

I

(Резолюции, препоръки и становища)

СТАНОВИЩА

ЕВРОПЕЙСКИ НАДЗОРЕН ОРГАН ЗА ЗАЩИТА НА
ДАННИТЕ

Становище на Европейския надзорен орган по защита на данните във връзка с предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на критерии и механизми за определяне на държава-членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите-членки от гражданин на трета страна или от лице без гражданство (СОМ(2008) 820 окончателен)

(2009/С 229/01)

ЕВРОПЕЙСКИЯТ НАДЗОРЕН ОРГАН ПО ЗАЩИТА НА ДАННИТЕ,

като взе предвид Договора за създаване на Европейската общност, и по-специално член 286 от него,

като взе предвид Хартата на основните права на Европейския съюз, и по-специално член 8 от нея,

като взе предвид Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 г. за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни ⁽¹⁾,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 45/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2000 г. относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни ⁽²⁾, и по-специално член 41 от него,

като взе предвид искането за становище в съответствие с член 28, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 45/2001, получено на 3 декември 2008 г. от Комисията,

ПРИЕ СЛЕДНОТО СТАНОВИЩЕ:

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Консултация с ЕНОЗД

1. В съответствие с член 28, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 45/2001 на 3 декември 2008 г. Комисията изпрати на

ЕНОЗД за консултация предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на критерии и механизми за определяне на държава-членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите-членки от гражданин на трета страна или от лице без гражданство (наричано по-нататък „предложението“ или „предложението на Комисията“). Тази консултация следва да бъде изрично спомената в преамбюла към регламента.

2. ЕНОЗД взе участие в обсъждането на предложението на поранен етап и много от въпросите, повдигнати неофициално от него в процеса на подготовка, бяха взети предвид от Комисията в окончателния текст на предложението.

Предложението и неговият контекст

3. Предложението представлява преработена версия на Регламент (ЕО) № 343/2003 на Съвета от 18 февруари 2003 г. за установяване на критерии и механизми за определяне на държава-членка, компетентна за разглеждането на молба за убежище, която е подадена в една от държавите-членки от гражданин на трета страна ⁽³⁾ (наричан по-нататък „Дъблинския регламент“). Комисията представи настоящото предложение като част от първия пакет предложения, чиято цел е да осигурят по-висока степен на хармонизация в тази област и по-добри стандарти на закрила в рамките на Общата европейска система за убежище, за което бе отправен призив в Хагската програма от 4—5 ноември 2004 г. и което беше обявено в плана на Комисията от 17 юни 2008 г. за политика в областта на убежището. В Хагската програма към Комисията беше отправен призив да приключи оценката на правните инструменти в областта на политиката на убежище от първата фаза и да представи пред Съвета и пред Европейския парламент инструменти и мерки за втората фаза с оглед на тяхното приемане преди 2010 г.

⁽¹⁾ ОВ L 281, 23.11.1995, стр. 31.

⁽²⁾ ОВ L 8, 12.1.2001, стр. 1.

⁽³⁾ ОВ L 50, 25.2.2003, стр. 1.

4. Предложението беше предмет на задълбочена оценка и консултации. В предложението се отчитат по-конкретно резултатите от Доклада на Комисията за оценката на дъблинската система публикуван на 6 юни 2007 г. ⁽¹⁾, и посочващ редица юридически и практически недостатъци на настоящата система, както и полученият от Комисията принос на различни заинтересовани страни в отговор на Зелената книга за бъдещата Обща европейска система за убежище ⁽²⁾.
5. Основаната цел на предложението е да повиши ефективността на дъблинската система и да гарантира по-високи стандарти за защита, предоставяна на търсещите международна закрила, които са обект на дъблинската процедура. Освен това, предложението цели постигането на по-висока степен на солидарност по отношение на онези държави-членки, които са принудени да търпят особено силен миграционен натиск ⁽³⁾.
6. Предложението разширява приложното поле на Дъблинския регламент, като включва лицата, търсещи (и ползващи се със) субсидиарна закрила. Измененията са необходими, за да се осигури последователност по отношение на достиганията на правото на ЕС, по-специално Директива 2004/83/ЕО на Съвета от 29 април 2004 г. относно минималните стандарти за признаването и правното положение на гражданите на трети страни или лицата без гражданство като бежанци или като лица, които по други причини се нуждаят от международна закрила, както и относно съдържанието на предоставената закрила ⁽⁴⁾ (наричана по-нататък „Директивата относно признаването“), с която беше въведено понятието субсидиарна закрила. Освен това в предложението се уеднаквяват определенията и терминологията, използвани в Дъблинския регламент, с тези в други инструменти в областта на политиката по предоставяне на убежище.
7. С цел да се повиши ефективността на системата, в предложението се определят по-конкретно срокове за подаване на исканията за обратно приемане и се съкращава срокът за отговор на искания за информация. Освен това е внесена по-голяма яснота по отношение на клаузите за преустановяване на компетентността и по отношение на обстоятелствата и процедурите за прилагането на дискреционните клаузи (хуманитарна клауза и клауза за суверенитета). Добавени са правила за прехвърлянията и е разширен обхватът на съществуващия механизъм за разрешаване на спорове. В предложението се съдържа и разпоредба относно организирането на задължително интервю.
8. Освен това, с цел да се повиши степента на закрила, предоставяна на търсещите убежище, в предложението на Комисията се предвижда право на обжалване срещу решение за прехвърляне и задължение за компетентния орган да реши дали привеждането му в сила трябва да бъде преустановено. В предложението е включено правото на правна помощ и/или юридическо представителство и на езикова помощ. Предложението се позовава също на принципа, че едно лице не следва да бъде задържано единствено поради това че търси международна закрила. В предложението се разширява също правото на събиране на

семейството и се разглеждат потребностите на непридружени малолетни и други уязвими групи.

Акцент на становището

9. В настоящото становище ще бъдат разгледани преди всичко измененията на текста, които са най-значими от гледна точка на защитата на личните данни:
 - разпоредби, насочени към по-добро прилагане на правото на информация — например в предложението са пояснени съдържанието, формата и моментът на предоставяне на информация и е предвидено приемането на обща информационна брошура,
 - нов механизъм за обмен на съответна информация между държавите-членки преди извършване на прехвърлянията,
 - използване на защитения канал за предаване на информация по електронен път „DubliNet“.

II. ОБЩИ БЕЛЕЖКИ

10. ЕНОЗД подкрепя целите на предложението на Комисията, и по-специално повишаването на ефективността на дъблинската система и гарантирането на по-високи стандарти за защита, предоставяна на търсещите международна закрила, които са обект на дъблинската процедура. Той разбира и основанията, поради които Комисията е взела решение да преразгледа дъблинската система.
11. Осигуряването на подходяща степен на защита на личните данни представлява *condicio sine qua non*, за да се гарантира също ефективно прилагане и високо равнище на защита на други основни права. ЕНОЗД излиза с настоящото становище, като напълно осъзнава, че предложението е свързано с много аспекти на основните права и не засяга единствено обработката на лични данни, но също и много други права на граждани на трети страни и/или лица без гражданство, и по-конкретно правото на убежище, правото на информация в широк смисъл, правото на събиране на семейството, правото на ефективна правна защита, правото на свобода и на свобода на движение, правата на детето или правата на непридружени малолетни лица.
12. Усилията на законодателя да осигури последователност между предложението и Хартата на основните права се подчертават както в съображение (34) от предложението, така и в обяснителния меморандум. Във връзка с това в обяснителния меморандум се прави изрично позоваване на защитата на личните данни и правото на убежище. В обяснителния меморандум се изтъква и фактът, че предложението е било обект на задълбочен анализ, за да се гарантира, че разпоредбите, съдържащи се в него, са напълно съвместими с основните права, които са ключови принципи на Общността и на международното право. Предвид областта на компетентност на ЕНОЗД обаче настоящото становище ще се съсредоточи главно върху аспектите на предложението, свързани със защитата на данните. Във връзка с това ЕНОЗД приветства факта, че в предложението е отделено значително внимание на това основно право, и счита, че е изключително важно да се осигури ефективно прилагане на дъблинската процедура при пълно спазване на изискванията в областта на основните права.

⁽¹⁾ COM(2007) 299.

⁽²⁾ COM(2007) 301.

⁽³⁾ Вж. обяснителния меморандум към предложението.

⁽⁴⁾ ОВ L 304, 30.9.2004, стр. 12.

13. ЕНОЗД отбелязва също, че предложението на Комисията се стреми да постигне последователност и по отношение на други правни инструменти, регулиращи създаването и/или използването на други широкомащабни системи за информационни технологии. По-конкретно ЕНОЗД желае да изтъкне, че както споделянето на отговорностите по отношение на базата данни, така и начинът на организация на модела за надзор в предложението, са в съответствие с рамката на Шенгенската информационна система II и на Визовата информационна система.
14. ЕНОЗД приветства факта, че неговите функции по отношение на надзора са ясно установени, което по обективни причини не беше случаят в предишния текст.

III. ПРАВО НА ИНФОРМАЦИЯ

15. Член 4, параграф 1, букви е)—ж) от предложението гласи:

„От момента на подаването на молбата за международна закрила компетентните органи на държавите-членки предоставят информация на търсещия убежище за приложението на настоящия регламент, и по-конкретно относно:

е) факта, че компетентните органи могат да обменят информация, свързана с него, с единствената цел да изпълнят задълженията, произтичащи от настоящия регламент;

ж) съществуването на право на достъп до информация, свързана с него, и на право да се изиска поправката на неправилни данни или заличаването на незаконно обработени данни, свързани с него, включително право на достъп до информацията относно процедурите за упражняване на тези права и до данните за връзка с националните надзорни органи по защита на личните данни, които разглеждат искове относно защитата на лични данни“.

В член 4, параграф 2 се описва по какъв начин посочената в параграф 1 информация следва да се предоставя на търсещия убежище.

16. Ефективното прилагане на правото на информация е от изключително значение за правилното функциониране на дъблинската процедура. По-конкретно, изключително важно е да се гарантира, че информацията се предоставя по начин, позволяващ на търсещия убежище напълно да разбере положението, в което се намира, както и докъде се простират правата му, включително процедурните стъпки, които може да предприеме като последващи действия във връзка с административни решения по неговия случай.
17. Що се отнася до практическите аспекти на прилагането на правото, ЕНОЗД желае да изтъкне, че в съответствие с член 4, параграф 1, буква ж) и член 4, параграф 2 от предложението държавите-членки следва да използват за търсещите убежище обща брошура, която наред с останалата информация съдържа „данните за връзка с националните надзорни органи по защита на личните данни, които разглеждат искове относно защитата на лични данни“. Във връзка с това ЕНОЗД желае да подчертае, че макар националните надзорни органи по защита на данните,

посочени в член 4, параграф 2 от предложението, в действителност да са компетентни да разглеждат искове относно защитата на личните данни, формулировката не следва да може да се тълкува като възпрепятстваща търсещия убежище (*субект на данните*) да внесе иска първо пред администратора на данните (в този случай националните органи, компетентни по въпросите на дъблинското сътрудничество) Разпоредбите на член 4, параграф 2 в настоящия им вид могат да се тълкуват, като изискващи от търсещия убежище да подаде иск — пряко и във всеки един случай — пред националния надзорен орган по защита на данните, докато в съответствие със стандартната процедура и практиката в държавите-членки търсещият убежище подава иск първо пред администратора на данните.

18. ЕНОЗД предлага също да се преработи текстът на член 4, параграф 1, буква ж), за да се внесе яснота относно правата, които следва да се предоставят на търсещите убежище. Предложената формулировка е неясна и може да доведе до тълкуване, при което „правото на достъп до информацията относно процедурите за упражняване на тези права (...)“ да се счита за част от правото на достъп до данните и/или правото да изиска поправката на неправилни данни (...). Освен това съгласно сегашната формулировка на посочените по-горе разпоредби, държавите-членки следва да информират търсещия убежище не за съдържанието на правата, а за тяхното „съществуване“. Тъй като това вероятно е стилистичен проблем, ЕНОЗД предлага член 4, параграф 1, буква ж) да се преработи по следния начин:

„От момента на подаването на молбата за международна закрила компетентните органи на държавите-членки предоставят информация на търсещия убежище (...) за (...):

ж) правото на достъп до данни, свързани с него, и правото да се изиска поправката на неправилни данни или заличаването на незаконно обработени данни, свързани с него, както и за процедурите за упражняване на тези права, включително данните за връзка с органите, посочени в член 33 от настоящия регламент, и националните надзорни органи по защита на личните данни.“

19. Що се отнася до методите за предоставяне на информация на търсещите убежище, ЕНОЗД обръща внимание на дейността, предприета от координационната група за надзор на „Евродак“⁽¹⁾ (съставена от представители на органа по защита на данните на всяка от участващите държави и ЕНОЗД). Групата понастоящем се занимава с този въпрос в рамките на „Евродак“, с цел да предложи насоки в тази област, веднага след като бъдат събрани и предоставени резултатите от националните проучвания. Въпреки че това координирано проучване засяга преди всичко „Евродак“, вероятно констатациите от него ще бъдат полезни в контекста на Дъблин, тъй като проучването се занимава с въпроси като езици/преводи и оценка на това доколко търсещите убежище действително разбират информацията и др.

⁽¹⁾ Относно работата и статута на групата, вж.: <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/site/mySite/pid/79>. Тази група упражнява координиран надзор по отношение на системата „Евродак“. Въпреки това обаче, от гледна точка на защитата на личните данни работата на групата ще има отражение и в общия контекст на обмена на информация в дъблинската система. Тази информация се отнася до същия субект на данни и се обмена чрез същата процедура.

IV. КЪМ ПО-ГОЛЯМА ПРОЗРАЧНОСТ

20. По отношение на посочените в член 33 от предложението органи, ЕНОЗД приветства факта, че Комисията публикува в *Официален вестник на Европейския съюз* консолидиран списък на органите, изброени в параграф 1 от посочената по-горе разпоредба. Комисията публикува веднъж годишно актуализиран консолидиран списък, когато са налице изменения в него. Публикуването на консолидиран списък ще даде възможност да се осигури прозрачност и ще улесни надзора, упражняван от националните надзорни органи по защита на данните.

V. НОВ МЕХАНИЗЪМ ЗА ОБМЕН НА ИНФОРМАЦИЯ

21. ЕНОЗД отбелязва въвеждането на новия механизъм за обмен на съответна информация между държавите-членки преди извършване на прехвърлянията (установен в член 30 от предложението). Той счита, че целта на този обмен на информация е законосъобразна.
22. ЕНОЗД отбелязва също, че в предложението са предвидени специфични гаранции за защита данните в съответствие с член 8, параграфи 1—3 от Директива 95/46/ЕО за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни, като например: а) изрично съгласие от страна на търсещия убежище и/или на негов представител; б) незабавно заличаване на информацията от изпращащата държава-членка след извършване на прехвърлянето; както и в) „обработката на лична здравна информация се извършва само от медицинско лице, което съгласно националното законодателство или правилата, въведени от националните компетентни органи, е поело задължението да пази професионална тайна, или от друго лице с подобно задължение за пазене на тайна“ (след получаването на подходящо медицинско образование). Той подкрепя и факта, че обменът ще се осъществява само чрез защитената система „DubliNet“ и само от органите, за които Комисията е уведомена предварително.
23. Начинът, по който се структурира механизмът, е от изключително значение за неговото съответствие с режима за защита на данните, по-конкретно като се има предвид, че обменът на информация ще включва и лични данни от много чувствително естество, като например информация относно „всички специални нужди на търсещия убежище, който е обект на прехвърляне, включваща в някои случаи информация относно неговото физическо и психическо здравословно състояние“. Във връзка с това ЕНОЗД изцяло подкрепя добавянето на член 36 от предложението, с който държавите-членки се задължават да предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че всяка злоупотреба с данни (...) се наказва със санкции, включващи административни и/или наказателни санкции в съответствие с националното право.

VI. РЕГЛАМЕНТИРАНЕ НА ОБМЕНА НА ИНФОРМАЦИЯ В РАМКИТЕ НА ДЪБЛИНСКАТА СИТЕМА

24. В член 32 от предложението на Комисията се регламентира обменът на информация. ЕНОЗД взе участие в обсъждането на тази разпоредба на по-ранен етап и подкрепя предложената от Комисия формулировка.

25. ЕНОЗД подчертава колко е важно органите на държавите-членки да обменят информация за физически лица чрез мрежата „DubliNet“. Това позволява не само да се гарантира по-голяма сигурност, но и по-добро проследяване на операциите. Във връзка с това ЕНОЗД се позовава на „Работния документ на службите на Комисията от 6 юни 2007 г., придружаваш Доклада на Комисията до Европейския парламент и Съвета за оценката на дъблинската система“⁽¹⁾, в който Комисията припомня, че „използването на „DubliNet“ е винаги задължително с изключение на случаите, посочени в член 15, параграф 1, втора алинея“ от Регламент (ЕО) № 1560/2003 на Комисията от 2 септември 2003 г. за определяне условията за прилагане на Регламент (ЕО) № 343/2003 на Съвета за установяване на критерии и механизми за определяне на държавата-членка, която е компетентна за разглеждането на молба за убежище, която е подадена в една от държавите-членки от гражданин на трета страна⁽²⁾ (наричан по-нататък „Регламента за прилагане на Дъблинския регламент“). ЕНОЗД настоява за ограничено тълкуване на възможностите за дерогация от използването на „DubliNet“, посочени в гореспоменатия член 15, параграф 1.

26. За да се гарантира това, в предложението са добавени някои разпоредби, а други са преработени, като ЕНОЗД приветства всички усилия в тази насока. Например, текстът на новия член 33, параграф 4 от предложението е преработен, за да се поясни, че не само исканията, но също и отговорите и всякаква писмена кореспонденция, се подчиняват на правилата, свързани с установяването на защитени канали за предаване на информация по електронен път (посочени в член 15, параграф 1 от Регламента за прилагане на Дъблинския регламент). Освен това заличаването на параграф 2 в новия член 38, с който в предишния текст (член 25) се налагаше задължение на държавите-членки да изпращат исканията и отговорите с „използване на всякакви средства, предоставящи доказателство за получаването“, е направено с цел да се поясни, че държавите-членки следва да използват „DubliNet“ и в това отношение.

27. ЕНОЗД отбелязва, че в рамките на дъблинската система обменът на лична информация е сравнително слабо регламентиран. Въпреки че някои аспекти от обмена са вече засегнати в Регламента за прилагане на Дъблинския регламент, действащата регулаторна рамка изглежда не включва всички аспекти на обмена на лична информация, което следва да се отбележи със съжаление⁽³⁾.

28. Във връзка с това е необходимо да се спомене, че въпросът за обмена на информация, засягаща търсещите убежище, е бил предмет на обсъждане и в координационната група за надзор на „Евродак“. Преди да са налице резултатите от работата в групата, ЕНОЗД желае да отбележи, че на настоящия етап една от възможните препоръки би могло да бъде приемането на набор от правила, подобни на договорените в наръчника за SIRENE за прилагане на ШИС II.

⁽¹⁾ SEC(2007) 742.

⁽²⁾ ОВ L 222, 5.9.2003 г., стр. 3.

⁽³⁾ Това става още по-очевидно, ако се направи сравнение със степента на регламентиране на обмена на допълнителна информация в рамките на Шенгенската информационна система (SIRENE).

VII. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

29. ЕНОЗД подкрепя предложението на Комисията за регламент за установяване на критерии и механизми за определяне на държава-членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите-членки от гражданин на трета страна или от лице без гражданство. Той разбира основанията за преразглеждане на съществуващата система.
30. ЕНОЗД приветства факта, че предложението на Комисията е съгласувано с други правни инструменти, регламентиращи сложната правна рамка в тази област.
31. ЕНОЗД приветства значителното внимание, което в предложението се отделя на зачитането на основните права, по-специално защитата на личните данни. Той смята, че този подход е основно предварително условие за подобряването на дъблинската процедура. Той по-конкретно насочва вниманието на законодателя към новите механизми за обмен на данни, включващи, наред с другото, личните данни на търсещите убежище, които са с изключително чувствителен характер.
32. ЕНОЗД желае да изтъкне също важната дейност, предприета в тази област от координационната група за надзор на „Евродак“, и вярва, че резултатите от работата на групата могат да способстват за по-доброто формулиране на елементите на системата.
33. ЕНОЗД смята, че някои от бележките в настоящото становище могат да бъдат доразвити, след като преработената система бъде приложена на практика. По-конкретно, той възнамерява да подпомогне определянето на мерките за прилагане във връзка с обмена на информация чрез „DubliNet“, както бе посочено в точки 24—27 от настоящото становище.

Съставено в Брюксел на 18 февруари 2009 година.

Peter HUSTINX

Европейски надзорен орган по защита на данните