

I

(Beslutninger og resolutioner, henstillinger og udtalelser)

UDTALELSER

DEN EUROPÆISKE TILSYNSFØRENDE FOR DATABESKYTTELSE

Udtalelse fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS) om forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (KOM(2008) 820 endelig)

(2009/C 229/01)

DEN EUROPÆISKE TILSYNSFØRENDE FOR DATABESKYTTELSE,

som henviser til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 286,

som henviser til Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, særlig artikel 8,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger ⁽¹⁾,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 45/2001 af 18. december 2000 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger ⁽²⁾, særlig artikel 41,

som henviser til Kommissionens anmodning om en udtalelse i overensstemmelse med artikel 28, stk. 2, i forordning (EF) nr. 45/2001, der blev modtaget den 3. december 2008,

HAR VEDTAGET FØLGENDE UDTALELSE:

I. INDLEDNING

Høring af EDPS

1. Kommissionen sendte den 3. december 2008 EDPS sit forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om

fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (i det følgende benævnt »forslaget« eller »Kommissionens forslag«), med henblik på udtalelse, jf. artikel 28, stk. 2, i forordning (EF) nr. 45/2001. Denne høring bør udtrykkeligt nævnes i forordningens præambel.

2. EDPS bidrog til forslaget på et tidligere stadium, og Kommissionen har i sin endelige tekst til forslaget taget hensyn til mange af de punkter, som han rejste uformelt under det forberedende arbejde.

Forslaget i dets kontekst

3. Dette forslag er en omarbejdning af Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 af 18. februar 2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandstatsborger i en af medlemsstaterne ⁽³⁾ (i det følgende benævnt »Dublinforordningen«). Kommissionen har forelagt forslaget som led i en første pakke af forslag, der skal sikre en større harmonisering på området og bedre beskyttelsesstandarder i det fælles europæiske asylsystem som ønsket i Haagprogrammet af 4.-5. november 2004 og som bebudet i Kommissionens strategiske plan på asylområdet af 17. juni 2008. I Haagprogrammet opfordres Kommissionen til at afslutte evalueringen af første fases retsinstrumenter og til at forelægge anden fases instrumenter og foranstaltninger for Rådet og Europa-Parlamentet med henblik på vedtagelse heraf inden 2010.

⁽¹⁾ EFT L 281 af 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ EFT L 8 af 12.1.2001, s. 1.

⁽³⁾ EUT L 50 af 25.2.2003, s. 1.

4. Forslaget har været genstand for en intensiv evaluerings- og høringsproces. Det tager især hensyn dels til resultaterne i Kommissionens rapport om evaluering af Dublinsystemet, som blev offentliggjort den 6. juni 2007 ⁽¹⁾, og hvori der blev peget på en række juridiske og praktiske mangler ved det nuværende system, dels til bidrag, som Kommissionen har modtaget fra forskellige parter som svar på grønbogen om det fremtidige fælles europæiske asylsystem ⁽²⁾.
5. Hovedformålet med forslaget er at øge effektiviteten af Dublinsystemet og sikre højere beskyttelsesstandarder for ansøgere om international beskyttelse, der er underlagt Dublinproceduren. Derudover tager det sigte på at styrke solidariteten med de medlemsstater, der står over for et særligt migrationspres ⁽³⁾.
6. Forslaget udvider Dublinforordningens anvendelsesområde, så det kommer til at omfatte personer, der har ansøgt om (eller nyder) subsidiær beskyttelse. Ændringen er nødvendig for at sikre overensstemmelse med gældende EU-ret, nemlig Rådets direktiv 2004/83/EF af 29. april 2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse ⁽⁴⁾ (i det følgende benævnt »anerkendelsesdirektivet«), der introducerede begrebet subsidiær beskyttelse. Forslaget tilpasser desuden de definitioner og den terminologi, som anvendes i Dublinforordningen, til terminologien og definitionerne i andre asylinstrumenter.
7. For at øge systemets effektivitet fastsætter forslaget især fristen for fremsendelse af anmodninger om tilbagetagelse, og det forkorter fristen for besvarelse af anmodninger om oplysninger. Det præciserer også bestemmelserne om ansvarets ophør samt omstændighederne og procedurene for anvendelsen af de diskretionære klausuler (den humanitære klausul og suverænitetsklausulen). Det indfører regler om overførsler og udvider den eksisterende ordning for bilæggelse af uoverensstemmelser. Forslaget indeholder tillige en bestemmelse om afholdelsen af en obligatorisk samtale.
8. For bl.a. at øge beskyttelsen af ansøgerne indføres der endvidere med Kommissionens forslag en ret til at påklage en afgørelse om overførsel, og den kompetente myndighed pålægges en pligt til at beslutte, om fuldbyrdelsen af afgørelsen skal suspenderes. Forslaget omhandler retten til juridisk bistand og/eller repræsentation og sproglig bistand. Forslaget henviser også til princippet om, at en person ikke bør frihedsberøves alene med den begrundelse, at vedkommende ansøger om international beskyttelse. Det udvider tillige retten til familiesammenføring og behandler uledsagede mindreårige og andre sårbare gruppers behov.

⁽¹⁾ KOM(2007) 299.

⁽²⁾ KOM(2007) 301.

⁽³⁾ Se forslagens begrundelse.

⁽⁴⁾ EUT L 304 af 30.9.2004, s. 12.

Udtalelsens fokus

9. Denne udtalelse vedrører navnlig de ændringer i teksten, som er de mest relevante i henseende til beskyttelsen af personoplysninger:
 - de bestemmelser, der tager sigte på bedre gennemførelse af retten til information, f.eks. er indholdet, formen og fristerne for de oplysninger, som skal stilles til rådighed, blevet præciseret, og det foreslås at vedtage en fælles informationsfolder
 - en ny ordning for udveksling af relevante oplysninger mellem medlemsstaterne, inden overførslerne gennemføres
 - brugen af den sikre transmissionskanal DubliNet til udveksling af oplysninger.

II. GENERELLE BEMÆRKNINGER

10. EDPS støtter målene med Kommissionens forslag, der især består i at øge effektiviteten af Dublinsystemet og sikre højere beskyttelsesstandarder for ansøgere om international beskyttelse, der er underlagt Dublinproceduren. Han forstår også, hvorfor Kommissionen har besluttet at revidere Dublinsystemet.
11. Sikringen af et passende niveau for beskyttelse af personoplysninger er en absolut betingelse for også at sikre en effektiv gennemførelse af og et højt beskyttelsesniveau for andre grundlæggende rettigheder. EDPS afgiver denne udtalelse i fuld bevidsthed om, at forslaget berører et bredt spektrum af grundlæggende rettigheder, ikke kun i relation til behandlingen af personoplysninger, men også mange andre af de rettigheder, der tilkommer tredjelandstatsborgere og/eller statsløse, især retten til asyl, retten til information i bred forstand, retten til familiesammenføring, retten til adgang til effektive retsmidler, retten til frihed og fri bevægelighed, børns rettigheder og uledsagede mindreåriges rettigheder.
12. Det understreges både i betragtning 34 i forslaget og i begrundelsen, at lovgiveren har bestræbt sig på at sikre overensstemmelse mellem forslaget og chartret om grundlæggende rettigheder. I den forbindelse henvises der i begrundelsen udtrykkeligt til beskyttelsen af personoplysninger og retten til asyl. Det understreges også i begrundelsen, at forslaget er blevet underkastet en grundig undersøgelse for at sikre, at dets bestemmelser er fuldt forenelige med de grundlæggende rettigheder, som udgør generelle principper i såvel fællesskabsretten som folkeretten. I betragtning af EDPS' kompetenceområde vil udtalelsen imidlertid især sætte fokus på forslagens databeskyttelsesaspekter. EDPS hilser det i den sammenhæng velkommen, at der i forslaget lægges stor vægt på denne grundlæggende rettighed, og anser dette for væsentligt for at sikre Dublinprocedurens effektivitet under fuld overholdelse af kravene i forbindelse med grundlæggende rettigheder.

13. EDPS noterer sig også, at Kommissionen i sit forslag bestræber sig på at skabe overensstemmelse med andre retsinstrumenter, der regulerer oprettelsen og/eller brugen af andre store it-systemer. Han vil navnlig gerne understrege, at både delingen af ansvaret i relation til databasen og udformningen af tilsynsmodellen i forslaget er i overensstemmelse med de rammer, der udgøres af anden generation af Schengeninformationssystemet og visuminformationssystemet.
14. EDPS hilser det velkommen, at hans rolle på tilsynsområdet er tydeligt præciseret, hvilket af indlysende grunde ikke var tilfældet i den tidligere tekst.

III. RETTEN TIL INFORMATION

15. Artikel 4, stk. 1, litra f)-g), i forslaget lyder således:

»Så snart en ansøgning om international beskyttelse er indgivet, informerer de kompetente myndigheder i medlemsstaterne asylansøgeren om anvendelsen af denne forordning og navnlig om:

- f) det forhold, at de kompetente myndigheder udelukkende kan udveksle oplysninger om vedkommende med henblik på gennemførelsen af de forpligtelser, som følger af denne forordning
- g) at den pågældende har ret til at få indsigt i oplysninger om vedkommende selv og til at kræve, at ukorrekte oplysninger om vedkommende rettes, og at ulovligt behandlede oplysninger om vedkommende slettes, herunder ret til at få oplysninger om procedurerne for udøvelse af disse rettigheder og kontaktoplysninger for de nationale databeskyttelsesmyndigheder, som skal behandle krav om beskyttelse af personoplysninger.«

Artikel 4, stk. 2, beskriver, hvordan de oplysninger, som er omhandlet i stk. 1 i bestemmelsen, skal gives til ansøgeren.

16. En effektiv gennemførelse af retten til information er afgørende for, at Dublinproceduren kan fungere korrekt. Det er især vigtigt at sikre, at oplysningerne gives på en sådan måde, at asylansøgeren til fulde forstår sin situation og sine rettigheder, bl.a. de proceduremæssige skridt, han/hun kan tage i forlængelse af de administrative afgørelser, der træffes i hans/hendes tilfælde.
17. Hvad angår de praktiske aspekter af gennemførelsen af denne ret vil EDPS gerne gøre opmærksom på, at medlemsstaterne i overensstemmelse med artikel 4, stk. 1, litra g), og stk. 2, i forslaget bør benytte en fælles folder for ansøgere, der bl.a. skal indeholde »kontaktoplysninger for de nationale databeskyttelsesmyndigheder, som skal behandle krav om beskyttelse af personoplysninger«. EDPS ønsker i den forbindelse at understrege, at selv om det er de nationale databeskyttelsesmyndigheder (i det følgende benævnt

»DPA'er») som nævnt i forslagens artikel 4, stk. 2, der har kompetence til at behandle krav om beskyttelse af personoplysninger, må affattelsen af forslaget ikke være til hinder for, at ansøgeren (*den registrerede*) i første række retter et krav til den registeransvarlige (i dette tilfælde de nationale kompetente myndigheder, der står for Dublinsamarbejdet). Bestemmelsen i artikel 4, stk. 2, i dens nuværende affattelse synes at antyde, at ansøgeren bør rette sin anmodning — direkte og i hvert enkelt tilfælde — til den nationale databeskyttelsesmyndighed, hvorimod standardproceduren og praksis i medlemsstaterne er, at ansøgeren først indgiver sit krav til den registeransvarlige.

18. EDPS foreslår også at omformulere artikel 4, stk. 1, litra g), for at præcisere de rettigheder, der skal tildeles ansøgeren. Den foreslåede affattelse er uklar, eftersom den kan fortolkes derhen, at »retten til at få oplysninger om procedurerne for udøvelse af disse rettigheder [...]« er et led i retten til at få indsigt i oplysninger og/eller retten til at kræve, at ukorrekte oplysninger rettes [...]. Ifølge den nuværende affattelse af ovennævnte bestemmelse, skal medlemsstaterne endvidere ikke informere ansøgeren om indholdet af rettighederne, men blot om deres eksistens. Da sidstnævnte spørgsmål synes at være rent stilistisk, foreslår EDPS at omformulere artikel 4, stk. 1, litra g), således:

»Så snart en ansøgning om international beskyttelse er indgivet, informerer de kompetente myndigheder i medlemsstaterne asylansøgeren om [...]:

- g) retten til at få indsigt i oplysninger om vedkommende selv og til at kræve, at ukorrekte oplysninger om vedkommende rettes, og at ulovligt behandlede oplysninger om vedkommende slettes, samt om procedurerne for udøvelse af disse rettigheder, herunder kontaktoplysninger for de i artikel 33 i denne forordning nævnte myndigheder og for de nationale databeskyttelsesmyndigheder.«

19. Med hensyn til, hvordan ansøgerne skal informeres, henviser EDPS til det igangværende arbejde i Gruppen til Koordinering af Tilsynet med Eurodac⁽¹⁾ (der består af repræsentanter for hvert deltagende lands databeskyttelsesmyndighed og EDPS). Gruppen er for øjeblikket ved at behandle dette spørgsmål inden for rammerne af Eurodac med henblik på at foreslå relevante retningslinjer, så snart resultaterne af de nationale undersøgelser foreligger og er blevet samlet. Selv om denne koordinerede undersøgelse specifikt vedrører Eurodac, vil resultaterne heraf sandsynligvis også være af interesse i Dublinkonteksten, eftersom der er tale om sådanne spørgsmål som sprog/oversættelser og vurderingen af asylansøgerens virkelige forståelse af oplysningerne osv.

⁽¹⁾ Ang. en forklaring af arbejdet i denne gruppe og hvor langt den er nået, se: <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/lang/en/pid/79>. Denne gruppe foretager koordineret tilsyn med Eurodacsystemet. Ud fra et databeskyttelsessynspunkt vil dens arbejde imidlertid også få betydning i den bredere kontekst af Dublinudvekslingen af oplysninger. Disse oplysninger vedrører den samme registrerede og udveksles inden for rammerne af den samme procedure angående vedkommende.

IV. MÅLET OM GENNEMSIGTIGHED

20. Hvad angår de myndigheder, der er nævnt i artikel 33 i forslaget, hilser EDPS det velkommen, at Kommissionen skal offentliggøre en konsolideret liste over de myndigheder, som er nævnt i stk. 1 i ovennævnte bestemmelse, i *Den Europæiske Unions Tidende*. Når der er ændringer til denne, offentliggør Kommissionen en gang om året en ajourført konsolideret liste. Offentliggørelsen af den konsoliderede liste vil hjælpe med til at sikre gennemsigtighed og lette DPA'ernes tilsyn.

V. DEN NYE MEKANISME TIL UDVEKSLING AF OPLYSNINGER

21. EDPS noterer sig, at der indføres en ny mekanisme til udveksling af relevante oplysninger mellem medlemsstaterne, inden overførslerne gennemføres (fastsat i artikel 30 i forslaget). Han anser formålet med denne oplysningssudveksling for at være legitimt.
22. EDPS noterer sig også, at der findes specifikke databeskyttelsesgarantier i forslaget i overensstemmelse med artikel 8, stk. 1-3, i direktiv 95/46/EF om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger, f.eks.: a) ansøgeren og/eller dennes repræsentant har givet udtrykkeligt samtykke, b) når overførslen er afsluttet, sletter den overførende medlemsstat straks oplysningerne, og c) »behandlingen af helbredsmæssige personoplysninger må kun foretages af en sundhedsperson, der i henhold til national ret eller regler, som er fastsat af kompetente nationale organer, har tavshedspligt, eller af en anden person med en tilsvarende tavshedspligt« (der har modtaget en passende lægelig uddannelse). Han støtter også, at udvekslingen kun vil komme til at foregå via det sikre DublinNet mellem myndigheder, der er meddelt på forhånd.
23. Den måde, som denne mekanisme struktureres på, er af afgørende betydning for dens forenelighed med databeskyttelsesordningen, især da oplysningssudvekslingen også vil komme til at omfatte meget følsomme personoplysninger som f.eks. oplysninger om »særlige behov hos den ansøger, der skal overføres, som i specifikke sager kan omfatte oplysninger om [den pågældendes] fysiske og psykiske sundhedstilstand«. EDPS støtter i den forbindelse til fulde medtagelsen af artikel 36 i forslaget, hvorefter medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at ethvert misbrug af oplysninger [...] pålægges sanktioner, herunder administrative og/eller strafferetlige sanktioner i overensstemmelse med national ret.

VI. FORORDNINGEN OM UDVEKSLING AF OPLYSNINGER INDEN FOR RAMMERNE AF DUBLINSYSTEMET

24. Artikel 32 i Kommissionens forslag indeholder bestemmelser om *udveksling af oplysninger*. EDPS har på et tidligere stadium bidraget til denne bestemmelse og støtter den af Kommissionen foreslåede affattelse.

25. EDPS understreger, at det er vigtigt, at medlemsstaternes myndigheder udveksler oplysninger om fysiske personer ved brug af DublinNet. Dette giver ikke blot mulighed for bedre sikkerhed, men også for at sikre bedre sporbarhed af transaktionerne. EDPS henviser i den forbindelse til arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene af 6. juni 2007, der er et ledsagedokument til rapporten fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om evalueringen af Dublinsystemet ⁽¹⁾, og hvori Kommissionen erindrer om, »at det altid er obligatorisk at anvende DublinNet undtagen som defineret i artikel 15, stk. 1, andet afsnit«, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1560/2003 af 2. september 2003 om gennemførelsesforanstaltninger til Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger i en af medlemsstaterne ⁽²⁾ (i det følgende benævnt »Dublingennemførelsesforordningen«). EDPS insisterer på, at muligheden for at fritage for anvendelsen af DublinNet, jf. artikel 15, stk. 1, som nævnt ovenfor, bør fortolkes restriktivt.

26. For at sikre dette er der blevet indsat nogle bestemmelser i forslaget, og andre bestemmelser er blevet omformuleret, og EDPS hilser alle disse bestræbelser velkommen. F.eks. er den nye artikel 33, stk. 4, i forslaget blevet omformuleret for at tydeliggøre, at ikke blot anmodninger, men også svar og al skriftlig korrespondance skal være omfattet af regler vedrørende indførelsen af sikre elektroniske transmissionskanaler (som fastsat i artikel 15, stk. 1, i Dublingennemførelsesforordningen). Desuden er stk. 2 blevet slettet i den nye artikel 38, som i den tidligere affattelse (artikel 25) gav medlemsstaterne pligt til at sende anmodninger og svar »ved hjælp af metoder, som giver bevis for modtagelsen«, med det formål at præcisere, at medlemsstaterne også skal bruge DublinNet i den forbindelse.

27. EDPS noterer sig, at der inden for rammerne af Dublinssystemet ikke er nogen særlig omfattende regulering af udvekslingen af personoplysninger. Selv om visse aspekter af udvekslingen allerede er blevet behandlet i Dublingennemførelsesforordningen, synes den nuværende forordning ikke at omfatte alle aspekter af udvekslingen af personoplysninger, hvilket er beklageligt ⁽³⁾.

28. Det bør i den forbindelse nævnes, at dette spørgsmål om udveksling af oplysninger om asylansøgere også har været drøftet i Gruppen til Koordinering af Tilsynet med Eurodac. Uden at foregribe resultaterne af gruppens arbejde ønsker EDPS allerede på nuværende stadium at nævne, at en af de mulige anbefalinger kunne være at vedtage et sæt regler i stil med dem, der er fastsat i Sirenehåndbogen i Schengen-regi.

⁽¹⁾ SEK(2007) 742.

⁽²⁾ EUT L 222 af 5.9.2003, s. 3-23.

⁽³⁾ Dette bliver endnu tydeligere, når det sammenholdes med, i hvilken grad udvekslingen af supplerende oplysninger er blevet reguleret inden for rammerne af Schengeninformationssystemet (SIRENE).

VII. KONKLUSIONER

29. EDPS støtter Kommissionens forslag til forordning om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne. Han forstår begrundelsen for at revidere det nuværende system.
30. EDPS hilser det velkommen, at der er konsekvens mellem Kommissionens forslag og andre retsinstrumenter, der regulerer de komplekse juridiske rammer på dette område.
31. EDPS hilser det velkommen, at der i forslaget lægges stor vægt på respekten for grundlæggende rettigheder, især beskyttelsen af personoplysninger. Han anser denne tilgang for at være en væsentlig forudsætning for forbedringen af Dublinproceduren. Han henleder især lovgivernes opmærksomhed på de nye mekanismer til udveksling af oplysninger, der bl.a. vil involvere yderst følsomme personoplysninger om asylansøgere.
32. EDPS ønsker også at henvise til det vigtige arbejde, der foregår på dette område i Gruppen til Koordinering af Tilsynet med Eurodac, og han er af den opfattelse, at resultaterne af gruppens arbejde kan yde et nyttigt bidrag til udformningen af systemets elementer.
33. EDPS mener, at nogle af bemærkningerne i denne udtalelse vil kunne udbygges yderligere på baggrund af den praktiske gennemførelse af det reviderede system. Han agter navnlig at bidrage til fastsættelsen af gennemførelsesforanstaltninger vedrørende udvekslingen af oplysninger via Dublinet som nævnt i punkt 24-27 i denne udtalelse.

Udfærdiget i Bruxelles, den 18. februar 2009.

Peter HUSTINX

Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse