Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
LAILA MEDINA
prednesené 29. júna 2023[1]

Vec C-61/22

RL
proti
Landeshauptstadt Wiesbaden

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Verwaltungsgericht Wiesbaden (Správny súd Wiesbaden, Nemecko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Nariadenie (EÚ) 2019/1157 – Posilnenie zabezpečenia preukazov totožnosti občanov Únie – Článok 3 ods. 5 – Povinnosť odoberania odtlačkov prstov a ich uchovávania vo vysoko bezpečnom pamäťovom médiu – Platnosť – Právny základ – Článok 21 ods. 2 ZFEÚ – Článok 77 ods. 3 ZFEÚ – Charta základných práv Európskej únie – Články 7 a 8 – Rešpektovanie súkromného a rodinného života – Ochrana osobných údajov – Článok 52 ods. 1 – Zásada proporcionality – Všeobecné nariadenie o ochrane údajov – Článok 35 ods. 10 – Posúdenie vplyvu na ochranu údajov“

I. Úvod

1. Tento návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka platnosti článku 3 ods. 5 nariadenia 2019/1157[2], v ktorom sa stanovuje povinnosť, že každý novovydaný preukaz totožnosti v členských štátoch musí v rámci vysoko bezpečného pamäťového média obsahovať snímku odtlačkov prstov držiteľa.[3] Návrh bol podaný v priebehu sporu medzi RL a Landeshauptstadt Wiesbaden (Nemecko), ktorý sa týkal správneho rozhodnutia, ktorým druhá uvedená strana odmietla vydať preukaz totožnosti bez snímky odtlačku prsta uloženej v jeho čipe.

[1] Jazyk prednesu: angličtina.

[2] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1157 z 20. júna 2019 o posilnení zabezpečenia preukazov totožnosti občanov Únie a dokladov o pobyte vydávaných občanom Únie a ich rodinným príslušníkom vykonávajúcim svoje právo na voľný pohyb (Ú. v. EÚ L 188, 2019, s. 67) (ďalej len „nariadenie 2019/1157“).

[3] Táto povinnosť platí od 2. augusta 2021. Pozri článok 16 nariadenia 2019/1157.

2. Vnútroštátny súd vo svojom návrhu požaduje objasniť po prvé, či bol vhodným základom na prijatie nariadenia (EÚ) 2019/1157 článok 21 ods. 2 ZFEÚ, po druhé, či je článok 3 ods. 5 tohto nariadenia zlučiteľný s článkami 7 a 8 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“) v spojení s jej článkom 52 ods. 1, a po tretie, či je uvedené nariadenie v súlade s povinnosťou vykonať posúdenie vplyvu na ochranu údajov podľa článku 35 ods. 10 GDPR [4].

3. Bez ohľadu na rozdiely medzi preukazmi totožnosti a cestovnými pasmi je táto vec tematickým rozšírením rozsudku Schwarz [5]. V tomto rozsudku Súdny dvor preskúmal platnosť článku 1 ods. 2 nariadenia (ES) č. 2252/2004 [6], v ktorom sa stanovuje povinný zber odtlačkov prstov a ich uchovávanie v cestovných pasoch a iných cestovných dokladoch vydávaných členskými štátmi. [7]

II. Právny rámec

A. Právo Únie

1. Nariadenie 2019/1157

4. V odôvodneniach 1, 2, 3, 4, 5, 15, 17, 18, 21 a 28 nariadenia 2019/1157 sa stanovuje:

„(1) Zmluvou o Európskej únii (ďalej len ‚Zmluva o EÚ‘) sa rozhodlo uľahčiť voľný pohyb osôb a pritom zaručiť bezpečnosť národov Európy utvorením priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti v súlade s ustanoveniami Zmluvy o EÚ a Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len ‚ZFEÚ‘).

(2) Občianstvom Únie sa priznáva každému občanovi Únie právo na voľný pohyb s výhradou určitých obmedzení a podmienok. [Smernicou 2004/38 [8]] sa uvedené právo stáva účinným. Článkom 45 [Charty] sa takisto zabezpečuje sloboda pohybu a pobytu. Sloboda pohybu znamená právo odchádzať z členských štátov a vstupovať do nich s platným preukazom totožnosti alebo pasom.

(3) Podľa [smernice 2004/38] majú členské štáty vydávať a obnovovať preukazy totožnosti alebo pasy svojim štátnym príslušníkom v súlade so svojimi vnútroštátnymi právnymi predpismi. …

(4) [Smernica 2004/38] stanovuje, že členské štáty môžu prijať potrebné opatrenia na odmietnutie, ukončenie alebo zrušenie akéhokoľvek práva priznaného podľa uvedenej smernice v prípade zneužívania práv alebo podvodu. Falšovanie dokladov alebo nesprávne predloženie vecnej skutočnosti týkajúcej sa podmienok súvisiacich s právom na pobyt boli identifikované ako typické príklady podvodu podľa uvedenej smernice.

[4] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov) (Ú. v. EÚ L 119, 2016, s. 1) (ďalej len „GDPR“).

[5] Rozsudok zo 17. októbra 2013, Schwarz (C-291/12, EU:C:2013:670) (ďalej len „rozsudok Schwarz“).

[6] Nariadenie Rady z 13. decembra 2004 o normách pre bezpečnostné znaky a biometriu v pasoch a cestovných dokladoch vydávaných členskými štátmi (Ú. v. EÚ L 385, 2004, s. 1) (ďalej len „nariadenie č. 2252/2004“).

[7] Prejednávaná vec takisto úzko súvisí s vecou C-280/22, Kinderrechtencoalitie Vlaanderen a Liga voor Mensenrechten, ktorá sa v súčasnosti prejednáva na Súdnom dvore.

[8] Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Ú. v. EÚ L 158, 2004, s. 77; Mim. vyd. 05/005, s. 46), v znení zmien (ďalej len „smernica 2004/38“).

(5) Medzi úrovňami zabezpečenia národných preukazov totožnosti, ktoré vydávajú členské štáty, a povolení na pobyt pre občanov Únie, ktorí majú pobyt v inom členskom štáte, a ich rodinných príslušníkov existujú značné rozdiely. Uvedené rozdiely zvyšujú riziko pozmeňovania dokladov a s tým súvisiacich podvodov a tiež spôsobujú občanom aj praktické problémy, keď chcú uplatniť svoje právo na voľný pohyb. …

…

(15) … Lepšie preukazy totožnosti by mali zabezpečiť jednoduchšiu identifikáciu a prispieť k lepšiemu prístupu k službám.

…

(17) Ochranné prvky sú potrebné na overenie toho, či je doklad pravý, a na zistenie totožnosti osoby. Stanovenie minimálnych bezpečnostných noriem a začlenenie biometrických údajov do preukazov totožnosti… predstavujú dôležité kroky k tomu, aby bolo ich používanie v Únii bezpečnejšie. Zaradenie týchto biometrických znakov by malo občanom Únie umožniť v plnej miere využívať svoje práva na voľný pohyb.

(18) Uchovávanie podoby tváre a dvoch odtlačkov prstov (ďalej len ‚biometrické údaje‘) v preukazoch totožnosti a pobytových preukazoch, ako sa už stanovilo v súvislosti s biometrickými pasmi a povoleniami na pobyt pre štátnych príslušníkov tretích krajín, je najvhodnejšou kombináciou spoľahlivej identifikácie a overovania so zníženým rizikom podvodu s cieľom posilniť zabezpečenie preukazov totožnosti a pobytových preukazov.

…

(21) Toto nariadenie neposkytuje právny základ na vytvorenie alebo vedenie databáz na vnútroštátnej úrovni na účely uchovávania biometrických údajov v členských štátoch, čo je záležitosť vnútroštátneho práva, ktoré musí byť v súlade s právom Únie v oblasti ochrany údajov. Okrem toho, toto nariadenie neposkytuje právny základ na vytvorenie alebo vedenie centralizovanej databázy na úrovni Únie.

…

(28) Zavedenie minimálnych bezpečnostných noriem a noriem formátu preukazov totožnosti by malo členským štátom umožniť spoľahnúť sa na pravosť týchto dokladov, keď občania Únie uplatňujú svoje právo na voľný pohyb. Zavedenie prísnejších bezpečnostných noriem by malo poskytnúť dostatočné záruky verejným orgánom a súkromným subjektom, aby sa mohli spoľahnúť na pravosť preukazov totožnosti, ak ich občania Únie používajú na účely identifikácie.“

5. V článku 1 nariadenia 2019/1157, nazvanom „Predmet úpravy“, sa stanovuje:

„Týmto nariadením sa posilňujú bezpečnostné normy vzťahujúce sa na preukazy totožnosti vydávané členskými štátmi ich štátnym príslušníkom… pri uplatňovaní ich práva na voľný pohyb v Únii.“

6. V článku 3 nariadenia 2019/1157, nazvanom „Bezpečnostné normy/formát/špecifikácie“, sa stanovuje:

„1. Preukazy totožnosti vydávané členskými štátmi sa vyhotovujú vo formáte ID-1 a obsahujú strojovo čitateľnú zónu (ďalej len ‚SČZ‘). Takéto preukazy totožnosti vychádzajú zo špecifikácií a minimálnych bezpečnostných noriem stanovených v dokumente ICAO 9303 a spĺňajú požiadavky stanovené v písmenách c), d), f) a g) prílohy k nariadeniu (ES) č. 1030/2002 v znení zmenenom nariadením (EÚ) 2017/1954.

…

5. Preukazy totožnosti musia obsahovať vysoko bezpečné pamäťové médium, ktoré obsahuje podobu tváre držiteľa preukazu a dva odtlačky prstov v interoperabilných digitálnych formátoch. Na odoberanie biometrických identifikačných znakov členské štáty uplatňujú technické špecifikácie stanovené vo vykonávacom rozhodnutí Komisie C(2018)7767[9].

6. Pamäťové médium má dostatočnú kapacitu a schopnosť zaručiť integritu, pravosť a dôvernosť údajov. Uložené údaje musia byť prístupné bezkontaktne a byť chránené, ako je stanovené vo vykonávacom rozhodnutí C(2018)7767. Členské štáty si vymieňajú informácie potrebné na overenie pamäťového média a na prístup k biometrickým údajom uvedeným v odseku 5 a ich kontrolu.

7. Deti mladšie ako 12 rokov môžu byť oslobodené od požiadavky poskytnúť odtlačky prstov.

Deti mladšie ako šesť rokov sú oslobodené od požiadavky poskytnúť odtlačky prstov.

Od požiadavky poskytnúť odtlačky prstov sú oslobodené osoby, od ktorých je fyzicky nemožné odobrať odtlačky prstov.

…“

7. V článku 10 nariadenia 2019/1157, nazvanom „Zber biometrických identifikačných znakov“, sa stanovuje:

„1. Biometrické identifikačné znaky zbierajú len kvalifikovaní a riadne oprávnení pracovníci určení orgánmi zodpovednými za vydávanie preukazov totožnosti alebo pobytových preukazov na účel vloženia týchto identifikačných znakov do vysoko bezpečného pamäťového média stanoveného v článku 3 ods. 5 v prípade preukazov totožnosti…

S cieľom zabezpečiť konzistentnosť biometrických identifikačných znakov s totožnosťou žiadateľa sa žiadateľ musí v priebehu procesu vydávania preukazu v prípade každej žiadosti dostaviť aspoň jedenkrát osobne.

2. Členské štáty zaručia zavedenie primeraných a účinných postupov zberu biometrických identifikačných znakov a súlad týchto postupov s právami a so zásadami stanovenými v Charte, Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd a Dohovore Organizácie Spojených národov o právach dieťaťa.

[9] Vykonávacie rozhodnutie Komisie z 30. novembra 2018, ktorým sa stanovujú technické špecifikácie pre jednotný formát povolení na pobyt pre štátnych príslušníkov tretích krajín a ktorým sa zrušuje rozhodnutie C(2002)3069 (C(2018)7767) (ďalej len „rozhodnutie Komisie C(2018)7767“).

…

3. Okrem prípadu, keď je to potrebné na spracovanie v súlade s právom Únie a vnútroštátnym právom, sa biometrické identifikačné znaky uchovávané na účely personalizácie preukazov totožnosti alebo dokladov o pobyte uchovávajú nanajvýš bezpečným spôsobom a len do dátumu vyzdvihnutia dokladu, a v žiadnom prípade nie dlhšie ako 90 dní odo dňa vydania dokladu. Po uplynutí tejto do[b]y sa tieto biometrické identifikačné znaky okamžite vymažú alebo zničia.“

8. Článok 11 nariadenia 2019/1157, nazvaný „Ochrana osobných údajov a zodpovednosť“, znie takto:

„1. Bez toho, aby bolo dotknuté [GDPR], členské štáty zaistia bezpečnosť, integritu, pravosť a dôvernosť údajov zozbieraných a uchovávaných na účely tohto nariadenia.

2. Orgány zodpovedné za vydávanie preukazov totožnosti a dokladov o pobyte sa na účely tohto nariadenia považujú za prevádzkovateľa uvedeného v článku 4 ods. 7 [GDPR] a sú zodpovedné za spracovanie osobných údajov.

3. Členské štáty zabezpečia, aby orgány dohľadu mohli v plnej miere vykonávať svoje úlohy uvedené [v GDPR] vrátane prístupu ku všetkým osobným údajom a všetkým potrebným informáciám, ako aj prístupu príslušných orgánov do akýchkoľvek priestorov alebo k akémukoľvek vybaveniu na spracovanie údajov.

…

5. Informácie v strojovo čitateľnej podobe sa do preukazu totožnosti… vložia iba v súlade s týmto nariadením a vnútroštátnym právom vydávajúceho členského štátu.

6. Biometrické údaje uložené v pamäťovom médiu preukazov totožnosti a dokladov o pobyte používajú v súlade s právom Únie a vnútroštátnym právom len riadne oprávnení pracovníci príslušných vnútroštátnych orgánov a agentúr Únie na overenie:

a) pravosti preukazu totožnosti alebo dokladu o pobyte;

b) totožnosti držiteľa pomocou priamo dostupných porovnateľných znakov, ak sa podľa zákona vyžaduje predloženie preukazu totožnosti alebo dokladu o pobyte.

…“

2. Všeobecné nariadenie o ochrane údajov

9. Článok 6 GDPR, nazvaný „Zákonnosť spracúvania“, znie takto:

„1. Spracúvanie je zákonné iba vtedy a iba v tom rozsahu, keď je splnená aspoň jedna z týchto podmienok:

…

c) spracúvanie je nevyhnutné na splnenie zákonnej povinnosti prevádzkovateľa;

d) spracúvanie je nevyhnutné, aby sa ochránili životne dôležité záujmy dotknutej osoby alebo inej fyzickej osoby;

e) spracúvanie je nevyhnutné na splnenie úlohy realizovanej vo verejnom záujme alebo pri výkone verejnej moci zverenej prevádzkovateľovi;

…“

10. V článku 35 GDPR, nazvanom „Posúdenie vplyvu na ochranu údajov“, sa stanovuje:

„1. Ak typ spracúvania, najmä s využitím nových technológií a s ohľadom na povahu, rozsah, kontext a účely spracúvania, pravdepodobne povedie k vysokému riziku pre práva a slobody fyzických osôb, prevádzkovateľ pred spracúvaním vykoná posúdenie vplyvu plánovaných spracovateľských operácií na ochranu osobných údajov. Pre súbor podobných spracovateľských operácií, ktoré predstavujú podobné vysoké riziká, môže byť dostatočné jedno posúdenie.

…

10. Ak má spracúvanie podľa článku 6 ods. 1 písm. c) alebo e) právny základ v práve Únie alebo v práve členského štátu, ktorému prevádzkovateľ podlieha, a toto právo upravuje konkrétnu spracovateľskú operáciu alebo súbor daných operácií, a posúdenie vplyvu na ochranu údajov sa už vykonalo v rámci všeobecného posúdenia vplyvu v súvislosti s prijatím tohto právneho základu, odseky 1 až 7 sa neuplatňujú, pokiaľ členské štáty nepovažujú za potrebné vykonať takéto posúdenie pred začatím spracovateľských činností.“

3. Smernica 2004/38

11. V článku 4 smernice 2004/38 s názvom „Právo výstupu“ sa stanovuje:

„1. Bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia o cestovných dokladoch použiteľné na vnútroštátne pohraničné kontroly, všetci občania Únie s platným preukazom totožnosti alebo pasom a ich rodinní príslušníci, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu a ktorí majú platný pas, majú právo opustiť územie členského štátu, aby cestovali do iného členského štátu.

…“

12. V článku 5 smernice 2004/38 s názvom „Právo vstupu“ sa stanovuje:

„1. Bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia o cestovných dokladoch použiteľné na vnútroštátne pohraničné kontroly, členské štáty udelia občanom Únie povolenie vstúpiť na ich územie s platným preukazom totožnosti alebo pasom a udelia rodinným príslušníkom, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu, povolenie na vstup na ich územie s platným pasom.

…“

B. Vnútroštátne právo

13. Povinnosť stanovenú v článku 3 ods. 5 nariadenia 2019/1157 transponuje do nemeckého práva Gesetz über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis (zákon o preukazoch totožnosti a elektronickom doklade totožnosti) [10].

14. V § 1 ods. 1 PAuswG s názvom „Povinnosť identifikácie; právo na identifikáciu“ sa stanovuje:

„Nemci v zmysle v článku 116 ods. 1 Základného zákona pre Spolkovú republiku Nemecko sú povinní mať platný preukaz, keď dovŕšia 16. rok veku a podliehajú všeobecnej ohlasovacej povinnosti alebo sa prevažne zdržiavajú v Nemecku, v prípade, že tejto povinnosti nepodliehajú. Na výzvu orgánu oprávneného na kontrolu identifikácie musia predložiť svoj preukaz totožnosti. Od držiteľov preukazu totožnosti sa nesmie požadovať, aby poskytli svoj preukaz totožnosti ako zálohu alebo sa inak vzdali jeho držby. Nevzťahuje sa to na orgány oprávnené kontrolovať identifikáciu ani na prípady odobratia či zabavenia.“

15. V § 5 ods. 9 PAuswG s názvom „Vydanie preukazu totožnosti“ sa stanovuje:

„Odtlačky prstov žiadateľa, ktoré sa podľa [nariadenia 2019/1157] majú uložiť v elektronickom pamäťovom médiu, sa uložia do elektronického pamäťového a spracúvacieho média preukazu totožnosti v podobe plochého odtlačku ľavého a pravého ukazováka. V prípade chýbajúceho ukazováka, nedostatočnej kvality odtlačku prsta alebo poranenia špičky prsta sa ako náhrada uloží buď plochý odtlačok palca, prostredníka, alebo prstenníka. Odtlačky prstov sa neukladajú, ak je odobratie odtlačkov nemožné zo zdravotných dôvodov, ktoré nie sú dočasnej povahy.“

III. Skutkové okolnosti sporu vo veci samej a prejudiciálna otázka

16. V novembri 2021 RL požiadal Landeshauptstadt Wiesbaden o vydanie nového preukazu totožnosti, pretože čip jeho starého preukazu totožnosti bol poškodený. Vo svojej žiadosti RL osobitne žiadal, aby sa preukaz vydal bez vloženia snímky odtlačkov prstov do čipu.

17. Landeshauptstadt Wiesbaden jeho žiadosť zamietlo z toho dôvodu, že po prvé podľa nemeckého práva je preukaz totožnosti naďalej platný aj v prípade, že je čip poškodený. Keďže RL už vlastnil platný doklad totožnosti, nemal nárok na vydanie nového preukazu totožnosti. Po druhé Landeshauptstadt Wiesbaden sa domnievalo, že v každom prípade by sa preukaz totožnosti nemohol vydať bez snímky odtlačkov prstov držiteľa, keďže od 2. augusta 2021 začala podľa § 5 ods. 9 PAuswG platiť povinnosť uloženia snímky odtlačkov prstov v čipe nových preukazov totožnosti.

18. RL podal žalobu na Verwaltungsgericht Wiesbaden (Správny súd Wiesbaden, Nemecko), ktorý je vnútroštátnym súdom v prejednávanej veci, v ktorej žiadal o vydanie príkazu, ktorým by sa príslušnému orgánu nariadilo, aby mu vydal nový preukaz totožnosti bez uloženej snímky odtlačkov prstov.

19. Vnútroštátny súd má určité pochybnosti o platnosti článku 3 ods. 5 nariadenia 2019/1157, ktorý je základom § 5 ods. 9 PAuswG, a tým aj o povinnej povahe zberu a uchovávania odtlačkov prstov v nemeckých preukazoch totožnosti. V tejto súvislosti vnútroštátny súd pripomína, že

[10] Akt z 18. júna 2009 (BGBl. I, s. 1346), naposledy zmenený § 2 aktu z 5. júla 2021 (BGBl. I s. 2281) (ďalej len „PAuswG“).

podľa článku 3 ods. 5 nariadenia 2019/1157 musia preukazy totožnosti vydávané členskými štátmi obsahovať vysoko bezpečné pamäťové médium, ktoré obsahuje podobu tváre držiteľa preukazu a dva odtlačky prstov v interoperabilných digitálnych formátoch.

20. Vnútroštátny súd konkrétne uvádza tri dôvody neplatnosti článku 3 ods. 5 nariadenia 2019/1157.

21. Po prvé sa vnútroštátny súd pýta, či sa malo nariadenie 2019/1157 prijať na základe článku 77 ods. 3 ZFEÚ, v ktorom sa stanovuje uplatnenie mimoriadneho legislatívneho postupu, podľa ktorého Rada rozhoduje jednohlasne, alebo skôr na základe článku 21 ods. 2 ZFEÚ, ktorý sa vzťahuje na riadny legislatívny postup zahŕňajúci spoločné rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady Európskej únie. Vnútroštátny súd poukazuje na skutočnosť, že v rozsudku Schwarz sa Súdny dvor domnieval, že článok 62 ods. 2 písm. a) ZES, teda ustanovenie, z ktorého sa následne stal článok 77 ods. 3 ZFEÚ, bol vhodným základom na prijatie nariadenia č. 2252/2004, ktorým sa nariaďuje povinný zber a uchovávanie odtlačkov prstov európskych občanov v cestovných pasoch. Vnútroštátny súd sa pýta, či sa na prijatie nariadenia 2019/1157 nemal použiť rovnaký základ.

22. Po druhé vnútroštátny súd má pochybnosti o zlučiteľnosti článku 3 ods. 5 nariadenia 2019/1157 s článkami 7 a 8 Charty. Poznamenáva, že povinný zber a uchovávanie odtlačkov prstov v preukazoch totožnosti predstavuje so zreteľom na rozsudok Schwarz obmedzenie práv priznaných v uvedených dvoch ustanoveniach. Podľa jeho názoru by takéto obmedzenie navyše nespĺňalo podmienky stanovené v článku 8 ods. 2 a článku 52 ods. 1 Charty, a preto by nebolo odôvodnené. Konkrétne sa vnútroštátny súd pýta, či sa článkom 3 ods. 5 nariadenia 2019/1157 sleduje oprávnený záujem a či sa povinnosť vyplývajúca z tohto ustanovenia môže považovať za vhodnú, nevyhnutnú a primeranú.

23. Po tretie vnútroštátny súd vyjadruje obavy, pokiaľ ide o povinnosť vykonať posúdenie vplyvu na ochranu údajov stanovenú v článku 35 ods. 10 GDPR. Vnútroštátny súd konkrétne poznamenáva, pričom odkazuje na stanovisko, ktoré vydal európsky dozorný úradník pre ochranu údajov, k návrhu nariadenia,[11] že uvedené ustanovenie sa týka spracúvania odtlačkov prstov stanoveného v nariadení 2019/1157. Takéto posúdenie však normotvorca Únie pri prijímaní tohto nariadenia nevykonal.

24. Za týchto okolností Verwaltungsgericht Wiesbaden (Správny súd Wiesbaden) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Je povinnosť snímať a uchovávať odtlačky prstov v preukazoch totožnosti podľa článku 3 ods. 5 [nariadenia 2019/1157] v rozpore s právom Únie vyššej právnej sily, najmä

a) s článkom 77 ods. 3 ZFEÚ,

b) s článkami 7 a 8 Charty,

c) s článkom 35 ods. 10 všeobecného nariadenia o ochrane údajov

a je tak z niektorého z týchto dôvodov neplatná?“

[11] Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov, stanovisko 7/2018 z 10. augusta 2018 k návrhu nariadenia o posilnení zabezpečenia preukazov totožnosti občanov Únie a iných dokladov (Ú. v. EÚ C 338, 2018, s. 22) (ďalej len „stanovisko EDPS 7/2018“).

25. Návrh na začatie prejudiciálneho konania bol doručený do kancelárie Súdneho dvora 1. februára 2022. Písomné pripomienky predložili nemecká, španielska a poľská vláda, Parlament, Rada a Európska komisia, ako aj žalobca v konaní vo veci samej. Pojednávanie sa konalo 14. marca 2023.

IV. Posúdenie

26. Svojou otázkou chce vnútroštátny súd zistiť, či je nariadenie 2019/1157 so zreteľom na právo Únie platné. Predovšetkým sa pýta:

– či po prvé bol článok 21 ods. 2 ZFEÚ vhodným právnym základom na prijatie nariadenia 2019/1157, a najmä jeho článku 3 ods. 5, v súlade s riadnym legislatívnym postupom, na ktorý sa v ňom odkazuje,

– či po druhé je článok 3 ods. 5 nariadenia 2019/1157 zlučiteľný s článkami 7 a 8 Charty v spojení s jej článkom 52 ods. 1 a

– či po tretie je článok 3 ods. 5 nariadenia 2019/1157 v súlade s povinnosťou vykonať posúdenie vplyvu na ochranu údajov podľa článku 35 ods. 10 GDPR.

27. Postupne posúdim každý z týchto rôznych dôvodov neplatnosti.

A. Právny základ na prijatie nariadenia 2019/1157

28. Prvý dôvod neplatnosti sa týka právneho základu na prijatie nariadenia 2019/1157. Vnútroštátny súd má v zásade pochybnosti o tom, či sa toto nariadenie nemalo prijať na základe článku 77 ods. 3 ZFEÚ, a nie článku 21 ods. 2 tejto Zmluvy. Z formálneho hľadiska stojí za voľbou vhodného právneho základu pre nariadenie 2019/1157 alternatívny legislatívny postup, ktorý je uplatniteľný podľa obidvoch uvedených ustanovení.

29. Článok 21 ZFEÚ sa nachádza v druhej časti tejto Zmluvy, ktorej predmetom je „nediskriminácia a občianstvo Únie“. V odseku 1 tohto článku sa stanovuje, že každý občan Únie musí mať právo slobodne sa pohybovať a zdržiavať na území členských štátov, pričom podlieha obmedzeniam a podmienkam ustanoveným v Zmluvách a v opatreniach prijatých na ich vykonanie. V článku 21 ods. 2 ZFEÚ sa následne stanovuje pre Úniu možnosť prijímať ustanovenia na uľahčenie výkonu tohto práva, ak sa na dosiahnutie tohto cieľa ukazuje byť nevyhnutné konanie a Zmluvy neposkytujú potrebné právomoci. V takomto prípade sa uplatňuje riadny legislatívny postup, ktorý zahŕňa spoločné rozhodnutie Parlamentu a Rady.

30. Naproti tomu sa článok 77 ods. 3 ZFEÚ, ktorý sa týka „politík vzťahujúcich sa na hraničné kontroly, azyl a prisťahovalectvo“, nachádza v hlave V tretej časti tejto Zmluvy, ktorej predmetom je „priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti“. Stanovuje sa v ňom, že ak by sa ukázalo, že konanie Únie je nevyhnutné na uľahčenie vykonávania práva uvedeného v článku 20 ods. 2 písm. a) ZFEÚ – práva slobodne sa pohybovať a zdržiavať sa na území členských štátov –, môže Rada prijať ustanovenia týkajúce sa okrem iného cestovných pasov a preukazov totožnosti. Uplatňovanie článku 77 ods. 3 ZFEÚ závisí podľa jeho znenia aj od neexistencie potrebných právomocí stanovených Zmluvami. V takomto prípade sa uplatňuje mimoriadny legislatívny postup, v rámci ktorého Rada koná po konzultácii s Parlamentom jednohlasne.

31. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora sa voľba právneho základu aktu Únie musí opierať o objektívne okolnosti, ktoré možno preskúmať v rámci súdneho preskúmania, medzi ktoré patria účel a obsah tohto aktu.[12] Navyše Súdny dvor rozhodol, že na účely určenia vhodného právneho základu aktu Únie možno zohľadniť právny kontext, do ktorého patrí nová právna úprava, najmä v rozsahu, v akom je takýto kontext spôsobilý objasniť cieľ uvedenej právnej úpravy.[13]

32. Pokiaľ ide o prejednávanú vec, rada by som poukázala na to, že okolnosť, za ktorej sa v rozsudku Schwarz článok 77 ods. 3 ZFEÚ považoval za vhodný právny základ pre nariadenie č. 2252/2004, v ktorom sa ustanovuje povinný zber a uchovávanie odtlačkov prstov v cestovných pasoch občanov Únie,[14] nie je v protiklade s názorom, ktorý zaujal vnútroštátny súd, sama osebe rozhodujúca na účely stanovenia toho, či bolo prijatie nariadenia 2019/1157 správne založené na článku 21 ods. 2 ZFEÚ. Súdny dvor totiž v súlade s vyššie citovanou judikatúrou konzistentne zastáva názor, že pri určovaní správneho právneho základu skúmaného aktu je potrebné zohľadniť jeho cieľ a obsah, a nie právny základ iných aktov Únie, ktoré môžu mať podobné charakteristiky.[15]

33. Na jednej strane, pokiaľ ide o cieľ nariadenia 2019/1157, poznamenávam, že v jeho článku 1 nazvanom „Predmet úpravy“ sa stanovuje, že týmto nariadením sa posilňujú bezpečnostné normy vzťahujúce sa okrem iného na preukazy totožnosti, ktoré vydávajú členské štáty svojim štátnym príslušníkom pri uplatňovaní ich práva na voľný pobyt. Toto ustanovenie je normatívnym vyjadrením odôvodnení 1 až 5 tohto nariadenia, v ktorých sa prostredníctvom odkazov na Zmluvu o EÚ, Zmluvu o fungovaní EÚ, článok 45 Charty a smernicu 2004/38 pripomína cieľ uľahčenia vykonávania práva občanov Únie na voľný pohyb a bezpečné prostredie.[16]

34. Najmä v odôvodnení 4 nariadenia 2019/1157 sa poznamenáva, že falšovanie dokladov alebo nesprávne predloženie vecnej skutočnosti týkajúcej sa podmienok súvisiacich s právom na pobyt boli identifikované ako typické príklady podvodu v súvislosti s voľným pohybom. V odôvodnení 5 nariadenia 2019/1157 sa navyše uvádza, že falšovanie dokumentov a súvisiace podvody vyplývajú z existujúcich značných rozdielov medzi úrovňami zabezpečenia národných preukazov totožnosti vydávaných členskými štátmi. Uvedené rozdiely podľa toho istého odôvodnenia zvyšujú riziko pozmeňovania dokladov a s tým súvisiacich podvodov, a takisto spôsobujú občanom aj praktické problémy, keď chcú uplatniť svoje právo na voľný pohyb. A napokon v odôvodnení 28 nariadenia 2019/1157 sa uvádza, že zavedenie prísnejších bezpečnostných noriem by malo poskytnúť dostatočné záruky verejným orgánom a súkromným subjektom, aby sa mohli spoľahnúť na pravosť preukazov totožnosti, ak ich občania Únie používajú na účely identifikácie.

35. Na druhej strane, pokiaľ ide o obsah nariadenia 2019/1157, povinný zber a uchovávanie snímky odtlačku prsta, ktoré sa stanovujú v tomto nariadení a ktoré sú predmetom sporu v prejednávanej veci, sú súčasťou širšej skupiny opatrení, ktoré sa vzťahujú na novovydávané národné preukazy totožnosti a ktorých väčšina sa uvádza v článku 3 s názvom „Bezpečnostné normy/formát/špecifikácie“.

[12] Rozsudok z 3. decembra 2019, Česká republika/Parlament a Rada (C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 31 a citovaná judikatúra).

[13] Tamže (bod 32 a citovaná judikatúra).

[14] Rozsudok Schwarz (bod 20).

[15] Pozri v tejto súvislosti rozsudok z 18. decembra 2014, Spojené kráľovstvo/Rada (C-81/13, EU:C:2014:2449, body 35 a 36 a citovaná judikatúra).

[16] Pozri aj odôvodnenie 46 nariadenia 2019/1157.

36. So zreteľom na odôvodnenie 17 nariadenia 2019/1157 je zrejmé, že tieto opatrenia majú slúžiť na bezpečnostné účely potrebné na overenie toho, či je doklad pravý, a na zistenie totožnosti osoby.[17] V odôvodnení 18 nariadenia 2019/1157 sa ďalej vysvetľuje, že uchovávanie biometrických údajov – podoby tváre a snímky dvoch odtlačkov prstov – predstavuje najvhodnejšiu kombináciu spoľahlivej identifikácie a overovania so zníženým rizikom podvodu s cieľom posilniť zabezpečenie preukazov totožnosti.

37. Z uvedeného vyplýva, že cieľom, ktorý Parlament a Rada zamýšľali pre nariadenie 2019/1157, bolo v zásade umožniť občanom Únie cestovať a zdržiavať sa v ktoromkoľvek členskom štáte s preukazom totožnosti a spoliehať sa na tento preukaz ako na autentický a spoľahlivý doklad totožnosti. Tieto slová používa aj Komisia vo svojom návrhu nariadenia,[18] v ktorom sa rovnako ako v nariadení 2019/1157 zdôrazňuje potreba zníženia rizika pozmeňovania dokumentov a súvisiacich podvodov s cieľom zlepšiť akceptovanie týchto preukazov v členských štátoch, ktoré ich nevydali.[19] Tento cieľ sa podľa ustanovení, ktoré obsahovalo nariadenie 2019/1157, mal dosiahnuť tým, že sa do národných preukazov totožnosti vložia spoločné ochranné prvky, ktoré sa v uvedenom nariadení kategorizujú ako i) minimálne bezpečnostné normy a ii) prísnejšie bezpečnostné normy.[20] Druhá uvedená kategória obsahovala povinný zber odtlačkov prstov a uchovávanie ich snímky vo vysoko bezpečnom médiu.

38. Otázkou zostáva, či sa so zreteľom na cieľ a obsah nariadenia 2019/1157, ako som ich už opísala, normotvorca Únie správne domnieval, že článok 21 ods. 2 ZFEÚ je vhodným právnym základom na prijatie uvedeného nariadenia. So zreteľom na znenie tohto ustanovenia, na ktoré sa odkazuje v bode 29 vyššie, by si táto otázka vyžadovala, aby Súdny dvor, preskúmal po prvé, či možno nariadenie 2019/1157 považovať za správne prijaté s cieľom uľahčiť vykonávanie práva slobodne sa pohybovať a zdržiavať na území členských štátov, po druhé, či konanie Únie bolo nevyhnutné na dosiahnutie tohto cieľa, a po tretie, či Zmluvy neposkytovali potrebné právomoci.

1. Uľahčovanie vykonávania práva na voľný pohyb

39. Po prvé, pokiaľ ide o to, či bolo nariadenie 2019/1157 správne prijaté s cieľom uľahčiť vykonávanie práva na voľný pohyb, je dôležité pripomenúť, že podľa článku 4 smernice 2004/38 majú všetci občania Únie právo opustiť územie členského štátu, aby cestovali do iného členského štátu („právo výstupu“). Podobne podľa článku 5 tejto smernice musia členské štáty udeliť občanom Únie povolenie vstúpiť na ich územie („právo vstupu“). Ako ozrejmila smernica 2004/38 – a opätovne sa potvrdilo v odôvodnení 2 nariadenia 2019/1157 –, obidve tieto práva predstavujú podstatu práva na voľný pohyb a ako také sú jedným z pilierov občianstva Únie.

40. Podľa týchto ustanovení však vykonávanie práva výstupu a práva vstupu závisí od požiadavky predloženia platného preukazu totožnosti alebo platného cestovného pasu. Ako Súdny dvor uvádza vo svojej judikatúre, cieľom tejto požiadavky je zjednodušiť riešenie problémov súvisiacich s preukázaním práva na pobyt, a to pre občanov Únie aj vnútroštátne orgány.[21] Dôvera členských

[17] V tomto odôvodnení sa výslovne uvádza, že stanovenie minimálnych bezpečnostných noriem a začlenenie biometrických údajov do preukazov totožnosti predstavujú dôležité kroky k tomu, aby bolo ich používanie v Únii bezpečnejšie a aby sa občanom Únie umožnilo v plnej miere využívať ich práva na voľný pohyb.

[18] Pozri na tento účel návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o posilnení zabezpečenia preukazov totožnosti občanov Únie a dokladov o pobyte vydávaných občanom Únie a ich rodinným príslušníkom vykonávajúcim svoje právo na voľný pohyb [COM(2018) 212 final], s. 4 (ďalej len „návrh nariadenia predložený Komisiou“).

[19] Pre koncepčný rámec všeobecných a osobitných cieľov návrhu nariadenia predloženého Komisiou pozri pracovný dokument útvarov Komisie – posúdenie vplyvu zo 17. apríla 2018 [SWD(2018) 110 final], s. 24 (ďalej len „posúdenie vplyvu predložené Komisiou“).

[20] Pozri odôvodnenie 28 nariadenia 2019/1157.

[21] Rozsudok zo 17. februára 2005, Oulane (C-215/03, EU:C:2005:95, bod 22).

štátov preukazovaná pri vítaní občana Únie na svojom území a následne napokon aj vykonávanie práva na voľný pohyb týmto občanom závisia od spoľahlivosti jeho preukazu totožnosti alebo cestovného pasu, pokiaľ ide o pravosť a identifikáciu.[22] Ako vyplýva z odôvodnenia 4 nariadenia 2019/1157, platí to tým viac, že smernica 2004/38 umožňuje členským štátom odmietnuť, ukončiť alebo zrušiť akékoľvek právo priznané podľa tejto smernice v prípade podvodu.[23]

41. Navyše je dôležité mať na pamäti, že vykonávanie práva na voľný pohyb sa neobmedzuje len na hraničné kontroly[24] alebo administratívnu registráciu, ako primárne tvrdí žalobca. Právo na voľný pohyb a pobyt umožňuje občanom Únie zapojiť sa do každodenného života ostatných obyvateľov hostiteľského členského štátu. Národné preukazy totožnosti tak majú rovnaké funkcie ako preukazy daných obyvateľov, čo znamená, že len spoľahlivý a pravý doklad totožnosti vydaný v súlade so spoločnými bezpečnostnými normami a formátmi umožňuje plné využívanie voľného pohybu. Bez týchto spoločných noriem a formátov a z dôvodu nedostatočnej homogenity v súčasných národných preukazoch totožnosti v rámci Únie, čomu sa budem venovať neskôr,[25] sa môžu ľahšie objaviť prekážky a ťažkosti, čo je hlavným dôvodom obáv, ako sa opisuje v odôvodnení 5 nariadenia 2019/1157.

42. V tejto súvislosti je názorným príkladom využívanie národných preukazov totožnosti na prístup k službám poskytovaným verejnými alebo súkromnými subjektmi v hostiteľskom členskom štáte, najmä ak sa podľa vnútroštátneho práva vyžaduje na účely takejto identifikácie doklad totožnosti. Deje sa tak napríklad v prípade prístupu k verejným službám, ako je zdravotná starostlivosť, alebo pri kontakte s bankami, leteckými spoločnosťami, zábavnými zariadeniami, hotelmi a inými zariadeniami ubytovacích a stravovacích služieb, atď. Okrem toho používanie národných preukazov totožnosti má zásadný význam pre využívanie práv, ktoré úzko súvisia s právom na voľný pohyb a pobyt, a to práva voliť a byť volený vo voľbách do Európskeho parlamentu a orgánov samosprávy obcí.[26]

43. V tomto kontexte podľa mňa vzhľadom na cieľ a obsah nariadenia 2019/1157 možno len ťažko tvrdiť, že toto nariadenie nesúvisí s cieľom uľahčenia vykonávania práva na voľný pohyb. Práve naopak: homogenizácia formátu národných preukazov totožnosti a zlepšenie ich spoľahlivosti prostredníctvom bezpečnostných noriem vrátane tých, ktoré sa zavádzajú v článku 3 ods. 5 nariadenia 2019/1157, majú priamy vplyv na vykonávanie tohto práva tým, že takéto preukazy sú vďaka nim dôveryhodnejšie – a to z technického hľadiska, aj pokiaľ ide o to, ako ich vníma verejnosť –, a ako také ich ľahšie prijímajú orgány členských štátov a subjekty poskytujúce služby.[27] V konečnom dôsledku to vedie k zníženiu nepohodlia, nákladov a administratívnych prekážok pre migrujúcich občanov Únie.

44. V krátkosti by som dodala, že hoci cestovné pasy, ktoré povinnému zberu a uchovávaniu odtlačkov prstov podliehajú už na základe nariadenia č. 2252/2004, predstavujú doklad, ktorý môžu občania Únie takisto použiť na vykonávanie práva na voľný pohyb, táto skutočnosť

[22] Pozri článok 8 ods. 3 smernice 2004/38 s názvom „Administratívne formality pre občanov Únie“.

[23] Pozri článok 35 smernice 2004/38.

[24] Čo je napríklad prípad členských štátov, ako je Írsko, kde sa stále uplatňujú kontroly na vnútornej hranici, alebo pokiaľ ide o dočasné opätovné zavedenie hraničnej kontroly na vnútorných hraniciach podľa článku 23 a nasl. nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/399 z 9. marca 2016, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc) (Ú. v. EÚ L 77, 2016, s. 1), v znení zmien.

[25] Pozri bod 47 nižšie.

[26] Prínosy pre európske demokratické práva a pre iniciatívu občanov sa ďalej uvádzajú v posúdení vplyvu predloženom Komisiou (bod 6.1).

[27] V tejto súvislosti pozri poslednú vetu odôvodnenia 15 nariadenia 2019/1157 a odôvodnenie 28 tohto nariadenia, v ktorom, ako už bolo uvedené, sa uvádza, že oba druhy opatrení pomáhajú členským štátom na jednej strane spoliehať sa na pravosť týchto dokladov a na strane druhej poskytovať záruky verejným orgánom a súkromným subjektom, aby sa na ne mohli spoľahnúť, keď ich občania Únie využijú na účely identifikácie.

nevylučuje, aby národné preukazy totožnosti slúžili rovnakému účelu na základe smernice 2004/38[28], a že z hľadiska normotvorcu Únie by tieto preukazy mohli potrebovať harmonizovanejšie formáty a silnejšie bezpečnostné normy, aby boli spoľahlivejšie, a tým aj ľahšie akceptované.

45. Prvá podmienka článku 21 ods. 2 ZFEÚ, teda požiadavka, aby sa nariadenie 2019/1157 prijalo správne s cieľom uľahčiť vykonávanie práva slobode sa pohybovať a zdržiavať na území členských štátov, je preto podľa môjho názoru splnená.

2. O tom, či sa konanie musí ukázať ako nevyhnutné

46. Po druhé, pokiaľ ide o to, či bolo konanie Únie nevyhnutné na dosiahnutie cieľa uľahčiť vykonávanie práva na voľný pohyb, musím upozorniť, že nejde o prvok, na ktorý by osobitne poukázal vnútroštátny súd alebo ktorý by spochybnil žalobca v rámci konania vo veci samej. V každom prípade by som Súdny dvor chcela upozorniť na posúdenie vplyvu, ktoré vykonala Komisia a ktoré je pripojené k návrhu nariadenia predloženému touto inštitúciou.[29]

47. V tomto posúdení Komisia vysvetľuje, že európski občania čoraz častejšie migrujú – v rámci aj mimo Únie –, čo je nepochybne jedným z najväčších úspechov európskej integrácie.[30] V tejto súvislosti Komisia poukazuje na to, že kým v smernici 2004/38 sa stanovujú podmienky na vykonávanie práva na voľný pohyb a pobyt, nereguluje sa ňou formát a bezpečnostné normy národných preukazov totožnosti, čo je dôvodom toho, že v Únii je v platnom obehu viac ako 250 verzií týchto preukazov.[31] Za takýchto okolností sa v posúdení vplyvu predloženom Komisiou ako problém na vykonávanie práva na voľný pohyb identifikuje nedostatočné akceptovanie národných preukazov totožnosti členskými štátmi, rastúca miera výskytu podvodov týkajúcich sa dokladov a nedostatočné overovanie platnosti týchto preukazov a zložitosť ich vydávania a správy.[32] Komisia v posúdení dospieva k záveru, že hoci rastie potreba využívania národných preukazov totožnosti, bez vhodného konania budú značné ťažkosti pri vykonávaní práv na voľný pohyb naďalej pretrvávať alebo sa zvyšovať.[33]

48. Uvedené skutočnosti, ktorým sa širšie venovalo v posúdení vplyvu predloženom Komisiou, podľa mňa poukazujú na čoraz častejšie využívanie práv na voľný pohyb zo strany občanov Únie, čo je známy fakt. Tieto skutočnosti zároveň poukazujú na aktuálne ťažkosti a riziká, ktoré sa pri vykonávaní daných práv objavujú z dôvodu nedostatočnej homogenity formátov a ochranných prvkov národných preukazov totožnosti. Vzhľadom na rozsiahly priestor na voľné uváženie, ktorý sa normotvorcovi Únie poskytuje v rámci požiadavky na vykonanie komplexných posúdení,[34] by sa nemalo pochybovať o tom, že sa Parlament a Rada nedopustili žiadneho pochybenia, keď dospeli k názoru, že na dosiahnutie cieľa uľahčenia vykonávania práva na voľný pohyb bude nevyhnutné konanie Únie.

[28] Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 16. apríla 2015, Willems a i. (C-446/12 až C-449/12, EU:C:2015:238, bod 39).

[29] Pracovný dokument útvarov Komisie – posúdenie vplyvu, zo 17. apríla 2018, ako sa cituje v poznámke pod čiarou 19 vyššie.

[30] Pozri posúdenie vplyvu predložené Komisiou (bod 1.1), v ktorom sa uvádza, že viac ako 15 miliónov občanov Únie sa zdržiava v inom členskom štáte a viac ako 11 miliónov občanov pracuje v inom členskom štáte, a to popri veľkom počte študentov, ktorí sa pohybujú v rámci Únie na účely vzdelávania a odbornej prípravy.

[31] Posúdenie vplyvu predložené Komisiou, bod 1.2 a príloha 5.

[32] Posúdenie vplyvu predložené Komisiou, bod 2.1 a obrázok 2.1.

[33] Posúdenie vplyvu predložené Komisiou, bod 2.2.

[34] Pozri v tomto zmysle okrem iného rozsudok z 22. júna 2017, E.ON Biofor Sverige (C-549/15, EU:C:2017:490, bod 50 a citovaná judikatúra).

49. Preto je podľa môjho názoru splnená aj druhá podmienka článku 21 ods. 2 ZFEÚ.

3. Potrebné právomoci

50. Po tretie prijatie aktu Únie na základe článku 21 ods. 2 ZFEÚ podlieha podmienke, že „zmluvy neposkytujú potrebné právomoci“. Vnútroštátny súd zastáva v návrhu na začatie prejudiciálneho konania názor, že článok 77 ods. 3 ZFEÚ predstavuje na účely zavedenia nových ochranných prvkov v národných preukazoch totožnosti členských štátov konkrétnejší právny základ. Z tohto dôvodu sa vnútroštátny súd domnieva, že pri prijatí nariadenia 2019/1157 sa mal ako právny základ použiť namiesto článku 21 ods. 2 ZFEÚ článok 77 ods. 3 ZFEÚ.

51. Na úvod by som rada pripomenula, že podľa ustálenej judikatúry je kumulácia právnych základov zakázaná, pokiaľ sú postupy stanovené pre jednotlivé právne základy vzájomne nezlučiteľné.[35] V prejednávanej veci sa legislatívne postupy uplatniteľné podľa článku 21 ods. 2 ZFEÚ na jednej strane a článku 77 ods. 3 ZFEÚ na strane druhej vzájomne vylučujú, čo znamená, že použitie prvého z týchto ustanovení pri prijatí nariadenia 2019/1157 by sa nemohlo schváliť, ak by Súdny dvor dospel k záveru, že správnym právnym základom na prijatie mal byť článok 77 ods. 3 ZFEÚ.

52. V každom prípade pri zohľadní znenia a zaradenia článku 77 ods. 3 ZFEÚ, spoločne s usporiadaním tejto Zmluvy, si myslím, že s názorom, ktorý zaujal vnútroštátny súd, by sa nemalo súhlasiť.

53. Po prvé, ako už bolo naznačené v bode 30 vyššie, článok 77 ods. 3 ZFEÚ sa nachádza v hlave V tretej časti ZFEÚ, ktorá je venovaná „priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti“, a to najmä jej kapitola 2, ktorej predmetom sú „politiky vzťahujúce sa na hraničné kontroly, azyl a prisťahovalectvo“. Uvedené ustanovenie nasleduje po článku 77 ods. 1 ZFEÚ, v ktorom sa stanovuje, že Únia tvorí politiku s cieľom dosiahnuť určité ciele, ktoré sa v podstate týkajú hraničných kontrol. Takisto nasleduje po článku 77 ods. 2 ZFEÚ, ktorý Parlamentu a Rade umožňuje prijímať opatrenia týkajúce sa danej politiky prostredníctvom riadneho legislatívneho postupu.

54. Celkový obsah a zaradenie článku 77 ZFEÚ preto vedie k domnienke, že hoci sa v odseku 3 tohto článku Rade zveruje právomoc prijímať ustanovenia týkajúce sa cestovných pasov a preukazov totožnosti na účely uľahčenia vykonávania práva na voľný pohyb a pobyt, táto právomoc sa musí chápať tak, že odkazuje na kontext politiky hraničných kontrol. Akt Únie, ktorý by šiel nad rámec tohto konkrétneho obsahu, by bez ohľadu na požiadavky uplatniteľného legislatívneho postupu nepatril do rozsahu pôsobnosti článku 77 ods. 3 ZFEÚ.

55. V prejednávanej veci určite môže mať zavedenie jednotných noriem, formátov a špecifikácií týkajúcich sa bezpečnosti národných preukazov totožnosti, vrátané tých, ktoré sa vymedzujú v článku 3 ods. 5 nariadenia 2019/1157, vplyv na hraničné kontroly.[36] Ako som však v týchto návrhoch tvrdila, toto nariadenie pokrýva širšiu oblasť životov občanov Únie, čo bráni tomu, aby

[35] Pozri okrem iného rozsudok z 11. júna 2014, Komisia/Rada (C-377/12, EU:C:2014:1903, bod 34).

[36] Ako poznamenáva španielska vláda, prijatie nariadenia 2019/1157 bolo súčasťou cieľa zlepšiť bezpečnosť cestovných dokladov, a to najmä po zmene Kódexu schengenských hraníc, ktorou sa zaviedla povinnosť systematickej kontroly všetkých osôb a ich cestovných dokladov – bez ohľadu na štátnu príslušnosť držiteľa – v schengenskom informačnom systéme (SIS) a v databáze odcudzených a stratených cestovných dokladov (SLTD). Na tento účel pozri nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/458 z 15. marca 2017, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) 2016/399, pokiaľ ide o posilnenie kontrol na vonkajších hraniciach s použitím príslušných databáz (Ú. v. EÚ L 74, 2017, s. 1). Pozri aj posúdenie vplyvu predložené Komisiou, bod 1.2 (s. 5).

sa obmedzovalo výlučne na oblasť hraničných kontrol. V tejto súvislosti môže byť užitočné pripomenúť, že ak preskúmanie aktu Únie preukáže, že tento akt sleduje viacero účelov, a pokiaľ jeden z nich možno označiť ako hlavný alebo prevažujúci, zatiaľ čo ostatné sú len doplňujúce, musí byť akt založený na jedinom právnom základe, a to na tom, ktorý zodpovedá hlavnému účelu.[37] Pokiaľ ide o nariadenie 2019/1157, pripadá mi zrejmé, že z rôznych mnohých hľadísk ovplyvňuje právo na voľný pohyb a pobyt, zatiaľ čo na hraničné kontroly má len čiastočný vplyv.

56. Po druhé je dôležité poznamenať, že podľa článku 77 ods. 3 ZFEÚ sa toto ustanovenie uplatňuje len v prípade, že iné ustanovenia Zmlúv neposkytujú potrebné právomoci na dosiahnutie jeho cieľa, čo predstavuje subsidiárnu doložku vypracovanú analogicky k doložke článku 21 ods. 2 ZFEÚ. Vzniká teda otázka, či vo vzťahu k tomu druhému je špecifickejším ustanovením článok 21 ods. 2 ZFEÚ alebo článok 77 ods. 3 ZFEÚ, najmä pokiaľ ide o právo na voľný pohyb a pobyt na území členských štátov.

57. V tejto súvislosti by som na jednej strane rada poukázala na to, že v článku 77 ods. 3 ZFEÚ sa výslovne odkazuje na článok 20 tejto Zmluvy, v ktorom sa ustanovuje občianstvo Únie, a konkrétnejšie na jeho odsek 2 písm. a), v ktorom sa stanovuje, že občianstvo zahŕňa právo na slobodný pohyb a pobyt na území členských štátov. V článku 77 ods. 3 ZFEÚ sa následne stanovuje, že Rada má právomoc prijímať ustanovenia týkajúce sa okrem iného preukazov totožnosti na uľahčenie výkonu práva uvedeného v článku 20 ods. 2 písm. a) ZFEÚ, ak Zmluvy neposkytujú potrebné právomoci. Ako som už poznamenala, článok 21 ZFEÚ zase nadväzuje na obsahu článku 20 ods. 2 písm. a) ZFEÚ tým, že sa v ňom, konkrétne v jeho odseku 2, okrem iného stanovuje, že právo uvedené v danom ustanovení podlieha obmedzeniam a podmienkam ustanoveným v Zmluvách a v opatreniach prijatých na ich vykonanie. V rámci uvedeného sa preto prikláňam k názoru, že pokiaľ ide o článok 20 ods. 2 ZFEÚ, predstavuje článok 21 tejto Zmluvy špecifickejšie ustanovenie, čo bráni uplatniteľnosti subsidiárnej doložky článku 77 ods. 3 ZFEÚ, a tým aj mimoriadneho legislatívneho postupu, ktorý sa v nej stanovuje.

58. Na druhej strane, ako tvrdí Komisia, sa zdá, že rozsah pôsobnosti subsidiárnej doložky vyplývajúcej z článku 21 ods. 2 ZFEÚ, ktorou sa umožňuje prijímať ustanovenia na uľahčenie voľného pohybu osôb, ak Zmluvy neposkytujú potrebné právomoci, je obmedzený na články ZFEÚ obsiahnuté v hlave IV tretej časti tejto Zmluvy, konkrétne článok 45 o voľnom pohybe pracovníkov a článok 49 a článok 56 o práve usadiť sa a práve poskytovať služby na území iného členského štátu. Zo systematického hľadiska je to zrejmé vzhľadom na riziko prekrývania sa vyplývajúce z ustanovení Zmluvy týkajúcich sa na jednej strane práva občanov Únie slobodne sa pohybovať a zdržiavať v rámci Únie a na strane druhej práv na voľný pohyb ako základných prvkov vnútorného trhu. Takéto chápanie podporuje aj ustálená judikatúra Súdneho dvora,[38] keďže sa v nej stanovuje, že osobitným vyjadrením článku 21 ZFEÚ sú ustanovenia, v ktorých sa zaručuje voľný pohyb, pričom sa v nej ďalej uvádza, že ak určitá vec patrí do rozsahu pôsobnosti jedného z takýchto ustanovení, článok 21 ZFEÚ stráca svoje postavenie ako vhodný právny základ na prijatie ustanovení na uľahčenie práva na voľný pohyb a pobyt.[39]

59. A napokon by som v krátkosti poznamenala, že okolnosť, že v znení článku 77 ods. 3 sa špecificky odkazuje na preukazy totožnosti, ako poukazuje vnútroštátny súd, nie je rozhodujúca na to, či sa má dané ustanovenie považovať za osobitné ustanovenie vzhľadom na článok 21 ods. 2 ZFEÚ. Napokon v článku 77 ods. 3 ZFEÚ sa takisto napríklad odkazuje na povolenia na

[37] Pozri okrem iného rozsudok z 20. novembra 2018, Komisia/Rada (CHMO Antarktída) (C-626/15 a C-659/16, EU:C:2018:925, bod 77 a citovaná judikatúra).

[38] Pozri v tomto zmysle rozsudok z 20. mája 2010, Zanotti (C-56/09, EU:C:2010:288).

[39] Tamže (bod 24 a citovaná judikatúra).

pobyt, ktorých jednotný formát, a to najmä pre štátnych príslušníkov tretích krajín, bol ustanovený v nariadení č. 1030/2002[40] vrátane minimálnych ochranných prvkov a povinnosti uchovávania biometrických údajov. Toto nariadenie a jeho zmeny však boli prijaté prostredníctvom riadneho legislatívneho postupu na základe článku 63 bodu 3 ZES, z ktorého sa neskôr stal článok 79 ZFEÚ, a nie na základe predchodcu článku 77 ods. 3 ZFEÚ. Je to preto, že povolenia na pobyt sú doklady, ktoré sa majú používať vnútorne v rámci vydávajúceho členského štátu, a nie pri hraničných kontrolách, ako je z väčšej časti prípadom národných preukazov totožnosti.

60. Z toho vyplýva, že článok 77 ods. 3 ZFEÚ nepredstavuje konkrétnejšie ustanovenie na účely uľahčenia vykonávania práva slobodne sa pohybovať a zdržiavať na území členských štátov so zreteľom na článok 21 ods. 2 ZFEÚ, a teda, že je splnená tretia podmienka stanovená v tomto druhom uvedenom ustanovení.

61. Vzhľadom na uvedené a keďže moja navrhnutá analýza ukazuje, že tri podmienky, ktoré vyplývajú zo znenia článku 21 ods. 2 ZFEÚ, sú splnené, môžem dospieť k záveru, že použitím tohto ustanovenia ako právneho základu nariadenia 2019/1157 Parlament a Rada prijali toto nariadenie správne.

62. Prvý dôvod, ktorý predložil vnútroštátny súd, by nemal Súdny dvor viesť k tomu, aby vyhlásil nariadenie 2019/1157 a najmä jeho článok 3 ods. 5 za neplatné.

B. Články 7 a 8 Charty

63. Druhý dôvod neplatnosti uvedený v návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa týka toho, či povinnosť odoberania a uchovávania snímky dvoch odtlačkov prstov v preukazoch totožnosti, novovydaných členskými štátmi podľa článku 3 ods. 5 nariadenia 2019/1157 predstavuje neoprávnené obmedzenie článkov 7 a 8 Charty v spojení s jej článkom 52 ods. 1.

1. Obmedzenie

64. V článku 7 Charty sa stanovuje, že každý má právo na rešpektovanie svojho súkromného a rodinného života, obydlia a komunikácie. Podľa článku 8 ods. 1 má každý právo na ochranu osobných údajov, ktoré sa ho týkajú. Hoci sa tieto dve ustanovenia týkajú dvoch rôznych základných práv, Súdny dvor ich pri skúmaní súladu s Chartou, európskymi alebo vnútroštátnymi ustanoveniami týkajúcimi sa spracúvania osobných údajov, ako v prejednávanej veci, tradične uplatňuje simultánne.[41]

65. Súdny dvor takisto vyhlásil, že dodržiavanie práva na ochranu súkromného života v súvislosti so spracovávaním osobných údajov, ktoré uznávajú články 7 a 8 Charty, sa vzťahuje na všetky informácie týkajúce sa identifikovanej alebo identifikovateľnej fyzickej osoby.[42] To je jasne prípad

[40] Pozri článok 4b nariadenia Rady (ES) č. 1030/2002 z 13. júna 2002, ktorým sa stanovuje jednotný formát povolení na pobyt pre štátnych príslušníkov tretích štátov (Ú. v. ES L 157, 2002, s. 1; Mim. vyd. 19/006, s. 3).

[41] Pozri rozsudok Schwarz (bod 25) a rozsudok z 8. apríla 2014, Digital Rights Ireland a i. (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, bod 29). Porovnaj s návrhmi, ktoré predniesol generálny advokát Cruz Villalón v spojených veciach Digital Rights Ireland a i. (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2013:845, bod 64), v ktorých tvrdí, že v prípade osobných údajov, ktoré nesúvisia so súkromným životom, by sa mal uplatňovať len článok 8 Charty.

[42] Pozri rozsudok z 3. októbra 2019, A a i. (C-70/18, EU:C:2019:823, bod 54 a citovaná judikatúra).

biometrických identifikačných znakov, a najmä digitálnych odtlačkov prstov, o ktoré ide v nariadení 2019/1157 a ktoré obsahujú jedinečné informácie o osobách, ktoré umožňujú ich presnú identifikáciu. [43]

66. Ďalej v rozsudku Schwarz Súdny dvor rozhodol, že na povinné vloženie digitálnych odtlačkov prstov do cestovných pasov novovydaných členskými štátmi, ktoré sa stanovuje v nariadení č. 2252/2004, sa má nahliadať ako na spracúvanie osobných údajov a že toto vloženie predstavuje obmedzenie práv zaručených v článkoch 7 a 8 Charty. [44] V súlade s názorom, ktorý zaujali všetci účastníci konania v prejednávanej veci, toto rozhodnutie vedie k tomu, aby sa nariadenie 2019/1157, ktorým sa zavádzajú podobné opatrenia, pokiaľ ide o národné preukazy totožnosti, považovalo za zavádzajúce obmedzenie oboch základných práv chránených uvedenými článkami.

67. Konkrétnejšie by sa toto obmedzenie malo vymedziť odkazom na dvojaké opatrenia stanovené v článku 3 ods. 5 nariadenia 2019/1157, najmä na zber odtlačkov prstov sám osebe – teda postup, ktorý sa ďalej stanovuje v článku 10 ods. 1 tohto nariadenia –, a konečné vloženie týchto odtlačkov prstov do vysoko bezpečného pamäťového média v každom preukaze totožnosti novovydanom členskými štátmi. [45]

68. Okrem toho, ako uvádza Parlament, by sa malo zohľadniť opatrenie, ktoré sa stanovuje v článku 10 ods. 3 nariadenia 2019/1157. V zásade sa v tomto ustanovení stanovuje, že biometrické identifikačné znaky uchovávané na účely personalizácie preukazov totožnosti musia verejné orgány uchovávať do dátumu vyzdvihnutia preukazu totožnosti, a v žiadnom prípade nie dlhšie ako 90 dní odo dňa vydania. Uchovávanie týchto identifikačných znakov takýmto spôsobom zvyšuje riziko neoprávneného prístupu verejných orgánov k biometrickým identifikačným znakom odoberaným podľa článku 3 ods. 5 nariadenia 2019/1157 a nemalo by sa naň preto zabúdať pri posudzovaní obmedzenia práv zaručených v článkoch 7 a 8 Charty zavedeného uvedeným ustanovením.

69. A napokon článok 11 nariadenia 2019/1157 s názvom „Ochrana osobných údajov a zodpovednosť“, a najmä jeho odsek 6, umožňuje príslušným vnútroštátnym orgánom a agentúram Únie používať národné preukazy totožnosti s uloženými odtlačkami prstov na účely overenia pravosti preukazu a totožnosti držiteľa. Je to opäť v kontexte takéhoto používania, keď môže vzniknúť hrozba týkajúca sa biometrických identifikačných znakov odoberaných podľa článku 3 ods. 5 nariadenia 2019/1157.

70. Z uvedeného vyplýva, že aby sa mohlo stanoviť obmedzenie práv zaručených článkami 7 a 8 Charty zavedené v prejednávanej veci a určiť, či môže byť takéto obmedzenie odôvodnené, Súdny dvor by mal svoje posúdenie vykonať nielen prostredníctvom odkazu na zber odtlačkov prstov a ich vloženia do národných preukazov totožnosti novovydaných členskými štátmi, ale aj prostredníctvom odkazu na dve dodatočné opatrenia, ktoré by sa počas preskúmania nemali skúmať izolovane z dôvodu svojho úzkeho prepojenia s biometrickými identifikačnými znakmi, ktorých sa týka článok 3 ods. 5 nariadenia 2019/1157, pokiaľ ide o uchovávanie a ďalšie použitie.

[43] Tamže (bod 55 a citovaná judikatúra). Pozri aj posúdenie vplyvu predložené Komisiou, bod 6.1 (strany 34 a 35), v ktorom sa poukazuje na skutočnosť, že biometrické údaje musia byť zašifrované a že na tento účel je potrebné vymeniť kryptografické kľúče s konkrétnymi službami, najmä príslušníkmi pohraničnej stráže a policajných orgánov.

[44] Rozsudok Schwarz (body 24 až 30).

[45] Takéto odoberanie sa musí vykonávať v súlade s technickými špecifikáciami stanovenými vo vykonávacom rozhodnutí Komisie C(2018)7767 citovanom v poznámke 9 vyššie.

2. Odôvodnenie obmedzenia

71. Pokiaľ ide o to, či obmedzenie vyplývajúce z nariadenia 2019/1157, ako už bolo opísané, môže byť odôvodnené, malo by sa na úvod poznamenať, že článok 8 ods. 2 Charty umožňuje spracovanie osobných údajov, ak s tým dotknutá osoba súhlasí, alebo na inom oprávnenom základe ustanovenom zákonom. Tu je zrejmé, že občania členského štátu, ktorí žiadajú o vydanie národného preukazu totožnosti, nemôžu z dôvodu povinnej povahy opatrenia stanoveného v článku 3 ods. 5 nariadenia 2019/1157 namietať proti spracovaniu ich odtlačkov prstov.[46] Následne je potrebné objasniť, či môže byť takého spracovanie odôvodnené na inom oprávnenom právnom základe.

72. Z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že práva zakotvené v článkoch 7 a 8 Charty nie sú absolútnymi výsadami, ale musia sa vnímať vo vzťahu k ich úlohe v spoločnosti.[47] V tejto súvislosti sa v článku 52 ods. 1 prvej vete Charty stanovuje, že akékoľvek obmedzenie výkonu práv a slobôd priznaných v tejto Charte musí byť ustanovené zákonom a rešpektovať podstatu týchto práv a slobôd. V článku 52 ods. 1 druhej vete sa ďalej uvádza, že za predpokladu dodržiavania zásady proporcionality možno tieto práva a slobody obmedziť len vtedy, ak je to nevyhnutné a skutočne to zodpovedá cieľom všeobecného záujmu, ktoré sú uznané Úniou, alebo ak je to potrebné na ochranu práv a slobôd iných.[48]

73. V prejednávanej veci, ako pripúšťa vnútroštátny súd, nevzniká žiadny problém, pokiaľ ide o požiadavky stanovené v článku 52 ods. 1 prvej vete Charty. Obmedzenia článkov 7 a 8 Charty vyplývajúce z nariadenia 2019/1157 sú koniec koncov stanovené zo zákona v podobe nariadenia, ktoré už v prípade Spolkovej republiky Nemecko bolo dokonca transponované do vnútroštátneho práva.[49] Navyše vzhľadom na viaceré záruky stanovené v článku 3 ods. 5, článku 10 ods. 1 a 3 a článku 11 ods. 6 nariadenia 2019/1157, najmä pokiaľ ide o zber, uchovávanie a používanie odtlačkov prstov v novovydaných národných preukazoch totožnosti, ako opíšem neskôr,[50] sa podstata týchto práv zakotvených v obidvoch ustanoveniach rešpektuje.

74. Zostáva otázne, či sú takéto obmedzenia v súlade so zásadou proporcionality, a najmä či sú nevyhnutné a skutočne zodpovedajú cieľom všeobecného záujmu, ktoré sú uznané Úniou v súlade s článkom 52 ods. 1 druhou vetou Charty.

75. Pokiaľ ide o to, či obmedzenia vyplývajúce z nariadenia 2019/1157 zodpovedajú cieľu všeobecného záujmu, v rámci svojej analýzy prvého dôvodu neplatnosti som už vysvetlila,[51] že cieľom tohto nariadenia je uľahčiť vykonávanie práva na voľný pohyb občanov Únie tým, že sa zvýši spoľahlivosť národných preukazov totožnosti, pokiaľ ide o pravosť a identifikáciu. V podstate z článku 1 nariadenia 2019/1157 v spojení, okrem iného, s jeho odôvodneniami 4, 5, 18 a 28, vyplýva, že nedostatočná homogenita formátov a ochranných prvkov národných preukazov totožnosti zvyšuje riziko pozmeňovania dokumentov a súvisiacich podvodov, ktorého prevencia tak predstavuje cieľ tohto nariadenia ako spôsob podpory akceptácie takýchto preukazov aj v členských štátoch, ktoré ich nevydali.

[46] K povinnej povahe národných preukazov totožnosti v Spolkovej republike Nemecko pozri § 1 ods. 1 PAuswG citovaný v bode 14 vyššie.

[47] Rozsudok Schwarz (bod 33 a citovaná judikatúra).

[48] Tamže (bod 34). Pozri aj rozsudok z 8. apríla 2014, Digital Rights Ireland a i. (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, bod 38).

[49] Pozri § 5 ods. 9 PAuswG, ako sa stanovuje v bode 15 vyššie.

[50] Pozri body 97 až 107 nižšie.

[51] Pozri body 33 až 37 vyššie.

76. Preto sa domnievam, že tým, že sú zber a uchovávanie odtlačkov prstov v novovydaných národných preukazoch totožnosti, ako sa stanovuje v článku 3 ods. 5 nariadenia 2019/1157, zamerané na predchádzanie toho, aby sa tieto preukazy stali cieľom pozmeňovania a podvodného využívania zo strany iných osôb, než je ich skutočný držiteľ – čím sa uľahčuje vykonávanie práva na voľný pohyb zakotveného okrem iného v článku 45 Charty –, obmedzenia zavedené v nariadení 2019/1157 sledujú cieľ všeobecného záujmu v zmysle článku 52 ods. 1 Charty.[52] Podobný výklad prijal Súdny dvor v rozsudku Schwarz[53], ktorý je podľa mňa analogický k prejednávanej veci.

77. Pokiaľ ide o proporcionalitu obmedzení vytvorených nariadením 2019/1157, z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že zásada proporcionality si vyžaduje, aby akty inštitúcií Únie boli vhodné na dosiahnutie legitímnych cieľov sledovaných predmetnou právnou úpravou a neprekračovali hranice toho, čo je primerané a potrebné na uskutočnenie týchto cieľov.[54]

78. Navyše, keď ide o zásahy do základných práv, môže sa rozsah voľnej úvahy normotvorcu Únie ukázať ako obmedzený, a to na základe niekoľkých kritérií, ako sú predovšetkým dotknutá oblasť, povaha dotknutého práva zaručeného Chartou, povaha a závažnosť zásahu, ako aj jeho účel.[55]

79. V prejednávanej veci platí, že odoberanie odtlačkov prstov a ich uchovávanie v novovydaných národných preukazoch totožnosti nepredstavujú samy osebe obzvlášť závažné opatrenia, pokiaľ ide o ich obmedzovanie práv zaručených v článkoch 7 a 8 Charty. Koniec koncov, odoberanie odtlačkov prstov na jednej strane nepredstavuje úkon, ktorý by mal intímnu povahu,[56] a na druhej strane podľa nariadenia 2019/1157 disponuje biometrickými identifikačnými znakmi uloženými v novovydanom preukaze výhradne držiteľ preukazu.

80. Obmedzenie zavedené nariadením 2019/1157 sa však týka ochrany osobných údajov, ktorá má podľa judikatúry Súdneho dvora dôležitú úlohu v súvislosti so základným právom na ochranu súkromného života.[57] Okrem toho, ako som už opísala v bodoch 68 a 69 vyššie, opatrenia, ktoré sprevádzajú odoberanie a uchovávanie odtlačkov prstov, môžu zvýšiť riziko neoprávneného prístupu verejných orgánov k biometrickým identifikačným znakom a riziko zneužitia v tejto súvislosti. Napokon, ako poukazuje vnútroštátny súd, by sa mal zohľadniť súhrnný vplyv nariadenia 2019/1157 na obyvateľov Únie, v rámci ktorého môže povinnosť, aby novovydané preukazy totožnosti obsahovali snímku odtlačkov prstov držiteľa, ovplyvniť až 85 % občanov Únie vzhľadom na povinnú povahu týchto preukazov vo väčšine členských štátov.[58]

81. Zo všetkých týchto dôvodov by sa podľa môjho názoru mala voľná úvaha normotvorcu Únie považovať za obmedzenú, z čoho vyplýva, že by sa mala dôkladne preskúmať. Na základe uvedeného sa domnievam, že obmedzenia vyplývajúce z nariadenia 2019/1157, a najmä z jeho článku 3 ods. 5, sú vhodné, potrebné a nejdú nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie hlavného cieľa tohto nariadenia.

[52] Pozri aj posúdenie vplyvu predložené Komisiou, bod 6.1 (strana 34), v ktorom sa ďalej stanovuje, že vykonávanie základných politických práv (články 39 a 40 Charty), ako aj vykonávanie petičného práva (článok 44 Charty), budú posilnením ochranných prvkov národných preukazov totožnosti pozitívne ovplyvnené.

[53] Rozsudok Schwarz (bod 36).

[54] Pozri rozsudok z 8. apríla 2014 Digital Rights Ireland a i. (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, bod 46 a citovaná judikatúra).

[55] Tamže (bod 47). Pokiaľ ide o článok 8 EDĽP, pozri aj rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva, S. a Marper/Spojené kráľovstvo [veľká komora], č. 30562/04 a 30566/04, § 102, ECHR 2008-V.

[56] Rozsudok Schwarz (bod 48).

[57] Tamže.

[58] Pozri stanovisko EDPS 7/2018 (strana 3).

82. V prvom rade, pokiaľ ide o otázku, či je odoberanie a uchovávanie odtlačkov prstov v novovydaných národných preukazoch totožnosti vhodné na dosiahnutie cieľa sledovaného nariadením 2019/1157, je nesporné – a domnieval sa tak aj Súdny dvor v rozsudku Schwarz [59] –, že uchovávanie odtlačkov prstov vo vysoko bezpečnom pamäťovom médiu pravdepodobne zníži riziko pozmeňovania vnútroštátnych dokladov, vzhľadom na jedinečnú povahu odtlačkov prstov na účely identifikácie a pokročilú technológiu využívanú na dané uchovávanie. [60] Keď sa zníži riziko pozmeňovania národných preukazov totožnosti, zvýši sa akceptácia týchto preukazov aj v členských štátoch, ktoré ich nevydali, čím sa v konečnom dôsledku uľahčí vykonávanie práva na voľný pohyb občanov Únie. [61] Z tohto hľadiska si myslím, že o vhodnosti využívania odtlačkov prstov na dosiahnutie cieľa nariadenia 2019/1157 by nemali zostávať žiadne pochybnosti. [62]

83. Vnútroštátny súd napriek tomu poukazuje na skutočnosť, že zber a uchovávanie odtlačkov prstov umožňujú len overenie toho, či biometrické údaje, ktoré obsahuje konkrétny národný preukaz totožnosti, zodpovedajú biometrickým údajom jeho držiteľa, ale neumožňujú identifikáciu tejto osoby ako takej. Podľa jeho názoru možno takúto identifikáciu vykonať len porovnaním biometrických údajov uložených v preukaze totožnosti na jednej strane a biometrických údajov uložených v databáze, ktorá je absolútne chránená proti falšovaniu, na strane druhej. Z tohto hľadiska vnútroštátny súd pochybuje o tom, či povinné vloženie odtlačkov prstov do národných preukazov totožnosti môže splniť ciele nariadenia 2019/1157.

84. V tejto súvislosti by som zdôraznila, že argumentácia vnútroštátneho súdu nie je spôsobilá spochybniť skutočnosť, že vloženie odtlačkov prstov do národných preukazov totožnosti je samo osebe účinným prostriedkom zvýšenia ochrany pravosti a spoľahlivosti týchto preukazov, a tým aj ich akceptáciu pri vykonávaní práva na voľný pohyb. Takáto argumentácia vychádza len z predpokladu, že vloženie digitálnych odtlačkov prstov do národných preukazov totožnosti nemusí byť úplne spoľahlivé, keďže je ich takisto možné falšovať a pozmeňovať, čo znamená, že by sa nemohol plne dosiahnuť cieľ sledovaný nariadením 2019/1157.

85. Existencia absolútnej ochrany proti falšovaniu národných preukazov totožnosti po prijatí nariadenia 2019/1157 vrátane opatrení uložených v článku 3 ods. 5 je otázkou, ktorú so zreteľom na dôkazy, ktoré má Súdny dvor k dispozícii, nemožno posúdiť. Na základe uvedeného z rozsudku Schwarz vyplýva, že okolnosť, že metóda boja proti falšovaniu a podvodnému využívaniu nie je úplne spoľahlivá, nie je rozhodujúca na to, aby sa mohla považovať za nevhodnú na účely výkladu článku 52 ods. 1 Charty. V skutočnosti postačuje, aby táto metóda podstatne znížila pravdepodobnosť pozmeňovania, ktorá by existovala, ak by táto metóda nebola použitá. [63]

[59] Pozri v tomto zmysle rozsudok Schwarz (bod 41).

[60] Žiadni dvaja ľudia nemajú rovnaké odtlačky prstov, dokonca ani identické dvojčatá. Odtlačky prstov sa navyše nemenia ani vekom s výnimkou prípadu zničenia hlbokej alebo „bazálnej“ vrstvy alebo jej úmyselnej zmeny pomocou plastickej chirurgie. Existujú tri hlavné vzory odtlačkov prstov nazývané oblúky, slučky a závity. Každý odtlačok prsta je jedinečný tvarom, veľkosťou, počtom a usporiadaním drobných detailov v týchto vzoroch. V tejto súvislosti pozri https://www.interpol.int/How-we-work/Forensics/Fingerprints.

[61] V tejto súvislosti pozri odôvodnenie 28 nariadenia 2019/1157, ako sa naň odkazuje v bode 27 týchto návrhov.

[62] Ako som už v týchto návrhoch naznačila, v práve Únie sa už na podobné účely stanovujú normy pre ochranné prvky a biometrické údaje v cestovných pasoch a dokladoch vydávaných členskými štátmi (nariadenie č. 2252/2004) a jednotné formáty víz [nariadenie č. 1683/95 (Ú. v. ES L 164, 1995, s. 1; Mim. vyd. 19/001, s. 13)] a povolení na pobyt pre štátnych príslušníkov tretích krajín (nariadenie č. 1030/2002), čo vychádza z jednotného prístupu normotvorcu Únie.

[63] Rozsudok Schwarz (body 43 a 44), v ktorom Súdny dvor v zásade dospel k názoru, že hoci je pravda, že používanie odtlačkov prstov ako prostriedku na určenie identity nemusí vo výnimočných prípadoch viesť k optimálnym výsledkom, nesúlad biometrických údajov držiteľa väčšinou upriami pozornosť príslušných orgánov na dotknutú osobu a vedie k podrobnejšej kontrole tejto osoby s cieľom s konečnou platnosťou stanoviť jej totožnosť.

86. Z toho vyplýva, že ak sa aj zber a uchovávanie odtlačkov prstov v novovydaných preukazoch totožnosti nemôžu považovať za opatrenie absolútne chránené proti falšovaniu, nespochybňuje to ich vhodnosť na účely predchádzania pozmeňovania dokumentov a súvisiacich podvodov, a tým aj uľahčenia práva na voľný pobyt občanov Únie. Nespochybňuje to ani okolnosť, na ktorú poukázal aj vnútroštátny súd, že zber a vloženie odtlačkov prstov sa týkajú len novovydávaných preukazov totožnosti a že staré preukazy zostávajú dočasne platné.[64] Aj v takomto prípade však postupné zavádzanie tohto opatrenia do národných preukazov totožnosti znižuje riziko pozmeňovania národných dokladov a postupne pomáha dosiahnuť cieľ nariadenia 2019/1157.

87. Po druhé, pokiaľ ide o otázku, či je odoberanie a uchovávanie odtlačkov prstov v preukazoch totožnosti takisto potrebné – či neexistuje žiadna iná rovnako vhodná, ale menej obťažujúca metóda dostupná na dosiahnutie rovnakého legitímneho cieľa –, vnútroštátny súd uvádza dve hlavné alternatívy, pričom prvú z nich podrobne preskúmala Komisia v posúdení vplyvu pripojenom k návrhu nariadenia.[65]

88. Prvou alternatívou by totiž bolo obmedziť požiadavky na ochranu pred falšovaním na podobu tváre držiteľa preukazu, čo je metóda, ktorá by takisto poslúžila účelu harmonizácie viacerých bezpečnostných noriem pre národné preukazy totožnosti na vnútroštátnej úrovni.

89. V tejto súvislosti som poukázala na to, že Súdny dvor už rozhodol, že opatrenie odoberania odtlačkov prstov nie je, rovnako ako v prípade podoby tváre, úkonom intímnej povahy. Nemôže dotknutej osobe spôsobiť osobitné fyzické alebo psychické ťažkosti o nič viac než nasnímanie podoby tváre.[66] Súdny dvor ďalej dospel k názoru, že ak sa popri podobe tváre snímajú aj odtlačky prstov, kombinácia týchto dvoch úkonov určených na identifikáciu osôb by sa nemala *a priori* považovať za úkon, ktorý prináša výraznejšie porušenie práv priznaných článkami 7 a 8 Charty, než keby boli tieto úkony posudzované oddelene.[67]

90. Navyše, keďže anatomické prvky tváre človeka sa môžu výrazne zmeniť z dôvodu rôznych životných peripetií, ako je starnutie alebo začiatok choroby, iba porovnanie podoby tváre na národnom preukaze totožnosti s tvárou držiteľa preukazu môže s väčšou pravdepodobnosťou viesť k pochybeniam pri identifikácii než overenie podoby tváre na preukaze totožnosti a odtlačkov prstov toho istého držiteľa. Nemecká vláda v tejto súvislosti poukazuje, že zhoda biometrickej snímky môže byť aj zavádzajúca, a to z dôvodu moderných morfingových techník, ktoré sú schopné zlúčiť dve tváre do jednej podoby tváre.

91. Z toho vyplýva, že ani manuálne, ani automatizované porovnanie podoby tváre na národnom preukaze totožnosti s tvárou držiteľa preukazu,[68] čo boli v mnohých členských štátoch zavedené metódy pred prijatím nariadenia 2019/1157, nemôžu poskytnúť účinnejšie výsledky než kombinácia biometrických identifikačných znakov, na ktoré sa odkazuje v článku 3 ods. 5 tohto

[64] Pozri článok 5 nariadenia 2019/1157, v ktorom sa stanovuje, že preukazy totožnosti, ktoré nespĺňajú požiadavky stanovené v článku 3 tohto nariadenia, strácajú platnosť uplynutím doby ich platnosti alebo 3. augusta 2031, podľa toho, čo nastane skôr.

[65] Pozri posúdenie vplyvu predložené Komisiou, body 5.2 a 6.1 a tabuľku 6.1, ktorá sa vzťahuje na „Možnosť ID 1“. Táto možnosť zahŕňa formát s určitými spoločnými prvkami, ako sú informácie uvedené na preukaze a minimálne ochranné prvky so zohľadnením dokumentu ICAO 9303 a čip obsahujúci povinnú podobu tváre.

[66] Rozsudok Schwarz (bod 48).

[67] Tamže (bod 49).

[68] Napríklad použitím systémov EasyPass. Pozri v tejto súvislosti nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/2225 z 30. novembra 2017, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) 2016/399, pokiaľ ide o používanie systému vstup/výstup (Ú. v. EÚ L 327, 2017, s. 1).

nariadenia, teda podoba tváre držiteľa preukazu a dva odtlačky prstov.[69] Podľa mňa je možné dosiahnuť podobný výsledok len vtedy, ak by sa podoba tváre držiteľa skombinovala s hologramami alebo vodoznakmi, ako uvádza aj vnútroštátny súd.

92. Druhou alternatívou by bolo uchovávanie menšieho počtu údajov o odtlačkoch prstov v podobe tzv. minúcií alebo vyžadovanie odobratia len jedného odtlačku prsta. V tejto súvislosti je dôležité vysvetliť, že vloženie minúcií do národných preukazov totožnosti by si ako prvý krok vyžadovalo odobratie celého odtlačku prsta a následne v ďalšom kroku extrahovanie daných minúcií, čo znamená, že okrem odoberania a uchovávania jednotlivých odtlačkov prstov by sa muselo vykonať rozsiahlejšie spracovanie údajov. Preto si nemyslím, že túto metódu možno považovať za menej obťažujúcu.

93. Podľa vedeckej literatúry navyše uchovávanie minúcií podľa všetkého neposkytuje rovnakú úroveň bezpečnosti pri overovaní totožnosti ako použitie plných odtlačkov prstov,[70] čo je faktor, ktorý možno pridať k obavám, ktoré vznikajú pri používaní minúcií, pokiaľ ide o interoperabilitu. V tejto súvislosti, ako poznamenala väčšina účastníkov konania počas pojednávania, neexistuje žiaden ustálený jednotný postup a dokonca nie je k dispozícii ani softvér, a to ani na európskej, ani na vnútroštátnej úrovni, na prečítanie minúcií z národných preukazov totožnosti, čo by viedlo k nezvládnuteľnej záťaži pre výmenu údajov medzi vnútroštátnymi orgánmi.[71]

94. To isté sa týka napríklad aj medzinárodného prostredia, kde na to, aby sa preukazy totožnosti mohli využívať v medzinárodnej leteckej doprave, musia byť splnené špecifikácie podľa dokumentu 9303 Medzinárodnej organizácie civilného letectva.[72] V týchto špecifikáciách sa stanovuje, že ak štát stanovil, že strojovo čitateľné cestovné doklady musia obsahovať odtlačky prstov, je uchovávanie snímky odtlačku prsta povinné, aby sa umožnila celosvetová interoperabilita.[73] Uchovávanie minúcií tieto požiadavky nespĺňa.

95. Pokiaľ ide o odoberanie a uchovávanie jedného odtlačku prsta, prikláňam sa k názoru, že hoci je veľkosť uchovávaných údajov menšia než pri uchovávaní dvoch odtlačkov prstov, táto metóda nie je rovnako vhodná, keďže vedie k nižšej spoľahlivosti. Názorným by v tejto súvislosti mohol byť prípad chybného odobratia odtlačku prsta alebo zranenie prsta, ktorého odtlačok bol odobratý. V každom prípade z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že aj odobratie vyššieho počtu odtlačkov prstov sa môže považovať za primerané.[74]

96. Z uvedených úvah vyplýva, že v porovnaní s odobratím a uchovávaním odtlačkov prstov podľa všetkého neexistujú rovnako vhodné, ale menej obťažujúce metódy na dosiahnutie cieľa nariadenia 2019/1157 podobne účinným spôsobom.

[69] Pozri posúdenie vplyvu predložené Komisiou, bod 7.1 (strana 49), v ktorom sa po porovnaní rôznych alternatív z hľadiska účinnosti dospieva k názoru, že kombinácia podoby tváre a dvoch odtlačkov prstov je účinnejšia na dosiahnutie osobitných cieľov zníženia podvodov súvisiacich s dokladmi a zlepšenia overovania pravosti dokladov. Pozri aj bod 7.4 (strana 56) tohto dokumentu, v ktorom sa uvádza, že na účely zlepšenia akceptácie národných preukazov totožnosti, a tým aj uľahčenia dosiahnutia cieľa voľného pohybu, sa pred požiadavkou zahrnutia výhradne podoby tváre uprednostňuje kombinácia podoby tváre a dvoch odtlačkov prstov.

[70] MALTONI, D. et al: *Handbook of fingerprint recognition*. 2. vydanie, Springer, 2009, s. 53.

[71] Naproti tomu členské štáty štandardizovali nástroje na interoperabilitu biometrických identifikačných znakov, na ktoré sa vzťahuje nariadenie 2019/1157. Pozri v tejto súvislosti článok 3 ods. 6 tohto nariadenia a rozhodnutie Komisie C(2018)7767.

[72] Pozri odôvodnenie 23 nariadenia 2019/1157.

[73] „Strojovo čitateľné cestovné doklady“, *dokument 9303*, 8. vydanie, ICAO, 2021 (časť 9, kapitola 4).

[74] Dokonca aj desať odtlačkov prstov sa môže považovať za primeraný počet. Pozri v tomto zmysle rozsudok z 3. októbra 2019, A a i. (C-70/18, EU:C:2019:823, bod 58).

97. Po tretie, aby bol článok 3 ods. 5 nariadenia 2019/1157 odôvodnený vzhľadom na svoj cieľ, spracúvanie všetkých odtlačkov prstov odobratých podľa tohto ustanovenia by nemalo ísť nad rámec toho, čo je nevyhnuté na dosiahnutie tohto cieľa. V tejto súvislosti musí normotvorca zabezpečiť existenciu osobitných záruk, že spracúvanie takýchto údajov bude účinne chránené pred chybným použitím a zneužitím.[75] S takýmto odôvodnením možno súhlasiť len vtedy, ak sú stanovené osobitné obmedzenia možných hrozieb s cieľom zabrániť akýmkoľvek prípadom zneužitia.[76]

98. V prejednávanej veci by sa malo zdôrazniť, že článok 3 ods. 5 a 6, články 10 a 11 nariadenia 2019/1157 poskytujú jasný právny rámec pre zber, uchovávanie a používanie biometrických identifikačných znakov, najmä odtlačkov prstov.[77]

99. Po prvé podmienky upravujúce zber odtlačkov prstov sa konkrétne stanovujú v článku 10 nariadenia 2019/1157. V tomto ustanovení sa výslovne uvádza, že biometrické identifikačné znaky zbierajú len kvalifikovaní a riadne oprávnení pracovníci určení orgánmi zodpovednými za vydávanie preukazov totožnosti a výlučne na účel vloženia týchto identifikačných znakov do vysoko bezpečného pamäťového média stanoveného v článku 3 nariadenia 2019/1157. Členské štáty navyše musia zaručiť zavedenie primeraných a účinných postupov zberu biometrických identifikačných znakov a súlad týchto postupov s právami a so zásadami stanovenými nielen v Charte, ale aj v Európskom dohovore o ľudských právach a Dohovore o právach dieťaťa[78]. Pri týchto postupoch sa v prípade výskytu ťažkostí musí takisto rešpektovať dôstojnosť dotknutých osôb.

100. Po druhé, pokiaľ ide o uchovávanie biometrických identifikačných znakov po ich zbere, v článku 3 ods. 6 nariadenia 2019/1157 sa výslovne stanovuje, že pamäťové médium národných preukazov totožnosti musí zaručiť integritu, pravosť a dôvernosť údajov, ktoré musia byť zabezpečené v súlade s pokynmi stanovenými v rozhodnutí Komisie C(2018)7767.[79] Ďalej podľa článku 10 ods. 3 tohto nariadenia sa uchovávanie biometrických identifikačných znakov verejnými orgánmi po ich zbere obmedzuje na obdobie medzi zberom údajov a dátumom vydania preukazu totožnosti a v každom prípade nesmie prekročiť 90 dní od dátumu vydania. Počas tohto obdobia sa údaje musia uchovávať nanajvýš bezpečným spôsobom. Po uplynutí uvedenej sa odobraté odtlačky prstov musia vymazať alebo zničiť.

101. Po tretie prístup k odtlačkom prstov uchovávaným v pamäťovom médiu je podľa článku 11 nariadenia 2019/1157 veľmi obmedzený. Prístup k nim majú len riadne oprávnení pracovníci príslušného orgánu[80] a je možný len vtedy, ak sa predloženie preukazu totožnosti požaduje podľa práva Únie alebo vnútroštátneho práva. Navyše jediným cieľom tohto prístupu musí byť overenie pravosti preukazu totožnosti a/alebo totožnosti držiteľa. Okrem toho primárnym cieľom overenia

[75] Pozri rozsudok Schwarz (bod 55). Pozri aj rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva, S. a Marper/Spojené kráľovstvo [veľká komora], č. 30562/04 a 30566/04, § 103, ECHR 2008-V.

[76] Rozsudok z 8. apríla 2014, Digital Rights Ireland a i. (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, bod 54 a nasl.).

[77] Pozri aj odôvodnenie 22 nariadenia 2019/1157.

[78] Prijatom Valným zhromaždením Organizácie Spojených národov 20. novembra 1989 v jeho rezolúcii č. 44/25; platnosť nadobudol 2. septembra 1990.

[79] Pozri predovšetkým prílohu III k rozhodnutiu Komisie C(2018)7767, bod 5, s názvom „Zabezpečenie údajov a integrita“.

[80] Pozri článok 11 ods. 7 nariadenia 2019/1157, v ktorom sa ďalej požaduje, že členské štáty musia Komisii každý rok predložiť zoznam príslušných orgánov, ktoré majú prístup k biometrickým údajom. Komisia musí zverejniť súhrn takýchto vnútroštátnych zoznamov online.

pravosti dokumentu a totožnosti držiteľa je kontrola podoby tváre, z čoho vyplýva, že vo všeobecnosti by členské štáty mali odtlačky prstov overovať len v prípadoch, keď je to nevyhnutné na nespochybniteľné potvrdenie pravosti a totožnosti. [81]

102. Vzhľadom na uvedené sa domnievam, že nariadenie 2019/1157 ponúka dostatočné a vhodné opatrenia, ktoré zaručujú účinnú ochranu zberu, uchovávania a používania biometrických identifikačných znakov, a najmä digitálnych odtlačkov prstov, pred chybným použitím a zneužitím.

103. Konkrétnejšie tieto opatrenia zaručujú, že postupy zberu vykonáva obmedzený počet špecializovaných pracovníkov a že ich členské štáty vopred dôkladne ustanovia s cieľom rešpektovať základné práva a dôstojnosť dotknutých osôb. Takisto zaručujú, že biometrickými identifikačnými znakmi uloženými v novovydanom preukaze disponuje po vydaní preukazu výhradne jeho držiteľ a že nie sú verejne dostupné. [82] Verejné orgány uchovávajú biometrické identifikačné znaky nanajvýš bezpečným spôsobom len na účely vydania preukazu totožnosti a nie je im ani žiadnej inej osobe povolený žiadny ďalší prístup. Ak nedôjde k vydaniu preukazu, musia sa biometrické identifikačné znaky v každom prípade po jasne vymedzenom o odôvodnenom období, keď ich uchovávajú verejné orgány, vymazať a zničiť. A napokon, opatrenia zavedené v nariadení 2019/1157 potvrdzujú, že k biometrickým identifikačným znakom sa pristupuje a používajú sa len za prísne obmedzených okolností vopred stanovených zákonom a výlučne na účel overenia pravosti preukazu a totožnosti jeho držiteľa v súlade s hlavným účelom tohto nariadenia.

104. Pre úplnosť by som odkázala na úvodnú výhradu článku 10 ods. 3 nariadenia 2019/1157, ktorá bola predmetom viacerých otázok položených Súdnemu dvoru na pojednávaní. Pred tým, ako sa venuje dočasnému uchovávaniu odtlačkov prstov verejnými orgánmi a povinnosti uchovávať tieto biometrické identifikačné znaky nanajvýš bezpečným spôsobom, obsahuje prvá veta článku 10 ods. 3 nariadenia 2019/1157, ako som už uviedla, výhradu v znení „okrem prípadu, keď je to potrebné na spracovanie v súlade s právom Únie a vnútroštátnym právom“. Táto výhrada má podľa všetkého pôvod v medziinštitucionálnom vyjednávaní – alebo *trialógu* –, ktoré sa uskutočnilo medzi Parlamentom, Radou a Komisiou počas riadneho legislatívneho postupu vedúceho k prijatiu nariadenia 2019/1157. [83]

105. V tejto súvislosti je pravda, že uvedená výhrada by mohla naznačovať, že verejné orgány môžu uchovávať biometrické identifikačné znaky, ako sú odtlačky prstov, po ich odobratí aj na dlhšie obdobie, než je stanovené v článku 10 ods. 3 nariadenia 2019/1157, a že tieto orgány ich môžu používať na dodatočné účely, ktoré v nariadení nie sú presne vymedzené, napríklad na vytvorenie vnútroštátnych databáz.

106. Dôkladné čítanie článku 10 ods. 3 nariadenia 2019/1157 však odhalí, že touto výhradou sa nestanovuje žiadny právny základ pre akýkoľvek iný účel, než je ten, ktorý sa v tomto nariadení osobitne stanovuje. V uvedenej výhrade sa totiž výslovne odkazuje na ďalšie právne predpisy, či už

[81] Pozri odôvodnenie 19 nariadenia 2019/1157. Pozri aj článok 4 ods. 3 nariadenia č. 2252/2004, v ktorom sa stanovuje rovnaké obmedzené použitie v cestovných pasoch a dokladoch.

[82] Ako na pojednávaní vysvetlila Komisia, z jej rozhodnutia C(2018)7767 vyplýva, že na účely autentifikácie terminálu odosiela čítačka čipu v preukaze totožnosti svoje povolenie na prečítanie údajov vo forme viacerých digitálnych certifikátov. Čip v preukaze totožnosti tak môže overiť pravosť certifikátu terminálu. V praxi to znamená, že k biometrickým údajom môžu pristupovať len príslušné orgány uvedené v článku 11 ods. 7 nariadenia 2019/1157, ale žiadny iný orgán ani osoba nie.

[83] Pozri medziinštitucionálny spis z 22. februára 2019, v ktorom sa uvádza, že „kompromisné znenie zachováva všetky kľúčové prvky mandátu Rady na rokovanie, predovšetkým: … schopnosť členských štátov zriaďovať a viesť databázy biometrických údajov v súlade s vnútroštátnymi právnymi predpismi“, dostupný na https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6412-2019-INIT/en/pdf.

Únie, alebo členských štátov, čo znamená, že akékoľvek obmedzenie práv zaručených v článkoch 7 a 8 Charty by sa malo preskúmať len s odkazom na ďalšie právne predpisy, a nie tak, že je samo osebe obsiahnuté v nariadení 2019/1157. Takéto chápanie je osobitne posilnené, keď sa zohľadní odôvodnenie 21 nariadenia 2019/1157,[84] v ktorom sa jednoznačne uvádza, že toto nariadenie neposkytuje právny základ na vytvorenie alebo vedenie databáz na vnútroštátnej úrovni na účely uchovávania biometrických údajov v členských štátoch, čo je záležitosť vnútroštátneho práva, ktoré musí byť v súlade s právom Únie v oblasti ochrany údajov. V tom istom odôvodnení sa ďalej stanovuje, že toto nariadenie neposkytuje právny základ na vytvorenie alebo vedenie centralizovanej databázy na úrovni Únie.

107. Preto si nemyslím, že úvodná výhrada v článku 10 ods. 3 nariadenia 2019/1157 môže spochybniť záver uvedený v bode 102 vyššie, že nariadenie 2019/1157 ponúka dostatočné záruky na predchádzanie chybného použitia alebo zneužitia spracúvania biometrických identifikačných znakov, a to najmä digitálnych odtlačkov prstov.

108. Vzhľadom na uvedené môžem dospieť k záveru, že nariadenie 2019/1157, a najmä jeho článok 3 ods. 5, nepredstavujú neodôvodnené obmedzenie článkov 7 a 8 Charty v spojení s jej článkom 52 ods. 1.

109. Druhý dôvod, ktorý predložil vnútroštátny súd, by nemal Súdny dvor viesť k tomu, aby vyhlásil nariadenie 2019/1157 za neplatné.

C. Článok 35 ods. 10 GDPR

110. V rámci tretieho dôvodu neplatnosti sa vnútroštátny súd pýta, či článok 3 ods. 5 nariadenia 2019/1157 porušuje článok 35 ods. 10 GDPR. V súlade s názorom, ktorý zaujal EDPS vo svojom stanovisku z 10. augusta 2018[85] má vnútroštátny súd pochybnosti o tom, či mal normotvorca Únie pri prijatí nariadenia 2019/1157 vykonať posúdenie vplyvu na ochranu údajov.

111. Článok 35 GDPR sa nachádza v jeho kapitole IV nazvanej „Prevádzkovateľ a sprostredkovateľ“, konkrétne v oddiele 3 týkajúcom sa posúdenia vplyvu na ochranu údajov a predchádzajúcej konzultácie.

112. Podľa odseku 1 tohto ustanovenia, ak typ spracúvania, najmä s využitím nových technológií, pravdepodobne povedie k vysokému riziku pre práva a slobody fyzických osôb, prevádzkovateľ musí pred spracúvaním vykonať posúdenie vplyvu plánovaných spracovateľských operácií na ochranu osobných údajov. V odsekoch 2 až 7 tohto ustanovenia je ďalej uvedený obsah povinnosti prevádzkovateľov vykonávať posúdenie vplyvu, a to najmä stanovením prípadov, v ktorých sa toto posúdenie vyžaduje, a opisom minimálnych prvkov, ktoré musí toto posúdenie obsahovať.

113. Naproti tomu sa v článku 35 ods. 10 GDPR stanovuje výnimka z povinnosti vykonať posúdenie vplyvu za predpokladu, že sú splnené podmienky stanovené v tomto ustanovení. To je predovšetkým prípad, keď i) je spracúvanie údajov nevyhnutné na splnenie zákonnej požiadavky,

[84] Pozri v tejto súvislosti posúdenie vplyvu predložené Komisiou, bod 6 (strany 33 a 35), v ktorom sa stanovuje, že „nič v týchto iniciatívach neposkytuje právny základ na centralizované uchovávanie zozbieraných údajov… alebo na používanie takýchto údajov na iné účely, než je overenie pravosti dokladu a totožnosti držiteľa…“, a že „akékoľvek vykonávanie musí byť zlučiteľné s právom Únie a základnými právami, ktoré chráni“.

[85] Pozri poznámku pod čiarou 11 vyššie.

ktorej prevádzkovateľ podlieha, ii) daný právny predpis upravuje konkrétnu spracovateľskú operáciu alebo súbor daných operácií, a iii) posúdenie vplyvu na ochranu údajov sa už vykonalo v rámci všeobecného posúdenia vplyvu v súvislosti s prijatím daného právneho predpisu.

114. Pokiaľ ide o prejednávanú vec, musím na úvod poznamenať, že hoci vnútroštátny súd cituje článok 35 ods. 10 GDPR ako základ na stanovenie porušenia, na ktoré sa vzťahuje tento predmetný dôvod neplatnosti, informácie uvedené v návrhu na začatie prejudiciálneho konania naznačujú, že tento dôvod je v skutočnosti založený na porušení článku 35 ods. 1 GDPR. Práve v tomto druhom ustanovení sa totiž prevádzkovateľom, ako sa vymedzujú v článku 4 ods. 7 GDPR, ukladá povinnosť vykonať posúdenie vplyvu na ochranu údajov v prípade veľkého rizika pre práva a slobody fyzických osôb. Podľa názoru vnútroštátneho súdu sa práve táto povinnosť vzťahovala na normotvorcu Únie, keď prijímal nariadenie 2019/1157, a podľa všetkého táto povinnosť nebola podľa vnútroštátneho súdu splnená.

115. Ďalej by sa malo poznamenať, že GDPR a nariadenie 2019/1157 sú akty sekundárneho práva, ktoré majú v hierarchii zdrojov práva Únie rovnakú právnu silu. To znamená, že v rozpore s tým, čo uvádza vnútroštátny súd vo svojej otázke, GDPR nemožno považovať za „právny predpis vyššej právnej sily“, než je nariadenie 2019/1157. V tejto súvislosti z judikatúry Súdneho dvora v podstate vyplýva, že pokiaľ akt sekundárneho práva neobsahuje ustanovenie, ktorým sa mu výslovne dáva prednosť pred iným aktom, platnosť tohto druhého ustanovenia nie je možné hodnotiť vzhľadom na prvé uvedené ustanovenie. V takomto prípade je len potrebné zabezpečiť uplatňovanie každého z týchto aktov ktoré bude zlučiteľné s uplatňovaním druhého aktu, a tak sa umožní ich konzistentné uplatňovanie. [86]

116. Pokiaľ ide o nariadenie 2019/1157, poznamenávam, že najmä v článku 11 obsahuje výslovné väzby na GDPR v súvislosti s ochranou osobných údajov. Z tohto ustanovenia, ktoré by sa malo čítať so zreteľom na odôvodnenia 40, 41 a 43 uvedeného nariadenia, je zrejmé, že GDPR sa uplatňuje, pokiaľ ide o osobné údaje, ktoré sa majú spracúvať v súvislosti s uplatňovaním nariadenia 2019/1157. Z článku 11 ods. 2 tohto nariadenia konkrétne vyplýva, že orgány zodpovedné za vydávanie preukazov totožnosti sa musia považovať za prevádzkovateľa uvedeného v článku 4 ods. 7 GDPR a sú zodpovedné za spracovanie osobných údajov. V článku 11 ods. 3 nariadenia 2019/1157 sa ďalej od členských štátov vyžaduje, aby zabezpečili, aby orgány dohľadu mohli v plnej miere vykonávať svoje úlohy uvedené v GDPR, napríklad vrátane prístupu ku všetkým osobným údajom, ako aj prístupu príslušných orgánov do akýchkoľvek priestorov alebo k akémukoľvek vybaveniu na spracovanie údajov.

117. Z nariadenia 2019/1157 vyplýva, že nariadením GDPR sa vnútroštátnym subjektom a príslušným orgánom môžu ukladať povinnosti pri vykonávaní nariadenia 2019/1157. Inštitúcie Únie a vlády, ktoré vystupujú pred Súdnym dvorom ako vedľajší účastníci konania, tento aspekt pripúšťajú. Na základe uvedeného z GDPR v žiadnom bode nevyplýva, že povinnosť vykonať posúdenie vplyvu, ako sa stanovuje v jeho článku 35 ods. 1, je pre normotvorcu Únie záväzná, ani sa v tomto ustanovení nestanovuje žiadne kritérium, v súvislosti s ktorým by sa napríklad mala posudzovať platnosť iného sekundárneho právneho predpisu Únie.

[86] Pozri v tomto zmysle rozsudky z 28. júna 2012, Komisia/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393, bod 110), a z 29. júna 2010, Komisia/Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378, bod 56). Pozri aj návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Pitruzzella v spoločných veciach Luxembourg Business Registers (C-37/20 a C-601/20, EU:C:2022:43, bod 66).

118. Vzhľadom na uvedené môžem dospieť k záveru, že článok 35 ods. 1 GDPR sa nevzťahuje na normotvorcu Únie pri prijímaní sekundárneho právneho predpisu a že z tohto dôvodu legislatívny postup vedúci k prijatiu nariadenia 2019/1157, a najmä jeho článku 3 ods. 5, nemožno považovať za porušujúci požiadavku na vykonanie posúdenia vplyvu.

119. Z uvedených úvah vyplýva, že tretí dôvod, ktorý predložil vnútroštátny súd, by nemal Súdny dvor viesť k tomu, aby vyhlásil nariadenie 2019/1157 za neplatné.

120. Preskúmanie otázky, ktorú položil vnútroštátny súd, neodhalilo žiadnu skutočnosť, ktorá by mohla mať vplyv na platnosť nariadenia 2019/1157, a najmä jeho článku 3 ods. 5.

V. Návrh

121. Vzhľadom na všetky prechádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálnu otázku, ktorú položil Verwaltungsgericht Wiesbaden (Správny súd Wiesbaden), takto:

Preskúmanie prejudiciálnej otázky neodhalilo žiadnu skutočnosť, ktorá by mohla mať vplyv na platnosť nariadenia 2019/1157, a najmä jeho článku 3 ods. 5.