



## Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA  
GIOVANNIHO PITRUZZELLY  
přednesené dne 2. května 2019<sup>1</sup>

Věc C-70/18

**Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid**  
**proti**  
**A,**  
**B,**  
**P**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Raad van State (Státní rada, Nizozemsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Dohoda o přidružení EHS – Turecko – Volný pohyb osob – Pracovníci – Pravidla ‚standstill‘ – Rozhodnutí č. 1/80 – Článek 13 – Nová omezení – Zákaz – Biometrické údaje tureckých státních příslušníků – Poskytování těchto údajů třetím stranám – Naléhavý důvod obecného zájmu – Zamezení a potírání podvodného zneužití totožnosti a podvodů s dokumenty – Nutná a přiměřená povaha – Zamezení, odhalování a vyšetřování trestných činů – Nejistý a nepřímý dopad“

1. Toto řízení o předběžné otázce vznáší otázku, zda povinnost uložená tureckým pracovníkům v okamžiku vstupu na nizozemské území za účelem výkonu zaměstnání a rodinným příslušníkům tureckých pracovníků, kteří jsou již přítomni na tomto území a k nimž se chtějí připojit, a sice povinnost poskytnout otisky prstů a zobrazení obličeje předtím, než jsou tyto biometrické údaje uloženy do složky cizích státních příslušníků, přičemž do této složky se nahlíží buď za účelem ověření pravosti dokumentů a totožnosti jejich držitele, nebo za účelem zjištění pachatele trestného činu, představuje omezení zakázané podle článku 7 rozhodnutí č. 2/76<sup>2</sup> ze dne 20. prosince 1976 přijatého Radou přidružení (dále jen „rozhodnutí č. 2/76“) založenou na základě dohody o vytvoření přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem, která byla podepsána dne 12. září 1963 v Ankaře Tureckou republikou na straně jedné a členskými státy EHS a Společenství na straně druhé a která byla uzavřena, schválena a potvrzena jménem Společenství rozhodnutím Rady 64/732/EHS ze dne 23. prosince 1963<sup>3</sup> (dále jen „dohoda o přidružení“) a – zejména – podle článku 13 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/80<sup>4</sup> ze dne 19. září 1980 o rozvoji přidružení (dále jen „rozhodnutí č. 1/80“).

### I. Právní rámec

2. Vnitrostátní režim dotčený ve věci v hlavním řízení v řízení lze představit následovně.

1 – Původní jazyk: francouzština.

2 – Podle kterého „[č]lenské státy Společenství a Turecko nemohou přijmout pro pracovníky, jejichž pobyt a zaměstnání jsou na jejich území legální, nová omezení podmínek přístupu k zaměstnání.“ (neoficiální překlad).

3 – Úř. věst. 1964, 217, s. 3685.

4 – Podle kterého „[č]lenské státy Společenství a Turecko nemohou přijmout pro pracovníky a jejich rodinné příslušníky, jejichž pobyt a zaměstnání jsou na jejich území legální, nová omezení podmínek přístupu k zaměstnání.“ (neoficiální překlad).

3. Podle nizozemských právních předpisů státní příslušníci třetích zemí, včetně tureckých státních příslušníků, kteří chtějí pobývat v Nizozemsku déle než 90 dnů na základě obvyklého povolení k pobytu, musí být v zásadě držiteli povolení k přechodnému pobytu v době svého vstupu na toto území. Toto povolení vydávají konzulární a diplomatické orgány Nizozemska. Za účelem získání povolení k přechodnému pobytu žadatelé kromě splnění hmotněprávních podmínek musí „poskytnout součinnost při shromažďování údajů za účelem zjištění [jejich] totožnosti“<sup>5</sup>.

4. Na základě zákona o cizincích byla nizozemským úřadům svěřena pravomoc shromažďovat a zpracovávat biometrické údaje státních příslušníků třetích zemí. Zejména článek 106a tohoto zákona v podstatě stanoví, že zobrazení obličeje a otisků prstů cizích státních příslušníků může být získáno a zpracováno s cílem určit jejich totožnosti pro účely provádění uvedeného zákona. Tato zobrazení jsou bezprostředně porovnávána s obrázky v rejstříku cizích státních příslušníků a poté jsou v tomto rejstříku uložena.

5. Článek 107 zákona o cizincích stanoví vytvoření složky cizích státních příslušníků, která obsahuje biometrické údaje uvedené v článku 106a tohoto zákona, a upřesňuje, že tyto údaje budou zpracovány za účelem provádění uvedeného zákona<sup>6</sup> i za účelem odhalování trestných činů a trestních stíhání<sup>7</sup>. Zpřístupnění biometrických údajů státních příslušníků třetích zemí za účelem odhalování trestných činů a trestních stíhání podléhá podmínkám stanoveným v čl. 107 odst. 6 zákona o cizincích. Proto musí být umožněno dočasné zadržení v případě dotčeného trestného činu<sup>8</sup> a nahlédnutí do rejstříku cizinců musí být písemně povoleno vyšetřujícím soudem na žádost státního zástupce v případě, že existuje důvodné podezření, že podezřelý je státním příslušníkem třetí země<sup>9</sup>, nebo, je-li to v zájmu vyšetřování, v případě, že předběžné šetření nepostupuje, nebo v případě, že pro objasnění šetření jsou nezbytné rychlé výsledky<sup>10</sup>. Kromě toho podezřelý musí vyvolávat vážné obavy.

6. Biometrické údaje se uchovávají po dobu pěti let po zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu, po opuštění Nizozemska po vypršení zákonného pobytu nebo po pozbytí platnosti zákazu vstupu nebo prohlášení, že osoba je nežádoucí. Údaje se proto zničí po uplynutí této doby nebo ještě předtím, a to v případě, že státní příslušník třetí země získá nizozemské občanství<sup>11</sup>.

7. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že pravomoc získávat, zpracovávat a ukládat biometrické údaje v rejstříku cizích státních příslušníků může být uplatněna i ve vztahu k státním příslušníkům třetích zemí, kteří chtějí získat povolení k pobytu v Nizozemsku na dobu delší než 90 dnů nebo kteří pobývají v tomto členském státě neoprávněně.

5 – Článek 54 odst. 1 písm. c) Vreemdelingenwet 2000 (zákon o cizincích z roku 2000) ve znění Wet van 11 december 2013 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de uitbreiding van het gebruik van biometrische kenmerken in de vreemdelingenketen in verband met het verbeteren van de identiteitsvaststelling van de vreemdeling (zákon ze dne 11. prosince 2013, kterým se mění zákon z roku 2000 o cizincích, pokud jde o rozšířené používání biometrických údajů v rámci spolupráce mezi orgány příslušnými v oblasti cizinců za účelem identifikace cizích státních příslušníků, který vstoupil v platnost dne 1. března 2014 (Sb. rozh. 2014, č. 2, dále jen „zákon o cizincích“).

6 – Článek 107 odst. 2 zákona o cizincích.

7 – Článek 107 odst. 5 zákona o cizincích.

8 – Je tomu tak v zásadě u každého trestného činu, za který hrozí trest odnětí svobody v délce nejméně čtyř let, ve zvláštních případech uvedených v nizozemském trestním zákoníku a ve zvláštních právních předpisech.

9 – Článek 107 odst. 6 písm. a) zákona o cizincích.

10 – Článek 107 odst. 6 písm. b) zákona o cizincích.

11 – Článek 107 odst. 9 zákona o cizincích. Viz také článek 8.35 Vreemdelingenbesluit 2000 (vyhláška o cizincích z roku 2000).

## II. Spor v původním řízení, předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

8. B je tureckým státním příslušníkem, který se narodil v roce 1982 a jehož manželka, P<sup>12</sup>, má dvojitý občanství, a sice nizozemské a turecké. Dne 17. února 2014 P předložil žádost o povolení k přechodnému pobytu pro B za účelem sloučení rodiny. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (státní tajemník pro spravedlnost a bezpečnost; dále jen „státní tajemník“) žádost původně zamítl a nakonec udělil požadované povolení rozhodnutím ze dne 4. dubna 2014, přičemž ho podmínil poskytnutím biometrických údajů B. Posledně uvedený souhlasil s předáním uvedených údajů, načež dne 2. května 2014 spolu s P podal správní odvolání proti získání a zpracování svých biometrických údajů, v němž B a P uvedli, že povinnost poskytnout biometrické údaje je v rozporu s článkem 7 rozhodnutí č. 2/76 a článkem 13 rozhodnutí č. 1/80. Dne 23. prosince 2014 státní tajemník odmítl argument, že taková povinnost představuje nové omezení ve smyslu těchto ustanovení, přičemž povinnost poskytnout součinnost při registraci údajů pro účely identifikace osob plyne již z právních předpisů z roku 1965. Ačkoli je pravda, že získávání a zpracování údajů se dotýká článků 7 a 8 Listiny základních práv Evropské unie<sup>13</sup>, toto omezení je odůvodněno legitimním cílem. Státní tajemník uvedl, že získání a zpracování biometrických údajů není v rozporu s článkem 9 dohody o přidružení<sup>14</sup>. Na rozdíl od občanů EU má povolení k pobytu tureckých státních příslušníků v případě prvotního přijetí nikoli deklaratorní, ale konstitutivní povahu, což odůvodňuje to, že biometrické údaje občanů EU nejsou shromažďovány ani uchovávány. Státní tajemník kromě toho zdůraznil, že biometrické údaje jsou obsaženy v cestovních pasech občanů EU.

9. A je tureckým státním příslušníkem, který se narodil v roce 1966 a pracoval po dobu pěti let jako řidič mezinárodní silniční přepravy. Dne 15. listopadu 2013 předložila referenční osoba pana A – tj. jeho zaměstnavatel – žádost o vydání povolení k přechodnému pobytu za účelem výkonu zaměstnání. Dne 28. března 2014 státní tajemník této žádosti vyhověl. Rozhodnutí o udělení povolení však stanovilo, že požadované povolení bude uděleno pouze tehdy, pokud A poskytne své biometrické údaje. A poskytl součinnost při získávání těchto údajů, načež podal správní odvolání proti získání a zpracování svých biometrických údajů. Státní tajemník rozhodl o tomto odvolání dne 6. ledna 2015 a přijal stejné stanovisko, jaké je uvedeno v jeho rozhodnutí ze dne 23. prosince 2014, kterým se zamítá správní odvolání, které podali B a P.

10. Jak A, tak B a P podali proti těmto dvěma rozhodnutím státního tajemníka žalobu k rechtbank den Haag (soud v Haagu, Nizozemsko), který v této věci vynesl rozsudky dne 3. února 2016. Rechtbank den Haag (soud v Haagu) nejprve rozhodl, že povinnost poskytnout součinnost při získávání a zpracování biometrických údajů, která podmiňuje vydání povolení k přechodnému pobytu, je formální podmínkou pro přijetí na nizozemské území a jako taková představuje novou podmínku s ohledem na dotčené údaje. Dále rozhodl, že cíl takové povinnosti, a sice zamezení a potírání podvodného zneužití totožnosti a podvodů s dokumenty, je legitimní. V neposlední řadě uvedl, že dotčená povinnost je nepřiměřená ve vztahu k sledovanému legitimnímu cíli. V tomto ohledu rechtbank den Haag (soud v Haagu) rozhodl, že státní tajemník dostatečně neprokázal, proč musí být biometrické údaje zpracovány v rejstříku cizích státních příslušníků, jak stanoví čl. 107 odst. 1 zákona o cizincích. Podle jeho názoru nebylo prokázáno, že by turečtí státní příslušníci využívali padělané cestovní doklady nebo pravé doklady vydané na základě padělaných dokumentů více než ostatní státní příslušníci třetích zemí. Argument, že vytvoření takového rejstříku je nezbytné k zajištění toho, aby držitel cestovního dokladu – který již biometrické údaje obsahuje – dosud nepodal žádost pod jinou totožností, nebyl zohledněn vzhledem k tomu, že situace tureckých státních příslušníků se v tomto ohledu neliší od situace občanů Unie, kteří nemají nizozemskou státní příslušnost a u kterých vnitrostátní právní předpisy nestanoví

12 – Pokud je žádost o sloučení rodiny patrně založena na ustanoveních rozhodnutí č. 1/80, je třeba předpokládat, že P je v postavení tureckého pracovníka ve smyslu uvedeného rozhodnutí, který se již nachází na nizozemském území. Je rovněž třeba předpokládat, že P je zaměstnanou osobou.

13 – Dále jen „Listina“.

14 – Podle kterého „[s]mluvní strany uznávají, že v oblasti působnosti této dohody, aniž jsou dotčena zvláštní ustanovení, která mohou být vydána na základě článku 8, je v souladu se zásadou zakotvenou v článku 7 Smlouvy o založení Evropského společenství zakázána každá diskriminace na základě státní příslušnosti“.

povinnost poskytnout biometrické údaje do centrálního rejstříku. Rechtbank den Haag (soud v Haagu) nakonec rozhodl, že poskytnutí biometrických údajů za účelem identifikace pachatelů trestných činů překračuje rámec toho, co je nezbytné k dosažení legitimního cíle. Rechtbank den Haag (soud v Haagu) rozhodl, že povinnost poskytnout součinnost při shromažďování biometrických údajů a souhlas se zpracováním těchto údajů v centrálním rejstříku podle článku 107 zákona o cizincích představuje nové omezení zakázané článkem 7 rozhodnutí č. 2/76 a článkem 13 rozhodnutí č. 1/80.

11. Státní tajemník podal opravný prostředek k předkládajícímu soudu, před kterým uvedl, že shromažďování a zpracování biometrických údajů v rejstříku státních příslušníků třetích zemí je nezbytné pro dosažení legitimního cíle zamezení a potírání podvodného zneužití totožnosti. Identifikace na základě srovnání deseti otisků prstů je spolehlivější, doba uchování údajů je nezbytná a přiměřená s ohledem na cíl spolehlivého stanovení totožnosti cizích státních příslušníků. Pravomoc zpracovávat biometrické údaje je časově omezená a podle státního tajemníka skončí dne 1. března 2021. Pokud jde o poskytnutí biometrických údajů za účelem identifikace pachatelů trestných činů, to slouží k legitimnímu cíli ochrany veřejného pořádku a je přiměřené.

12. Předkládající soud vychází z předpokladu, že pravomoc získávat a zpracovávat biometrické údaje tureckých státních příslušníků představuje nové omezení ve smyslu článku 7 rozhodnutí č. 2/76 a článku 13 rozhodnutí č. 1/80. Opírá se zejména o rozsudek ve věci Genc<sup>15</sup>, podle něhož je nové omezení zakázáno, ledaže je odůvodněno naléhavými důvody veřejného zájmu, je vhodné pro dosažení sledovaného legitimního cíle a nepřekračuje rámec toho, co je pro jeho dosažení nezbytné, přičemž v podstatě zpochybňuje nezbytnost a přiměřenost získávání a zpracovávání biometrických údajů. Pochybuje o nutnosti a přiměřenosti vytvoření rejstříku cizinců, v němž jsou biometrické údaje uchovávány po relativně dlouhou dobu. Vedle toho si klade otázku, zda skutečnost, že rejstřík může být zpřístupněn policejním orgánům při zjišťování totožnosti pachatele trestného činu, nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné k dosažení legitimního cíle v oblasti vymáhání trestního práva.

13. Za těchto okolností se Raad van State (Státní rada, Nizozemsko) rozhodla přerušit řízení a rozhodnutím doručeným soudní kanceláři Soudního dvora dne 2. února 2018 předložila Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) a) Je třeba článek 7 [rozhodnutí č. 2/76], resp. článek 13 [rozhodnutí č. 1/80] vykládat v tom smyslu, že tato ustanovení nebrání vnitrostátní právní úpravě, která obecně stanoví zpracování a uchování biometrických údajů státních příslušníků třetích zemí, včetně tureckých státních příslušníků, v rejstříku ve smyslu [čl. 2 písm. a) a b)] [směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46 ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů<sup>16</sup>], neboť tato národní úprava nejde nad rámec toho, co je nezbytné k dosažení [sledovaného] legitimního cíle, [a sice] zamezení a potírání podvodů s totožností a dokumenty?
- b) Má v této souvislosti význam skutečnost, že doba uložení biometrických údajů je vázána na dobu oprávněného a/nebo neoprávněného pobytu státního příslušníka třetí země, mezi něž patří také turečtí státní příslušníci?
- 2) Je třeba článek 7 [rozhodnutí č. 2/76], resp. článek 13 [rozhodnutí č. 1/80] vykládat v tom smyslu, že vnitrostátní právní úprava nepředstavuje omezení ve smyslu těchto ustanovení, pokud jsou dopady vnitrostátní právní úpravy na přístup na pracovní trh podle těchto ustanovení příliš nejisté a příliš nepřímé na to, aby bylo možno předpokládat, že tento přístup bude znemožněn?

15 – Rozsudek ze dne 12. dubna 2016 (C-561/14, EU:C:2016:247, bod 51).

16 – Úř. věst. 1995, L 281, s. 31; Zvl. vyd. 13/15, s. 355.



- 3) a) Pokud odpověď na [druhou] otázku zní, že vnitrostátní právní úprava, která umožňuje poskytovat biometrické údaje státních příslušníků třetích zemí, tedy také tureckých státních příslušníků, z databáze třetím osobám za účelem zamezení, odhalování nebo vyšetřování – teroristických nebo jiných – trestných činů, je novým omezením, je třeba vykládat čl. 52 odst. 1 ve spojení s články 7 a 8 [Listiny] v tom smyslu, že tento článek brání takové vnitrostátní právní úpravě?
- b) Má v této souvislosti význam skutečnost, že státní příslušník třetí země v okamžiku, kdy byl zadržen pro podezření ze spáchání trestného činu, měl u sebe dokument o povolení k pobytu, na kterém jsou uloženy biometrické údaje?“

14. V této věci svá písemná vyjádření předložili A, nizozemská a dánská vláda a vláda Spojeného království, jakož i Evropská komise.

15. Na jednání, které se u Soudního dvora konalo dne 17. ledna 2019, svá ústní podání přednesly nizozemská a irská vláda, jakož i Komise.

### III. Analýza

#### A. Úvodní poznámky

16. Nejprve bych chtěl uvést analýzu tří okruhů předběžných poznámek.

17. Zprvé, článek 7 rozhodnutí č. 2/76 i článek 13 rozhodnutí č. 1/80 obsahují jasnou, přesnou, nepodmíněnou a jednoznačnou doložku „standstill“, týkající se zavádění nových omezení přístupu k zaměstnání pracovníků, jejichž pobyt a jejichž zaměstnání jsou na území smluvních členských států legální<sup>17</sup>. Tato ustanovení tedy obecně zakazují přijetí jakéhokoliv nového vnitrostátního opatření, které má za cíl nebo za následek podrobení výkonu volného pohybu pracovníků tureckými státními příslušníky na území členského státu restriktivnějším podmínkám, než jsou ty, které platily v okamžiku vstupu v platnost uvedených rozhodnutí ve vztahu k dotčenému členskému státu<sup>18</sup>. Soudní dvůr již rozhodl, že článek 7 rozhodnutí č. 2/76 se použije *ratione temporis* na vnitrostátní opatření zavedená v období od 20. prosince 1976 do 30. listopadu 1980 a že článek 13 rozhodnutí č. 1/80 se použije *ratione temporis* na vnitrostátní opatření zavedená ode dne 1. prosince 1980<sup>19</sup>. Režim dotčený v hlavním řízení vyplývá ze zákonů a vyhlášek přijatých po tomto datu, proto jeho přezkoumání spadá do časové působnosti článku 13 rozhodnutí č. 1/80, a právě s ohledem na toto jediné ustanovení budu tento režim analyzovat.

18. Zadruhé upozorňuji na to, že Soudnímu dvoru nebyla položena otázka, zda režim dotčený v hlavním řízení představuje nové omezení z chronologického hlediska, ani zda sleduje naléhavý důvod obecného zájmu ve smyslu judikatury Soudního dvora. V těchto případech jde o první dva kroky testu, který Soudní dvůr zavedl s cílem zjistit, zda se jedná o nové omezení slučitelné s článkem 13 rozhodnutí č. 1/80<sup>20</sup>. Soudnímu dvoru byla předložena pouze otázka týkající se nezbytnosti a přiměřenosti. I když jsme samozřejmě vázáni otázkami, které nám byly položeny, mám výhrady k tvrzení, že povinnost poskytnout součinnost při shromažďování biometrických údajů *sama o sobě* představuje nové omezení. V tomto ohledu ze spisu plyne, že od roku 1965 mohly být biometrické údaje získávány, pokud to bylo podle názoru úředníka odpovědného za ostrahu hranic nebo za dohled

17 – Viz rozsudek ze dne 7. srpna 2018, Yön (C-123/17, EU:C:2018:632, bod 38 a citovaná judikatura).

18 – Viz rozsudek ze dne 7. srpna 2018, Yön (C-123/17, EU:C:2018:632, bod 39 a citovaná judikatura).

19 – Viz rozsudek ze dne 7. srpna 2018, Yön (C-123/17, EU:C:2018:632, body 40 až 48).

20 – Pro připomenutí tohoto testu viz bod 12 tohoto stanoviska.

nad cizinci považováno za odůvodněné legitimními důvody<sup>21</sup>. Za těchto okolností lze mít za to, že ustanovení, která vyplývají ze zákona o cizincích ve znění zákona z roku 2013 a která stanoví povinnost zejména pro turecké pracovníky a jejich rodinné příslušníky, aby poskytli součinnost při odebrání otisků prstů a získávání fotografie obličeje, nepředstavují v přísném slova smyslu nová omezení, ale spíše svědčí o novém technologickém vývoji ohledně požadavku identifikace, který existoval v nizozemském právu již před vstupem rozhodnutí č. 1/80 v platnost. Lze tedy zpochybnit samotnou existenci tohoto omezení.

19. Nicméně nelze zastírat skutečnost, že režim dotčený v hlavním řízení se neomezuje pouze na shromažďování biometrických údajů, ale umožňuje také jejich zpracování v rejstříku, do kterého mohou mít přístup třetí strany pro různé účely, a jejich uchování po dobu, která se může jevit jako příliš dlouhá. Nový technologický vývoj, který jsem již dříve zmínil, vedl k možnému porušení práv tureckých pracovníků, což odůvodňuje, že režim dotčený v hlavním řízení spadá pod pojem „nové omezení“ ve vztahu k rozsahu povinnosti uložené v roce 1965.

20. Kromě toho je třeba připomenout, že Soudní dvůr již uznal, že článek 13 rozhodnutí č. 1/80 brání tomu, aby od data, kdy v určitém členském státě vstoupí v platnost rozhodnutí č. 1/80, byla do právní úpravy tohoto členského státu zaváděna jakákoli nová omezení výkonu volného pohybu pracovníků, včetně omezení týkajících se hmotných nebo procesních podmínek prvního vstupu na území tohoto členského státu tureckých státních příslušníků, kteří zde hodlají využít této svobody<sup>22</sup>, což je patrně případ pana A. *Prima facie* se tedy zdá, že režim dotčený v hlavním řízení spadá do oblastí věcné působnosti článku 13 rozhodnutí č. 1/80<sup>23</sup>.

21. Zatřetí poznamenávám, že sám předkládající soud již konstatoval dva naléhavé důvody veřejného zájmu, jeden týkající se zamezení a potírání podvodného zneužití totožnosti a podvodům s dokumenty a druhý týkající se zamezení, odhalování a vyšetřování trestných činů. Toto zjištění musí potvrdit Soudní dvůr. Potírání podvodného zneužití totožnosti a podvodům s dokumenty je totiž třeba přirovnat k cíli boje proti nelegálnímu vstupu a pobytu, nebo dokonce k cíli účinného řízení migračních toků, které již Soudní dvůr označil za naléhavé důvody obecného zájmu<sup>24</sup>. Zamezení, odhalování a vyšetřování trestných činů, které sice ještě nebyly – pokud je mi známo – Soudním dvorem uznány jakožto naléhavý důvod obecného zájmu v rámci dohody o přidružení, musí být považovány za související se zachováním veřejného pořádku, což může být důvodem pro nové omezení podle čl. 14 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80<sup>25</sup>, a představují tedy cíl, který lze legitimně sledovat.

22. V návaznosti na výše uvedené se nyní pojdme zabývat první otázkou.

### **B. K první předběžné otázce**

23. V rámci své první otázky se vnitrostátní soud snaží zjistit, zda režim dotčený v hlavním řízení, který stanoví zpracování a uchování biometrických údajů státních příslušníků třetích zemí, včetně tureckých pracovníků a jejich rodinných příslušníků, za účelem zamezení a potírání podvodného zneužití totožnosti a podvodům s doklady nepřesahuje meze toho, co je nezbytné pro dosažení sledovaného legitimního cíle. Předkládající soud si klade otázku, zda je v tomto ohledu nutné

21 – Viz bod 7 žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, který odkazuje na Staatsblad 1965 (zákon o cizincích z roku 1965) a Vreemdelingenbesluit 1966 (zákon o cizincích z roku 1966).

22 – Viz rozsudky ze dne 29. dubna 2010, Komise v. Nizozemsko (C-92/07, EU:C:2010:228, bod 49) a ze dne 7. listopadu 2013, Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, bod 34 a citovaná judikatura).

23 – V této souvislosti bych rád upozornil na to, že předložené předběžné otázky se týkají výhradně slučitelnosti dotčeného režimu s článkem 13 rozhodnutí č. 1/80, a to s výjimkou otázky týkající se slučitelnosti s článkem 9 dohody o přidružení EHS – Turecko, na kterou se odvolal státní tajemník při řízení před soudem prvního stupně (viz bod 8 tohoto stanoviska).

24 – Viz rozsudek ze dne 7. listopadu 2013, x (C-225/12, EU:C:2013:725, bod 41) a ze dne 29. března 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239, bod 39), jakož i ze dne 7. srpna 2018, Yön (C-123/17, EU:C:2018:632, bod 77).

25 – Podle kterého „[u]stanovení tohoto oddílu se použijí s výhradou omezení z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví“ (neoficiální překlad).

zohlednit dobu uchovávání údajů. Jádrem této otázky je, zda nové omezení, které spočívá v tom, že tureckým státním příslušníkům je uložena povinnost poskytnout součinnost při shromažďování jejich biometrických údajů, které jsou následně zanesené a zpracované v rejstříku cizích státních příslušníků, je odůvodněné ve smyslu článku 13 rozhodnutí č. 1/80.

24. Hlavní rysy režimu dotčeného v hlavním řízení lze v podstatě shrnout následujícím způsobem. Státní příslušníci třetích zemí jsou až na výjimky<sup>26</sup> povinni poskytnout součinnost při odebírání otisků prstů a fotografování obličeje, pokud jim má být vydáno povolení k přechodnému pobytu. Toto povolení má podobu štítku připojeného k platnému cestovnímu dokladu. Štítek musí obsahovat biometrické údaje držitele. Dva otisky prstů jsou uloženy v povolení k pobytu vydaného po příjezdu dotyčné osoby na nizozemské území. Všechny shromážděné údaje jsou navíc vloženy do biometrického registru cizinců, který je součástí rejstříku cizinců. Do tohoto rejstříku včetně biometrického registru mohou nahlížet pouze zaměstnanci, kteří jsou k tomuto účelu speciálně pověřeni orgány, které se podílejí na provádění vnitrostátní cizinecké politiky, tj. v zásadě zaměstnanci diplomatických a konzulárních úřadů při výkonu svých funkcí. Pokud jde o přijímací orgány, ty provádějí pouze kontroly, a to případně nahlédnutím do rejstříku. Zavedení takového rejstříku, pokud jde o biometrické údaje, splňuje požadavek na zajištění nejen skutečné totožnosti osoby, která vlastní a předloží cestovní doklad, ale rovněž vhodného vztahu mezi držitelem povolení k přechodnému pobytu a osobou, která žádost podala. Porovnání údajů žadatele s údaji již zanesenými do rejstříku umožňuje mimoto orgánům zajistit, že žadatel již nepodal žádost pod jinou totožností nebo že již neoprávněně nepobývá na území Nizozemska. Údaje jsou uloženy v rejstříku po dobu pěti let po zamítnutí žádosti, po odjezdu dotyčné osoby na konci pobytu nebo po pozbytí platnosti zákazu vstupu nebo prohlášení, že osoba je nežádoucí. Biometrické údaje jsou okamžitě zničeny v případě, že dotčená osoba získá nizozemské občanství. Relativně dlouhá doba uchovávání údajů může být vysvětlena s ohledem na sledovaný cíl boje proti záměně identity, neboť k takové záměně může dojít poté, co dotčená osoba ukončí svůj pobyt na nizozemském území.

25. Abychom mohli položenou otázku zodpovědět, je třeba nejprve poznamenat, že biometrické údaje jsou citlivými osobními údaji, jejichž používání a zpracování musí být regulováno. Jako takové jsou chráněny článkem 8 Listiny. Jejich úloha při identifikaci osob již byla uznána v judikatuře Soudního dvora. Soudní dvůr zejména uvedl, že otisky prstů spadají pod pojem „osobní údaje“, neboť objektivně obsahují jedinečné informace o fyzických osobách a umožňují jejich přesnou identifikaci<sup>27</sup>. Unijní normotvůrce stanovil používání těchto údajů za účelem zjištění totožnosti občanů Unie<sup>28</sup> nebo státních příslušníků třetích zemí<sup>29</sup>. Kromě toho činnost vnitrostátních orgánů spočívající v získávání a uchování otisků na štítku v centrálním rejstříku cizinců musí být považovaná za zpracování osobních údajů, které je rovněž regulováno<sup>30</sup>.

26. Zpracování osobních údajů třetí stranou může představovat porušení práva na ochranu osobních údajů<sup>31</sup>. Výjimky z ochrany osobních údajů a omezení této ochrany údajů musí být omezeny na to, co je nezbytně nutné<sup>32</sup>. S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba posoudit nezbytnost a přiměřenost režimu dotčeného v hlavním řízení. Za tímto účelem je třeba přezkoumat nutnost shromažďovat a uchovávat údaje za účelem dosažení sledovaného cíle, povahu údajů, jejich množství, dobu jejich uchovávání a podmínky, za kterých lze do rejstříku nahlížet.

26 – Ze spisu vyplývá, že povinnost poskytnout údaje není uložena dětem mladším 6 let ani osobám, které nejsou fyzicky schopny splnit tuto povinnost.

27 – Viz rozsudek ze dne 17. října 2013, Schwarz (C-291/12, EU:C:2013:670, bod 27).

28 – Viz zejména nařízení Rady (ES) č. 2252/2004 ze dne 13. prosince 2004 o normách pro bezpečnostní a biometrické prvky v cestovních pasech a cestovních dokladech vydávaných členskými státy (Úř. věst. L 385, 2004, s. 1).

29 – Viz zejména nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex) (Úř. věst. L 243, 2009, s. 1).

30 – Viz čl. 8 odst. 2 Listiny.

31 – Viz rozsudek ze dne 17. října 2013, Schwarz (C-291/12, EU:C:2013:670, bod 25).

32 – Rozsudek ze dne 21. prosince 2016, Tele2 Sverige a Watson a další (C-203/15 a C-698/15, EU:C:2016:970, bod 96).

27. Jak jsem uvedl, je zcela legitimní, aby členský stát prostřednictvím stanovení podmínek vstupu na své území zajistil, že totožnost žadatele o povolení k přechodnému pobytu je správná. Při uchovávání dvou otisků prstů na štítku je možné ověřit, zda je držitelem štítku opravdu osoba, které bylo takové povolení skutečně vydáno. Pokud jde o uložení biometrických údajů žadatelů do rejstříku cizinců, i to se mi jeví jako nezbytné vzhledem k tomu, že nizozemská vláda, kterou v tomto smyslu podpořily ostatní vlády zúčastněné na tomto řízení o předběžné otázce, poukázala na potřebu bojovat proti podvodnému zneužití totožnosti, což může vyžadovat, aby bylo zajištěno, že žadatel již nepodal žádost pod jinou totožností, tím, že se porovnají jeho otisky prstů s již evidovanými otisky prstů.

28. Povaha shromažďovaných údajů je zjevně v souladu se sledovaným cílem s ohledem na vnitřní souvislost mezi biometrickými údaji a totožností jednotlivých osob.

29. Množství těchto údajů se nezdá být nadměrné. Unijní normotvůrce mimoto rozhodl, že žadatelé o vízum budou podrobeni povinnosti poskytnout své otisky prstů, jakož i zobrazení obličeje<sup>33</sup>. Tyto údaje se rovněž zpracovávají ve Vízovém informačním systému<sup>34</sup>, jehož účelem je zlepšit provádění společné vízové politiky a boj proti podvodům.

30. Doba uchovávání údajů musí být samozřejmě zohledněna při stanovení proporcionality nového omezení ve smyslu článku 13 rozhodnutí č. 1/80. Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že tato doba musí vždy splňovat objektivní kritéria, která stanoví vztah mezi osobními údaji, které mají být uchovány, a sledovaným cílem<sup>35</sup>. Nizozemská vláda uznává, že doba uchovávání údajů bude v praxi velmi často delší než pět let, přičemž období uchovávání údajů je spojeno s délkou pobytu v Nizozemsku. Zdá se však, že toto období bylo stanoveno s ohledem na sledovaný cíl. Požadavek na zajištění totožnosti žadatele o povolení k přechodnému pobytu okamžitě nezmezí, jakmile dotyčná osoba vstoupí na území Nizozemska nebo jakmile toto území opustí. Tuto totožnost lze ještě ověřit, je-li právo pobytu přezkoumáváno nebo potvrzeno. Stejně tak i potírání podvodného zneužití totožnosti a využívání vícero totožností může odůvodnit dlouhodobé uchovávání biometrických údajů v rejstříku cizích státních příslušníků. To lze rovněž provést ve prospěch státních příslušníků třetích zemí, kteří se již na nizozemském území nacházejí, pokud je žádost o povolení k přechodnému pobytu podána jejich jménem, a tudíž pod falešnou totožností. Konzulární pracovníci by například mohli vidět, že deklarovaná identita odpovídá již získaným biometrickým údajům. Komise v této souvislosti zdůraznila, že její návrh na změnu nařízení o VIS stanoví, že lhůta pro uchovávání údajů o žadatelích o vízum, o dlouhodobé vízum nebo povolení k pobytu se prodlužuje na pět let od konce období platnosti těchto dokladů<sup>36</sup>.

31. Podmínky, za kterých je možné nahlížet do rejstříku, jsou v souladu s funkcí a sledovaným cílem tohoto nahlížení, neboť právě pracovníci konzulárních a diplomatických úřadů jsou oprávněni vkládat do rejstříku údaje a nahlížet do něj, a to opět za účelem ověření totožnosti žadatele a toho, že nedošlo k podvodu nebo zneužití totožnosti. Orgány hostitelského státu mohou do rejstříku nahlížet pouze za stejným účelem.

32. Posouzení režimu dotčeného v hlavním řízení tedy neodhalilo žádné důvody, které by zpochybnilly nezbytnost a přiměřenost nového omezení s ohledem na cíl v podobě boje proti podvodnému zneužití totožnosti a podvodu s dokumenty.

33 – Viz článek 13 vízového kodexu.

34 – Viz nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 767/2008 ze dne 9. července 2008 o Vízovém informačním systému (VIS) a o výměně údajů o krátkodobých vízech mezi členskými státy (nařízení o VIS) (Úř. věst. 2008, L 218, s. 60).

35 – Viz stanovisko 1/15 (Dohoda o PNR mezi EU a Kanadou) ze dne 26. července 2017 (EU:C:2017:592, bod 191 a citovaná judikatura).

36 – Viz navržený článek 23 návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 767/2008, nařízení (ES) č. 810/2009, nařízení (EU) 2017/2226, nařízení (EU) 2016/399, nařízení č. XX/2018 [nařízení o interoperabilitě] a rozhodnutí 2004/512/ES a zrušuje rozhodnutí Rady 2008/663/SVV 302 [COM (2018) 302 final, Brusel, 16. května 2018].



33. Z výše uvedených skutečností vyplývá, že článek 13 rozhodnutí č. 1/80 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání režimu dotčenému v hlavním řízení, který tureckým pracovníkům žádajícím o vstup na nizozemské území za účelem výkonu zaměstnání a rodinným příslušníkům tureckých pracovníků, kteří jsou již přítomni na tomto území a k nimž se chtějí připojit, stanoví povinnost, že aby získali povolení k přechodnému pobytu v Nizozemsku pro pobyt delší než 90 dní, což je nezbytné pro vstup do Nizozemska, musí poskytnout součinnost při odebírání otisků prstů a pořizování zobrazení obličeje pro účely zamezení a potírání podvodného zneužití totožnosti a podvodům s doklady, přičemž tyto údaje budou uchovávány po dobu pěti let po zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu, po odjezdu z Nizozemska na konci pobytu nebo po ztrátě platnosti zákazu vstupu nebo prohlášení, že osoba je nežádoucí.

### *C. Ke druhé a třetí předběžné otázce*

34. Ve své druhé otázce položené Soudnímu dvoru se vnitrostátní soud snaží zjistit, zda je možné, že vnitrostátní právní předpisy dotčené v hlavním řízení nespádají pod pojem „nové omezení“ ve smyslu článku 13 rozhodnutí č. 1/80, jelikož jejich dopad na přístup k zaměstnání je pro turecké státní příslušníky příliš nejistý a nepřímý, aby bylo možné dojít k závěru, že zde existuje překážka takového přístupu. I přes její obecné znění je z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce zřejmé, že tato otázka je položena s ohledem na druhou funkci rejstříku cizinců, konkrétně na funkci týkající se zamezení, odhalování a vyšetřování trestných činů.

35. Jak jsem již připomenul, doložka „standstill“ uvedená v článku 13 rozhodnutí č. 1/80 obecně zakazuje zavedení jakéhokoli nového opatření, jehož cílem nebo důsledkem by bylo to, že výkon ekonomické svobody tureckým státním příslušníkem na území dotyčného členského státu by podléhal podmínkám, které jsou přísnější než podmínky, které byly použitelné v den vstupu uvedeného rozhodnutí v platnost. Právě v případě, že by nové omezení mohlo mít vliv na svobodu A vykonávat v Nizozemsku zaměstnání, je třeba zamítnout použití vnitrostátního režimu dotčeného v hlavním řízení. Mimoto rozhodnutí P usadit se a zejména zůstat v Nizozemsku jakožto turecké pracovnice by rovněž mohlo být negativně ovlivněno, pokud by vnitrostátní předpisy ztížily nebo znemožnily sloučení rodiny s B, takže P by mohla být nucena si vybrat mezi pracovní činností v Nizozemsku a rodinným životem v Turecku<sup>37</sup>. Vystává tedy otázka, zda samotné potenciální využití biometrických údajů tureckých státních příslušníků – pracovníků nebo jejich rodinných příslušníků – pro trestněprávní účely může mít vliv na výkon hospodářské činnosti těchto pracovníků, a představuje tedy „nové omezení“ výkonu svobody pohybu těchto pracovníků ve smyslu článku 13 rozhodnutí č. 1/80.

36. V tomto ohledu je třeba připomenout ustálenou judikaturu Soudního dvora, podle níž lze ze znění dohody o přidružení a z cíle rozhodnutí č. 1/80 vyvodit, že zásady přijaté v rámci článků 45 a 46 SFEU se musí v co největším možném rozsahu vztahovat na turecké státní příslušníky, kterým náleží práva uznaná uvedeným rozhodnutím<sup>38</sup>. Je tedy na místě vycházet z judikatury Soudního dvora týkající se pojmu „překážky volného pohybu pracovníků Unie“, aby bylo možné určit, zda režim dotčený v hlavním řízení v tom, že stanoví, že do biometrických údajů získaných od tureckých státních příslušníků v době vydání povolení k přechodnému pobytu za účelem výkonu zaměstnání v Nizozemsku nebo za účelem sloučení života s tureckým pracovníkem, který se již na tomto území nachází, lze nahlížet za účelem identifikace pachatelů trestných činů, může mít vliv na výkon hospodářské činnosti tureckých státních příslušníků.

37 – Viz rozsudek ze dne 12. dubna 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, body 39 a 40) a ze dne 29. března 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239, bod 31). Viz také rozsudek ze dne 21. prosince 2016, Ucar a Kilic (C-508/15 a C-509/15, EU:C:2016:986, bod 68). Pokud jde o vazbu mezi svobodou usazování tureckých pracovníků a podmínkami, za nichž je povoleno slučování rodin, viz rozsudky ze dne 10. července 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, bod 34 a citovaná judikatura, bod 35) a ze dne 7. srpna 2018, Yön (C-123/17, EU:C:2018:632, bod 60 a citovaná judikatura).

38 – Viz rozsudky ze dne 6. června 1995, Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168, bod 20), ze dne 10. února 2000, Nazli (C-340/97, EU:C:2000:77, body 50 a 54), ze dne 19. listopadu 2002, Kurz (C-188/00, EU:C:2002:694, bod 30 a citovaná judikatura) a ze dne 8. prosince 2011, Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, body 52, 58 a 66).

37. Předkládající soud, jakož i nizozemská vláda odkázaly zejména na rozsudek ve věci Graf<sup>39</sup>. Z tohoto rozsudku, který byl vynesen v oblasti volného pohybu pracovníků Unie, vyplývá, že pokud se omezující účinek vnitrostátního opatření jeví jako příliš nejistý a nepřímý, nelze mít za to, že brání volnému pohybu pracovníků<sup>40</sup>.

38. Přitom úkon spočívající v tom, že biometrické údaje A či B jsou v rámci rejstříku cizinců zpřístupněny s cílem usnadnit zjišťování totožnosti podezřelých z trestných činů, se zdá být příliš nejistý a nepřímý na to, aby představoval omezení výkonu práva na volný pohyb tureckých pracovníků.

39. Režim dotčený v hlavním řízení v rozsahu, v jakém zpřístupňuje biometrické údaje tureckých pracovníků a jejich rodinných příslušníků za účelem identifikace pachatelů trestných činů, není podle mého názoru takové povahy, aby bránil těmto pracovníkům v tom, aby zůstávali a vykonávali hospodářskou činnost na území Nizozemska, nebo aby je od toho odrazoval, neboť zpřístupnění údajů závisí na řadě budoucích a hypotetických událostí, a to konkrétně na a) podezření ze spáchání trestného činu, pro jehož potrestání je možné vyhledávání v rejstříku cizinců, nebo skutečnost, že zájem na vyšetřování vyžaduje nahlédnutí do rejstříku b) skutečnost, že existuje odůvodněné podezření, že pachatel je státním příslušníkem třetí země, c) skutečnost, že chování cizince vyvolává vážné znepokojení, a d) skutečnost, že o vyhledávání požádal státní zástupce a schválil ho soud<sup>41</sup>.

40. Proto se domnívám, že je obtížné si představit, že by P byla odrazována od setrvání v Nizozemsku kvůli tomu, že biometrické údaje jejího manžela mohou být zpřístupněny příslušným orgánům v případě, že by byl podezřelý ze spáchání protiprávního jednání, nebo že A by byl z tohoto důvodu připraven vzdát se své činnosti řidiče mezinárodní přepravy. Prohlášení nizozemské vlády, které nebylo zpochybněno účastníky řízení před Soudním dvorem, uvádí, že do rejstříku cizinců je nahlíženo za trestněprávním účelem 10krát až 30krát za rok, což podle mého názoru potvrzuje velmi nejistý a nepřímý dopad tohoto nahlížení na výkon ekonomické svobody tureckých pracovníků. Nizozemská vláda na jednání v odpovědi na otázku Soudního dvora rovněž potvrdila, že údaje o žalobcích v hlavním řízení nebyly použity v rámci trestního řízení.

41. Za těchto okolností režim dotčený v hlavním řízení v tom, že umožňuje zpřístupnění biometrických údajů tureckých pracovníků a jejich rodinných příslušníků obsažených v rejstříku za účelem zamezení, odhalování a vyšetřování trestných činů, nepředstavuje nové omezení ve smyslu článku 13 rozhodnutí č. 1/80 z toho důvodu, že má velmi nejistý a nepřímý dopad na přístup těchto pracovníků k zaměstnání.

42. Jelikož třetí otázka je položena Soudnímu dvoru pro případ kladné odpovědi na druhou otázku, pak vzhledem k mé analýze není nutné tuto otázku posuzovat.

#### IV. Závěry

43. S ohledem na všechny výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky předložené Raad van State (Státní rada, Nizozemsko) následovně:

1) Článek 13 rozhodnutí č. 1/80 Rady přidružení ze dne 19. září 1980 o rozvoji přidružení je třeba vykládat tak, že nebrání režimu dotčenému v hlavním řízení, který tureckým pracovníkům žádajícím o vstup na nizozemské území za účelem výkonu zaměstnání a rodinným příslušníkům tureckých pracovníků, kteří jsou již přítomni na tomto území a k nimž se chtějí připojit, stanoví

39 – Rozsudek ze dne 27. ledna 2000 (C-190/98, EU:C:2000:49).

40 – Viz rozsudek ze dne 27. ledna 2000, Graf (C-190/98, EU:C:2000:49, body 23 až 25). Viz rovněž rozsudek ze dne 13. března 2019, Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach (C-437/17, EU:C:2019:193, bod 40).

41 – Obdobně viz rozsudek ze dne 27. ledna 2000, Graf (C-190/98, EU:C:2000:49, bod 24).

povinnost, že aby získali povolení k přechodnému pobytu v Nizozemsku pro pobyt delší než 90 dní, což je nezbytné pro vstup do Nizozemska, musí poskytnout součinnost při odebrání otisků prstů a pořizování zobrazení obličeje pro účely zamezení a potírání podvodného zneužití totožnosti a podvodům s doklady, přičemž tyto údaje budou uchovávány po dobu pěti let po zamítnutí žádosti o povolení k přechodnému pobytu, po odjezdu z Nizozemska na konci pobytu nebo po ztrátě platnosti zákazu vstupu nebo prohlášení, že osoba je nežádoucí.

- 2) Režim dotčený v hlavním řízení v tom, že umožňuje zpřístupnění biometrických údajů tureckých pracovníků a jejich rodinných příslušníků obsažených v rejstříku za účelem zamezení, odhalování a vyšetřování trestných činů, nepředstavuje nové omezení ve smyslu článku 13 rozhodnutí č. 1/80 z toho důvodu, že má velmi nejistý a nepřímý dopad na přístup těchto pracovníků k zaměstnání.