

I

(Resolucije, priporočila in mnenja)

MNENJA

EVROPSKI NADZORNIK ZA VARSTVO PODATKOV

Mnenje Evropskega nadzornika za varstvo podatkov o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljani tretje države ali oseba brez državljanstva (COM(2008) 820 konč.)

(2009/C 229/01)

EVROPSKI NADZORNIK ZA VARSTVO PODATKOV JE –

ob upoštevanju Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti in zlasti člena 286 Pogodbe,

ob upoštevanju Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in zlasti člena 8 Listine,

ob upoštevanju Direktive 95/46/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ⁽¹⁾,

ob upoštevanju Uredbe (ES) št. 45/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2000 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov v institucijah in organih Skupnosti in o prostem pretoku takih podatkov ⁽²⁾ ter zlasti člena 41 uredbe,

ob upoštevanju prošnje za mnenje v skladu s členom 28(2) Uredbe (ES) št. 45/2001, ki jo je 3. decembra 2008 prejel od Komisije –

SPREJEL NASLEDNJE MNENJE:

I. UVOD

Posvetovanje z Evropskim nadzornikom za varstvo podatkov (ENVP)

1. Komisija je 3. decembra 2008 v skladu s členom 28(2) Uredbe (ES) št. 45/2001 poslala ENVP predlog uredbe

Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljani tretje države ali oseba brez državljanstva (v nadaljnjem besedilu: „predlog“ ali „predlog Komisije“) in ga zaprosila za mnenje. V preambuli uredbe bi bilo treba to posvetovanje izrecno omeniti.

2. ENVP je pri pripravi predloga sodeloval že v zgodnejši fazi; Komisija je številne zadeve, na katere je neuradno opozoril med pripravljanim postopkom, upoštevala v končnem besedilu predloga.

Predlog in njegovo ozadje

3. Predlog je preoblikovana različica Uredbe Sveta (ES) št. 343/2003 z dne 18. februarja 2003 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil, ki jo v eni od držav članic vloži državljani tretje države ⁽³⁾ (v nadaljnjem besedilu: dublinska uredba). Komisija ga je predstavila kot del prvega svežnja predlogov, namenjenih zagotavljanju večje usklajenosti na tem področju in boljših standardov zaščite v okviru skupnega evropskega azilnega sistema v skladu s pozivom iz Haaškega programa, ki je bil sprejet na zasedanju 4. in 5. novembra 2004, predlogi pa so bili napovedani tudi v načrtu politike azila, ki ga je Komisija sprejela 17. junija 2008. V Haaškem programu je Evropski svet pozval Komisijo, naj zaključi oceno pravnih instrumentov prve faze ter Svetu in Evropskemu parlamentu predloži instrumente in ukrepe druge faze, tako da jih bo mogoče sprejeti do leta 2010.

⁽¹⁾ UL L 281, 23.11.1995, str. 31.

⁽²⁾ UL L 8, 12.1.2001, str. 1.

⁽³⁾ UL L 50, 25.2.2003, str. 1.

4. Predlog je bil temeljito ocenjen in obravnavan na posvetovanjih. V njem so zlasti upoštevani rezultati poročila o oceni dublinskega sistema, ki je bilo objavljeno 6. junija 2007 ⁽¹⁾, v katerem je Komisija izpostavila številne pravne in praktične pomanjkljivosti sedanjega sistema ter opozorila na prispevke, ki so jih v odgovor na zeleno knjigo o prihodnjem skupnem evropskem azilnem sistemu poslale različne zainteresirane strani ⁽²⁾.
5. Glavni cilj predloga sta večja učinkovitost dublinskega sistema in višji standardi zaščite prosilcev za mednarodno zaščito, za katere velja dublinski postopek, pripomogel pa naj bi tudi k večji solidarnosti s tistimi državami članicami, ki so še posebej obremenjene zaradi migracij ⁽³⁾.
6. Predlog razširja področje uporabe dublinske uredbe na prosilce za subsidiarno zaščito (in upravičence do subsidiarne zaščite). Sprememba je potrebna za zagotovitev skladnosti s pravnim redom EU oziroma z Direktivo Sveta 2004/83/ES z dne 29. aprila 2004 o minimalnih standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da se jim prizna status begunca ali osebe, ki iz drugih razlogov potrebuje mednarodno zaščito, in o vsebini te zaščite ⁽⁴⁾ (v nadaljnjem besedilu „direktiva o pogojih“), s katero je bil uveden pojem subsidiarne zaščite. Predlog poleg tega usklajuje izrazje in opredelitve, uporabljene v dublinski uredbi, s tistimi v drugih aktih na področju azila.
7. Da bi izboljšali učinkovitost sistema, predlog določa zlasti rok za predložitev zahtev za ponovni sprejem in skrajšuje rok za odgovor na zahteve po informacijah. Pojasnjuje tudi klavzule o prenehanju odgovornosti ter okoliščine in postopke za uporabo diskrecijske klavzule (iz humanitarnih razlogov ali zaradi neodvisnosti). V predlogu so na novo dodana pravila za predajo, sedanji mehanizem za reševanje sporov je razširjen, vstavljena pa je tudi določba o organizaciji obveznega razgovora.
8. Poleg tega naj bi predlog Komisije povečal zaščito prosilcev, zato sta v njem opredeljeni pravica do pritožbe zoper odločitev o predaji in obveznost pristojnih organov, da odločijo, ali bi bilo treba njeno izvršitev odložiti ali ne. Ureja tudi pravico do pravne pomoči in/ali zastopanja ter jezikovne pomoči, pa tudi na načelo, da oseb ni dovoljeno pridržati zgolj zato, ker zaprosijo za mednarodno zaščito. Poleg tega razširja pravico do ponovne združitve družine in upošteva tudi potrebe mladoletnikov brez spremstva in drugih ranljivih skupin prebivalstva.

Bistveni elementi mnenja

9. Namen tega mnenja je predvsem opozoriti na najpomembnejše spremembe besedila z vidika varstva osebnih podatkov:

- določbe za boljše uveljavljanje pravice do obveščenosti; vsebina in oblika informacij ter rok za njihovo zagotavljanje so sedaj jasnejši, predlaga pa se tudi sprejetje enotne informativne brošure,
- nov mehanizem za skupno uporabo ustreznih informacij v državah članicah pred izvedbo predaj,
- uporabo varne poti za prenos in izmenjavo informacij DubliNet.

II. SPLOŠNE UGOTOVITVE

10. ENVP podpira cilje predloga Komisije, zlasti zaradi večje učinkovitosti dublinskega sistema in višjega standarda zaščite prosilcev za mednarodno zaščito, za katere velja dublinski postopek. Strinja se tudi z razlogi, na podlagi katerih se je Komisija odločila za revizijo dublinskega sistema.
11. Zagotavljanje ustrezne ravni varstva osebnih podatkov je hkrati tudi nujen pogoj za učinkovito uveljavljanje in visoko stopnjo zaščite drugih temeljnih pravic. ENVP se pri pripravi tega mnenja popolnoma zaveda, da so temeljne pravice v veliki meri vključene v ta predlog, ki se ne nanaša le na osebne podatke, pač pa tudi na številne druge pravice državljanov tretjih držav in/ali oseb brez državljanstva, zlasti pravico do azila, pravico do obveščenosti v širšem pomenu besede, pravico do ponovne združitve družine, pravico do učinkovitega pravnega sredstva, pravico do svobode in svobode gibanja ter na pravice otroka oziroma pravice mladoletnikov brez spremstva.
12. V uvodni izjavi 34 Predloga in v Obrazložitenem memorandumu je poudarjeno, da si zakonodajalec prizadeva za skladnost predloga z listino o temeljnih pravicah. V obrazložitenem memorandumu je tako izrecno navedeno sklicevanje na varstvo osebnih podatkov in pravico do azila, poudarjeno pa je tudi dejstvo, da je bil ta predlog zaradi zagotavljanja popolne skladnosti njegovih določb s temeljnimi pravicami kot splošnimi načeli prava Skupnosti in mednarodnega prava temeljito pregledan. ENVP se bo v skladu s svojimi pristojnostmi v tem mnenju posvetil predvsem varstvu osebnih podatkov v predlogu/predvsem tistim vidikom predloga, ki se nanašajo na varstvo osebnih podatkov. V tem smislu pozitivno ocenjuje precejšnjo pozornost, ki jo predlog namenja tej temeljni pravici, saj meni, da je to bistvenega pomena za zagotavljanje učinkovitega dublinskega postopka v skladu z zahtevami glede temeljnih pravic.

⁽¹⁾ COM(2007) 299.

⁽²⁾ COM(2007) 301.

⁽³⁾ Glej: Obrazložiteni memorandum k predlogu.

⁽⁴⁾ UL L 304, 30.9.2004, str. 12.

13. ENVP ugotavlja tudi, da si Komisija v predlogu prizadeva za skladnost z drugimi pravnimi instrumenti, ki urejajo vzpostavljane in/ali uporabo drugih obsežnih sistemov informacijske tehnologije. Zlasti želi poudariti, da sta porazdelitev odgovornosti glede podatkovne zbirke in predvideni model nadzora iz predloga v skladu z okvirom schengenskega informacijskega sistema SIS II in vizumskega informacijskega sistema.
14. ENVP se veseli dejstva, da je njegova vloga na področju nadzora sedaj jasno opredeljena, kar v predhodnem besedilu iz razumljivih razlogov ni bilo izvedeno.

III. PRAVICA DO OBVEŠČENOSTI

15. V členu 4(1)(f-g) predloga je določeno:

„Čim je prošnja za mednarodno zaščito vložena, pristojni organi držav članic obvestijo prosilca za azil o uporabi te uredbe in zlasti o:

(f) dejstvu, da si pristojni organi lahko izmenjajo podatke o prosilcu že na podlagi same izpolnitve obveznosti iz te uredbe;

(g) obstoju pravice dostopa do podatkov o prosilcu ter pravice do zahteve, da se netočni podatki o njem popravijo ali da se izbrišejo njegovi podatki, ki so bili nezakonito obdelani, vključno s pravico do obveščeniosti o postopkih uveljavljanja navedenih pravic in kontaktnih podatkov nacionalnih organov za varstvo podatkov, ki bodo obravnavali zahteve glede varstva osebnih podatkov.“

V členu 4(2) so opisani načini zagotavljanja informacij prosilcem iz prvega odstavka te določbe.

16. Za pravilno izvajanje dublinskega postopka je ključnega pomena učinkovito uveljavljanje pravice do obveščeniosti. Zlasti pomembno je zagotoviti, da so prosilcu za azil informacije na voljo na način, ki omogoča, da popolnoma razume svoj položaj in je seznanjen z vsemi svojimi pravicami ter ve, kaj lahko stori, potem ko prejme ustrezno upravno odločbo.
17. Kar zadeva praktično uveljavljanje pravic, želi ENVP opozoriti na dejstvo, da bi morale države članice v skladu s členom 4(1)(g) in (2) predloga uporabljati enotno brošuro za prosilce za azil, ki med drugim vsebuje tudi „kontaktnne podatke nacionalnih organov za varstvo podatkov, pristojnih za obravnavo zahtevkov glede varstva osebnih podatkov“. ENVP želi tako poudariti, da so nacionalni organi za varstvo podatkov iz člena 4(2) predloga sicer

res pristojni za obravnavo takih zahtevkov, vendar pa besedilo predloga prosilcem (posameznikom, na katere se nanašajo osebni podatki) kljub temu ne bi smelo preprečevati, da svojih zahtevkov ne bi naslovili neposredno na upravljavca podatkov (v tem primeru so to nacionalni pristojni organi za dublinsko sodelovanje). Glede na sedanji drugi odstavek člena 4 je mogoče sklepati, da bi moral prosilec svoj zahtevek vsakič neposredno predložiti nacionalnemu organu za varstvo podatkov, medtem ko je v državah članicah običajno, da prosilec svoj zahtevek najprej predloži upravljavcu podatkov.

18. ENVP predlaga tudi preoblikovanje člena 4(1)(g), in sicer tako, da bo iz njega jasno razvidno, kakšne pravice ima prosilec. Predlagano besedilo je namreč dvoumno, saj ga je mogoče razlagati, kot da je „pravica do obveščeniosti o postopkih uveljavljanja navedenih pravic (...)“ del pravice dostopa do podatkov in/ali pravice do zahteve, da se netočni podatki popravijo (...). Države članice naj bi poleg tega v skladu s sedanjim besedilom navedene določbe obvestile prosilce le o „obstoju“ njihovih pravic, ne pa tudi o njihovi vsebini. Ker kaže, da gre pri tem za stilistično vprašanje, ENVP predlaga, da se člen 4(1)(g) preoblikuje na naslednji način:

„Čim je prošnja za mednarodno zaščito vložena, pristojni organi držav članic obvestijo prosilca za azil (...) o (...):

(g) pravici dostopa do podatkov o prosilcu ter pravici do zahteve, da se netočni podatki o njem popravijo ali da se izbrišejo njegovi podatki, ki so bili nezakonito obdelani, vključno s pravico do obveščeniosti o postopkih uveljavljanja navedenih pravic in kontaktnih podatkov organov iz člena 33 te uredbe ter nacionalnih organov za varstvo podatkov.“

19. ENVP glede načinov zagotavljanja informacij prosilcem opozarja na delo, ki ga je v zvezi s tem opravila skupina za usklajevanje nadzora sistema Eurodac Supervision Coordination Group ⁽¹⁾ (sestavljajo jo predstavniki organov za varstvo podatkov iz vsake od sodelujočih držav in ENVP); slednja to vprašanje trenutno preučuje v okviru sistema EURODAC, takoj ko bodo zbrani in na voljo rezultati nacionalnih raziskav, pa naj bi predlagala ustrezne smernice. Čeprav se ta usklajena raziskava nanaša predvsem na sistem EURODAC, bodo njene ugotovitve verjetno zanimive tudi v okviru dublinskega postopka, saj se ukvarja s takšnimi vprašanji kot so jeziki/prevajanje in ocena o tem, v kolikšni meri prosilci za azil v resnici razumejo prejete informacije.

⁽¹⁾ Več o delu in statusu te skupine na: <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/site/mySite/pid/79>. Ta skupina usklajeno nadzoruje sistem EURODAC, z vidika varstva podatkov pa bo njeno delo vplivalo tudi na splošno izmenjavo informacij v okviru dublinskega postopka. Te informacije se navezujejo na istega posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, izmenjujejo pa se v postopku, povezanem s tem posameznikom.

IV. VEČJA PREGLEDNOST

20. ENVP v zvezi z organi iz člena 33 predloga pozitivno ocenjuje dejstvo, da bo Komisija v Uradnem listu Evropske unije objavila zbirni seznam organov iz odstavka 1 navedene določbe. Če se seznam spremeni, Komisija enkrat na leto objavi posodobljen zbirni seznam, kar bo zagotovilo preglednost, organom za varstvo podatkov pa olajšalo nadzor.

V. NOV MEHANIZEM ZA IZMENJAVO INFORMACIJ

21. ENVP ugotavlja, da člen 30 Predloga uvaja nov mehanizem za izmenjavo zadevnih informacij med državami članicami pred izvedbo predaje, in meni, da gre pri tem za zakonito izmenjavo informacij.

22. Ugotavlja tudi, da Predlog v skladu s členom 8(1–3) Direktive 95/46/ES o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov vključuje posebne zaščitne ukrepe za varstvo podatkov, kot so: (a) izrecno soglasje prosilca in/ali njegovega zastopnika, (b) po končani predaji takojšnji izbris podatkov s strani države članice, ki osebo predaja, in (c) „osebne zdravstvene podatke obdeluje zdravstveni delavec, za katerega na podlagi nacionalne zakonodaje ali pravil, ki jih določi nacionalni pristojni organ, velja dolžnost poklicne molčečnosti, ali druga oseba, ki je prav tako zavezana enaki dolžnosti molčečnosti“ (in je ustrezno zdravstveno usposobljena). Podpira tudi dejstvo, da se bodo informacije izmenjavale le prek varnega sistema „DubliNet“ in med vnaprej obveščenimi organi.

23. Zaradi skladnosti z ureditvijo za varstvo podatkov je izrednega pomena način oblikovanja tega mehanizma, zlasti zato, ker se bodo izmenjavali tudi izredno občutljivi osebni podatki, kot denimo informacije o „kakršnih koli posebnih potrebah prosilca, ki [se] ga predaja, kar lahko v posameznih primerih zajema informacije o telesnem ali duševnem zdravju tega prosilca“. ENVP zato v vseh pogledih podpira vključitev člena 36 predloga, ki države članice zavezuje k sprejetju potrebnih ukrepov, s katerimi zagotovijo, da se za vsako zlorabo podatkov (...), naložijo kazni, vključno z upravnimi in/ali kazenskimi sankcijami v skladu z nacionalno zakonodajo.

VI. PREDPISI O IZMENJAVI INFORMACIJ V OKVIRU DUBLINSKEGA SISTEMA

24. Člen 32 predloga Komisije ureja *skupno uporabo informacij*. ENVP je pri oblikovanju te določbe sodeloval že v zgodnejši fazi in soglaša s predlaganim besedilom Komisije.

25. ENVP poudarja, da bi si morali organi držav članic izmenjavati informacije o posameznikih prek omrežja DubliNet, s čimer bi zagotovili večjo varnost pa tudi boljšo izsledljivost transakcij. Zato navaja delovni dokument služb Komisije z dne 6. junija 2007 „Spremni dokument – Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o oceni dublinskega sistema“⁽¹⁾, v katerem Komisija poudarja, „da je treba omrežje DubliNet zmeraj obvezno uporabljati, razen pri izjemah, določenih v drugem pododstavku člena 15(1)“ Uredbe Komisije (ES) št. 1560/2003 z dne 2. septembra 2003 o podrobnih pravilih za uporabo Uredbe Sveta (ES) št. 343/2003 o določitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil, ki jo v eni od držav članic vloži državljani tretje države⁽²⁾ (v nadaljnjem besedilu „izvedbena uredba dublinske uredbe“). ENVP vztraja, da bi bilo treba možnost odstopanja od uporabe DubliNet iz navedenega člena 15(1) razlagati restriktivno.

26. V ta namen so bile v predlog vključene nekatere določbe, druge pa so bile preoblikovane, kar ENVP ocenjuje kot pozitivno. Ponovno je bil, denimo, oblikovan člen 33(4) predloga, tako da je sedaj jasno, da pravila v zvezi z vzpostavitvijo varnih poti elektronskega prenosa (določena v členu 15(1) izvedbene uredbe dublinske uredbe) ne veljajo le za zahtevke, pač pa tudi za odgovore in vso pisno korespondenco. V novem členu 38 je poleg tega drugi odstavek črtan (ta je v prejšnjem besedilu (člen 25) države članice zavezoval k pošiljanju zahtevkov in odgovorov z uporabo „metode, ki zagotavlja dokaz o prejemu“); sedaj je v njem natančno navedeno, da bi morale države članice uporabljati DubliNet tudi za te primere.

27. ENVP ugotavlja, da je izmenjava osebnih podatkov v okviru dublinskega sistema zakonsko relativno slabo urejena. Čeprav določene vidike izmenjave ureja izvedbena uredba dublinske uredbe, je videti, da sedanja uredba, žal, ne zajema celotne izmenjave osebnih podatkov⁽³⁾.

28. V zvezi s tem je treba omeniti, da so o izmenjavi informacij o prosilcih za azil razpravljali tudi v skupini za usklajevanje nadzora sistema Eurodac. ENVP že sedaj, ne glede na rezultate dela skupine, meni, da bi bilo lahko eno od morebitnih priporočil sprejetje sklopa pravil po zgledu tistih iz schengenskega priročnika SIRENE.

⁽¹⁾ SEC(2007) 742.

⁽²⁾ UL L 222, 5.9.2003, str. 3.

⁽³⁾ To je še bolj jasno, če sedanjo uredbo primerjamo z ureditvijo glede izmenjave dodatnih informacij v okviru schengenskega informacijskega sistema (SIRENE).

VII. SKLEPNE UGOTOVITVE

29. ENVP podpira predlog Komisije za uredbo o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljani tretje države ali oseba brez državljanstva. Strinja se tudi z razlogi za revizijo veljavnega sistema.
30. ENVP pozitivno ocenjuje skladnost predloga Komisije z drugimi pravnimi instrumenti, ki urejajo kompleksni pravni okvir za to področje.
31. ENVP pozdravlja dejstvo, da je v predlog v veliki meri vključeno spoštovanje temeljnih pravic, zlasti varstvu osebnih podatkov, saj meni, da je ta pristop bistven predpogoj za izboljšanje dublinskega postopka. Zakonodajalce opozarja predvsem na nove mehanizme za izmenjavo podatkov, v katerih se bodo med drugim obravnavali izredno občutljivi osebni podatki prosilcev za azil.
32. ENVP želi opozoriti tudi na pomembno delo, ki ga je na tem področju opravila skupina za usklajevanje nadzora sistema Eurodac, in meni, da lahko njeni rezultati koristno prispevajo k boljšemu oblikovanju posameznih delov sistema.
33. ENVP je mnenja, da bi lahko nekatere ugotovitve iz tega mnenja ob upoštevanju praktičnega izvajanja revidiranega sistema še nadgradili. Še zlasti namerava sodelovati pri opredelitvi izvedbenih ukrepov glede izmenjave informacij prek sistema DubliNet, kot je navedeno v točkah 24–27 tega mnenja.

Bruselj, 18. februar 2009

Peter HUSTINX

Evropski nadzornik za varstvo podatkov