nie czyni z tego scenariusza ogólnej zasady, która uzasadniałaby przyjęcie opiniowanych aktów.
47. Ponadto w obecnym kontekście szczególnie niepokoi niebezpieczeństwo stygmatyzacji, wynikające z tego, że osoby ubiegające się o azyl, które nie zostały skazane za popełnienie żadnego przestępstwa i mają prawo do domniemania niewinności, są traktowane tak samo jak osoby z góry podejrzane⁽²⁷⁾. W tym względzie Europejski Trybunał Praw Człowieka zaznacza, że zapisane w konwencji prawo każdej osoby do domniemania niewin-

ności obejmuje też ogólną zasadę, zgodnie z którą nie wolno wysuwać żadnych podejrzeń co do niewinności osoby, po tym jak została ona uniewinniona⁽²⁸⁾.

48. Oprócz tego zdaniem Inspektora ewentualny argument, jakoby bezpośredni dostęp organów ścigania do systemu Eurodac był poręczny, łatwy i szybki, nie wystarczy, by opiniowany wniosek spełnił kryterium konieczności. Dowód konieczności nie może opierać się na samej użyteczności dostępu, nawet przy ścisłych gwarancjach ochrony danych. Podsumowując, Inspektor żywi poważne wątpliwości, czy opiniowane wnioski są zasadne w świetle art. 8 europejskiej konwencji praw człowieka.

IX. KILKA UWAG CO DO TREŚCI WNIOSKÓW

49. Przy okazji Inspektor zaleca, aby w art. 2a proponowanego rozporządzenia stwierdzić albo alternatywnie dodać w proponowanej decyzji stwierdzenie, że dostępu do systemu Eurodac można udzielić organom ścigania, jeżeli mają one konkretny powód, by sądzić, że podejrzany uprzednio wystąpił o azyl. Stwierdzenie takie jest zasugerowane w nocie wyjaśniającej, ale nie ujęte w samym tekście wniosku. Zdaniem Inspektora takie zabezpieczenie będzie miało istotny walor. Niemniej niniejsza sugestia nie oznacza jeszcze, że Inspektor akceptuje zasadę udzielania dostępu organom ścigania do systemu Eurodac. Chodzi tu jedynie o pomniejsze zalecenie.
50. Inspektor zwraca również uwagę, że rygorystyczne kryteria udzielania dostępu do systemu Eurodac wyznaczonym organom⁽²⁹⁾ nie mają zastosowanie do Europolu. Europol może występować o porównanie danych na potrzeby konkretnej analizy lub analizy mającej charakter ogólny lub strategiczny. Inspektor zastanawia się, jak szersze ułatwienia przyznane Europolowi mają się do rozumowania przedstawionego przez Komisję, zgodnie z którym dostęp jest konieczny tylko w określonych sprawach, w określonych okolicznościach i pod ścisłymi warunkami.

X. PODSUMOWANIE

51. Inspektor wyraża poważne wątpliwości, czy opiniowane wnioski są zasadne i czy na ich podstawie powinno się przyjmować akty prawne. Wątpliwości te wynikają z uwag przedstawionych w niniejszej opinii, które można podsumować następująco:
52. Inspektor pragnie podkreślić, że lepsza wymiana informacji jest ważnym celem polityki Unii Europejskiej. Rządy potrzebują odpowiednich narzędzi, by zapewniać obywatelom bezpieczeństwo, jednak w naszym europejskim społeczeństwie muszą także w pełni przestrzegać ich praw podstawowych. Zapewnienie tej równowagi jest zadaniem unijnego prawodawcy.

⁽²⁶⁾ Zob. pkt 8 niniejszej opinii.

⁽²⁷⁾ S i Marper.

⁽²⁸⁾ Sprawa *Asan Rushiti* przeciwko Austrii, nr 28389/95, § 31, 21 marca 2000 r. wraz z kolejnymi odniesieniami, 33 EHRR 56.

⁽²⁹⁾ Artykuł 7 proponowanej decyzji; zob. pkt 6 niniejszej opinii.

53. Zwalczenie przestępstw terrorystycznych i innych poważnych przestępstw może być zasadną podstawą, by zezwolić na przetwarzanie danych osobowych, o ile konieczność ingerencji poparta będzie jednoznacznymi i niezaprzeczalnymi dowodami, a proporcjonalność przetwarzania zostanie wykazana. Jest to konieczne tym bardziej, że opiniowane wnioski dotyczą bezbronnej grupy potrzebującej zwiększonej ochrony, gdyż jest to grupa uciekająca przed prześladowaniami. Niepewną sytuację odnośnych osób należy wziąć pod uwagę przy ocenie, czy proponowane środki są konieczne i proporcjonalne. Inspektor podkreśla też niebezpieczeństwo stygmatyzacji.
54. Inspektor zaleca ocenienie zasadności opiniowanych wniosków w szerszym kontekście, obejmującym zwłaszcza:
- a) tendencję, by organom ścigania przyznawać dostęp do danych gromadzonych w innych celach i dotyczących osób, które nie są podejrzane o popełnienie żadnego przestępstwa;
 - b) potrzebę, by każdy wniosek tego typu oceniać indywidualnie i by stworzyć spójną, całościową i przyszłościową wizję tej problematyki, najlepiej powiązaną z programem sztokholmskim;
 - c) potrzebę, by najpierw wdrożyć i ocenić pozostałe nowe unijne akty prawne pozwalające jednemu państwu członkowskiemu sprawdzać dane daktyloskopijne i inne dane w dziedzinie ochrony porządku publicznego, które posiada inne państwo członkowskie;
- d) pilny charakter wniosku w świetle zmieniających się uwarunkowań prawnych i politycznych.
55. Jeżeli chodzi o zgodność opiniowanych wniosków z art. 8 europejskiej konwencji praw człowieka, Inspektor kwestionuje zmianę przeznaczenia systemu i podkreśla, że samo stwierdzenie tej zmiany we wniosku legislacyjnym takiej zmiany jeszcze nie stanowi. Ponadto sama zmiana legislacyjna nie wpływa na ocenę tego, czy opiniowane tu wnioski są konieczne w społeczeństwie demokratycznym, proporcjonalne i pod innymi względami do zaakceptowania, zwłaszcza w świetle przepisów o ograniczeniu celu zawartych w dyrektywie 95/46/WE.
56. Inspektor podkreśla, że konieczność należy wykazać merytorycznymi dowodami unaoczniającymi związek między osobami ubiegającymi się o azyl a terroryzmem i/lub poważną przestępczością. Zabrakło tego w opiniowanych wnioskach.
57. Na koniec, Inspektor z zadowoleniem przyjmuje fakt przeprowadzenia z nim konsultacji i zaleca, aby o konsultacji tej wspomnieć w motywach wniosku, tak jak to czyniono w wielu innych aktach legislacyjnych, co do których konsultowano się z Inspektorem zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 45/2001. Formułuje także kilka uwag co do treści opiniowanych wniosków.

Sporządzono w Brukseli dnia 7 października 2009 r.

Peter HUSTINX
Europejski Inspektor Ochrony Danych