

I

(Resolutioner, rekommendationer och yttranden)

YTTRANDEN

EUROPEISKA DATATILLSYNSMANNEN

Yttrande från Europeiska datatillsynsmannen om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har gett in i någon medlemsstat (KOM(2008) 820 slutlig)

(2009/C 229/01)

EUROPEISKA DATATILLSYNSMANNEN HAR ANTAGIT DETTA YTTRANDE

med beaktande av fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 286,

med beaktande av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt artikel 8,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter⁽¹⁾,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter⁽²⁾, särskilt artikel 41,

med beaktande av kommissionens begäran om yttrande i enlighet med artikel 28.2 i förordning (EG) nr 45/2001, mottagen den 3 december 2008,

HÄRIGENOM FRAMFÖRS FÖLJANDE.

I. INLEDNING

Samråd med datatillsynsmannen

1. Förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat

som har ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har gett in i någon medlemsstat (nedan kallat *förslaget* eller *kommissionens förslag*) översändes den 3 december 2008 av kommissionen till datatillsynsmannen för samråd i enlighet med artikel 28.2 i förordning 45/2001/EG. Detta samråd bör uttryckligen nämnas i ingressen till förordningen.

2. Datatillsynsmannen har bidragit till förslaget i ett tidigare skede och många av de punkter han tog upp informellt under den förberedande processen har beaktats av kommissionen i dess slutliga förslagstext.

Förslaget i sitt sammanhang

3. Detta förslag är en omarbetning av rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat⁽³⁾ (nedan kallad *Dublinförordningen*). Förslaget presenterades av kommissionen som det första av flera i ett paket som har till syfte att säkerställa en högre grad av harmonisering och bättre rättssäkerhetsstandarder för det gemensamma europeiska asylsystemet i enlighet med instruktionerna i Haagprogrammet av den 4–5 november 2004 och i enlighet med kommissionens strategiska plan för asylpolitik av den 17 juni 2008. I Haagprogrammet uppmanades kommissionen att slutföra utvärderingen av den första etappens rättsakter och att förelägga rådet och Europaparlamentet den andra etappens instrument och åtgärder så att de kan antas före 2010.

⁽¹⁾ EUT L 281 , 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ EUT L 8 , 12.1.2001, s. 1.

⁽³⁾ EUT L 50 , 25.2.2003, s. 1.

4. Detta förslag har varit föremål för en ingående utvärderings- och samrådsprocess. I förslaget beaktas särskilt resultatet av kommissionens utvärderingsrapport om Dublinsystemet som offentliggjordes den 6 juni 2007 ⁽¹⁾ i vilken ett antal rättsliga och praktiska brister i det nuvarande systemet identifierades samt de bidrag som kommissionen har erhållit från olika intressenter som svar på grönboken om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet ⁽²⁾.
5. Huvudsyftet med förslaget är att effektivisera Dublinsystemet och säkerställa en bättre rättssäkerhet för personer som ansöker om internationellt skydd inom ramen för Dublinförfarandet. Syftet är vidare att stärka solidariteten med de medlemsstater som är utsatta för särskilt stort migrationstryck ⁽³⁾.
6. Genom förslaget utvidgas Dublinförordningens tillämpningsområde så att det även omfattar personer som ansöker om (eller har beviljats) subsidiärt skydd. Denna ändring är nödvändig för att uppnå överensstämmelse med EU:s regelverk, dvs. rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet ⁽⁴⁾ (nedan kallat *direktivet om villkor för flyktingstatus*), varigenom begreppet "subsidiärt skydd" infördes. Förslaget innebär också att de definitioner och den terminologi som används i Dublinförordningen anpassas till definitionerna och terminologin i andra rättsakter på asylområdet.
7. För att effektivisera systemet fastställs det i förslaget tidsfrister för att ge in framställningar om återtagande och fristen för att besvara framställningar om information förkortas. Bestämmelserna om ansvarets upphörande har förtydligats liksom förutsättningarna och förfarandena för tillämpning av klausulerna om frivilligt ansvar (den humanitära klausulen och suveränitetsklausulen). Bestämmelser om överföring har införts och den befintliga tvistlösningsmekanismen har utvidgats. Förslaget innehåller även en bestämmelse om hållande av en obligatorisk intervju.
8. Vidare fastslås i kommissionens förslag, även för att höja graden av skydd för personer som ansöker om internationellt skydd, rätten att överklaga ett beslut om överföring och skyldighet för den behöriga myndigheten att besluta huruvida verkställigheten av beslutet bör skjutas upp. Det tar även upp rätten till juridisk rådgivning och/eller ombud, samt språkligt stöd. Förslaget hänvisar även till principen att ingen bör hållas i förvar bara därför att han eller hon ansöker om internationellt skydd. Rätten till familjeåterförening utvidgas och behoven hos underåriga utan medföljande vuxen och andra sårbara grupper tas upp.
- Bestämmelser som syftar till ett bättre genomförande av rätten till information, t.ex. vilket innehåll och vilken form informationen till personer som ansöker om internationellt skydd ska ha, och när sådana upplysningar ska tillhandahållas ett och ett antagande av ett gemensamt informationsblad har föreslagits.
- En ny mekanism för utbyte av relevant information mellan medlemsstaterna innan överföringar genomförs.
- Användningen av den säkra överföringskanalen Dublinet för informationsutbytet.

II. ALLMÄNNA ANMÄRKNINGAR

Yttrandets inriktning

9. Avsikten med detta yttrande är att huvudsakligen ta upp de ändringar av texten som är de mest relevanta när det gäller skyddet av personuppgifter:

10. Datatillsynsmannen stöder målen i kommissionens förslag, särskilt målet att effektivisera Dublinsystemet och säkerställa en bättre rättssäkerhet för personer som ansöker om internationellt skydd inom ramen för Dublinförfarandet. Han delar även förståelsen av orsakerna till varför kommissionen har beslutat att genomföra revideringen av Dublinsystemet.
11. Att säkerställa ett lämpligt skydd av personuppgifter är en nödvändig förutsättning för att även garantera ett effektivt genomförande och en hög skyddsnivå för skyddet av andra grundläggande rättigheter. Datatillsynsmannen avger detta yttrande fullt medveten om en omfattande aspekt i förslaget när det gäller de grundläggande rättigheterna som inte endast gäller behandling av personuppgifter utan även många andra rättigheter hos tredjelandsmedborgare eller statslösa personer, särskilt rätten till asyl, rätten till information i vid bemärkelse, rätten till familjeåterförening, rätten till ett effektivt rättsmedel, rätten till frihet och fri rörlighet, barnets rättigheter eller rättigheterna för underåriga utan medföljande vuxen.
12. Både i skäl 34 i förslaget och i motiveringen betonas lagstiftarens åtgärder för att säkerställa att förslaget överensstämmer med stadgan om de grundläggande rättigheterna. I detta sammanhang hänvisas det uttryckligen i motiveringen till skyddet av personuppgifter och rätten till asyl. I motiveringen betonas även det faktum att förslaget har genomgått en ingående granskning för att garantera att dess bestämmelser är i full överensstämmelse med de grundläggande rättigheterna som allmänna principer för gemenskapsrätten och med internationell rätt. Med tanke på datatillsynsmannens mandat kommer dock detta yttrande huvudsakligen att inriktas på förslagets dataskyddsaspekter. I detta sammanhang välkomnar datatillsynsmannen den särskilda uppmärksamhet som har ägnats denna grundläggande rättighet i förslaget och anser att den är av avgörande betydelse för att garantera Dublinförfarandets effektivitet med fullständigt iakttagande av kraven i samband med de grundläggande rättigheterna.

⁽¹⁾ KOM(2007) 299.

⁽²⁾ KOM(2007) 301.

⁽³⁾ Se motiveringen till förslaget.

⁽⁴⁾ EUT L 304, 30.9.2004, s. 12.

13. Datatillsynsmannen noterar även att man i kommissionens förslag strävar efter att sörja för konsekvens med andra rättsliga instrument som reglerar inrättandet och/eller användningen av andra storskaliga it-system. Han önskar särskilt framhålla att såväl ansvarsfördelningen i förhållande till databasen som det sätt på vilket övervakningen formuleras i förslaget är i överensstämmelse med Schengens informationssystem II och informationssystemet för viseringar.
14. Datatillsynsmannen välkomnar att hans roll på området för övervakning har fastställts tydligt, vilket av uppenbara skäl inte var fallet i den tidigare texten.

III. RÄTT TILL INFORMATION

15. I artikel 4.1 f–g i förslaget anges det:

”Omedelbart efter det att en ansökan om internationellt förfarande har lämnats in ska medlemsstaternas behöriga myndigheter underrätta den asylsökande om tillämpningen av denna förordning, särskilt om

- f) det faktum att de behöriga myndigheterna kan komma utbyta uppgifter om vederbörande i det enda syftet att tillämpa de skyldigheter som följer av denna förordning,
- g) rätten att få åtkomst till uppgifter som rör sökanden och att begära att oriktiga uppgifter om vederbörande rättas eller att olagligen behandlade uppgifter om denne utplånas, inbegripet rätten att få information om förfarandena för utövande av dessa rättigheter och kontaktuppgifter till de nationella tillsynsmyndigheter som ska vara behöriga att pröva frågor om skydd av personuppgifter”.

I artikel 4.2 beskrivs de sätt på vilka den information som avses i punkt 1 ska tillhandahållas sökanden.

16. Effektiv tillämpning av rätten till information är av avgörande betydelse för att Dublinförordningen ska fungera som avsett. Det är särskilt viktigt att se till att informationen tillhandahålls på ett sådant sätt att den asylsökande fullständigt kan förstå sin situation och omfattningen av sina rättigheter, inbegripet vilka processuella åtgärder han kan vidta som en uppföljning av de administrativa beslut som fattats i hans fall.
17. När det gäller de praktiska aspekterna av tillämpningen av denna rättighet önskar datatillsynsmannen hänvisa till det faktum att enligt artikel 4.1 g och 4.2 i förslaget bör medlemsstaterna använda en gemensam broschyr för de sökande som bl.a. ska innehålla ”kontaktuppgifter till de nationella tillsynsmyndigheter som är behöriga att pröva frågor om skydd av personuppgifter”. I detta sammanhang önskar datatillsynsmannen betona att även om de nationella tillsynsmyndigheter (nedan kallade *dataskyddsmyndighe-*

ter) som avses i artikel 4.2 är behöriga att pröva frågor om skydd av personuppgifter bör inte formuleringen i förslaget hindra den sökande (*den registrerade*) att rikta ett anspråk i första hand till den registeransvarige (i detta fall de nationella myndigheter som ansvarar för Dublinsamarbetet). Bestämmelsen i artikel 4.2 i dess nuvarande lydelse verkar innebära att den sökande bör lämna sin framställan – direkt och i varje enskilt fall – till den nationella tillsynsmyndigheten, medan standardförfarandet och praxis i medlemsstaterna är att den sökande ger in sin ansökan först hos den registeransvarige.

18. Datatillsynsmannen föreslår även att lydelsen i artikel 4 g för omformuleras för att klargöra vilka rättigheter som tillkommer den sökande. I förslaget är lydelsen oklar, eftersom den kan tolkas som ”rätten att få information om förfarandena för utövande av dessa rättigheter (...)” ska betraktas som en del av rätten att få åtkomst till uppgifter och/eller rätten att begära att oriktiga uppgifter korrigeras (...). Dessutom ska medlemsstaterna enligt den nuvarande lydelsen av den ovan nämnda bestämmelsen inte informera den sökande om innehållet i rättigheterna utan om att de finns. Eftersom det sistnämnda verkar vara en stilistisk fråga föreslår datatillsynsmannen att artikel 4.1 g formuleras om enligt följande:

”Så snart som en ansökan om internationellt skydd har lämnats in ska medlemsstaternas behöriga myndigheter underrätta de asylsökande om (...)”

- g) rätten att få åtkomst till uppgifter som rör sökanden och att begära att oriktiga uppgifter om vederbörande rättas eller att olagligen behandlade uppgifter om denne utplånas, samt om förfarandena för utövande av dessa rättigheter, inbegripet kontaktuppgifter till de myndigheter som avses i artikel 33 i denna förordning och de nationella tillsynsmyndigheterna”.

19. I fråga om metoderna för att tillhandahålla information till de sökande hänvisar datatillsynsmannen det arbete som har genomförts av samordningsgruppen för tillsyn av Eurodac⁽¹⁾ (som består av företrädare för tillsynsmyndigheten i varje deltagande stat och datatillsynsmannen). Gruppen håller för närvarande på att behandla denna fråga inom ramen för Eurodac i syfte att ge förslag till relevanta riktlinjer, så snart som resultaten av de nationella utredningarna finns tillgängliga och har sammanställts. Även om denna samordnade utredning särskilt gäller Eurodac kommer dess slutsatser troligtvis att vara av intresse även i samband med Dublin eftersom det tar upp frågor som språk/översättningar och bedömningen av den asylsökandes verkliga förståelse av informationen, osv.

⁽¹⁾ För en förklaring om detta arbete och gruppens status se <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/site/mySite/pid/79>. Denna grupp genomför en samordnad övervakning av Eurodacsystemet. Ur dataskyddssynvinkel kommer emellertid dess arbete även rent allmänt att inverka på informationsutbytet inom Dublinförordningen. Denna information hänför sig till samma registrerade och utbyts inom samma förfarande när det gäller honom eller henne.

IV. MOT KLARHET OCH TYDLIGHET

20. När det gäller de myndigheter som nämns i artikel 33 i förslaget välkomnar datatillsynsmannen det faktum att kommissionen kommer att offentliggöra en konsoliderad förteckning över de myndigheter som avses i punkt 1 i den ovan nämnda bestämmelsen i Europeiska unionens officiella tidning. Om förteckningen ändras ska kommissionen en gång om året offentliggöra en uppdaterad konsoliderad förteckning. Offentliggörandet av den konsoliderade förteckningen kommer att bidra till att säkerställa insynen och underlätta dataskyddsmyndigheternas övervakning.

V. NY MEKANISM FÖR INFORMATIONsutBYTE

21. Datatillsynsmannen noterar införandet av den nya mekanismen för utbyte av relevant information mellan medlemsstaterna innan överföringarna äger rum (enligt artikel 30 i förslaget). Han betraktar målet med detta informationsutbyte som legitimt.
22. Datatillsynsmannen noterar även att förslaget innehåller särskilda skyddsåtgärder för dataskydd i överensstämmelse med artikel 8.1–3 i direktiv 95/46/EG om skyddet för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, t.ex. a) uttryckligt samtycke av den sökande och/eller dennes ombud, b) omedelbart utplånande av uppgifter av den överförande medlemsstaten när överföringarna har genomförts och c) "uppgifter om personers hälsotillstånd får endast behandlas av yrkesutbildad personal inom hälso- och sjukvården som i enlighet med nationell lagstiftning eller nationella regler som fastställts av behöriga nationella organ omfattas av sekretessplikt, eller av andra personer som omfattas av motsvarande krav på sekretess" (genomgått lämplig medicinsk utbildning). Han stöder även det faktum att utbytet kommer att ske endast via det säkra systemet "DubliNet" och av de myndigheter som anmälts i förväg.
23. Det sätt på vilket denna mekanism kommer att struktureras är av avgörande betydelse för hur väl den överensstämmer med systemet för dataskydd, särskilt med tanke på att informationsutbytet även kommer att omfatta mycket känsliga personuppgifter, till exempel uppgifter om "eventuella särskilda behov hos den sökande som ska överföras, vilket i enskilda fall kan inbegripa uppgifter om vederbörandes fysiska och mentala hälsotillstånd". I detta sammanhang stöder datatillsynsmannen fullständigt ett införande av artikel 36 i förslaget som tvingar medlemsstaterna att vidta nödvändiga åtgärder för att se till att varje missbruk av uppgifter (...) leder till påföljder, däribland administrativa och/eller straffrättsliga påföljder i enlighet med nationell rätt.

VI. REGLERINGEN AV INFORMATIONsutBYTET INOM RAMEN FÖR DUBLINSYSTEMET

24. Artikel 32 i kommissionens förslag reglerar informationsutbyte. Datatillsynsmannen bidrog i ett tidigare skede till denna bestämmelse och stöder den lydelse som kommissionen föreslår.

25. Datatillsynsmannen betonar att det är viktigt att medlemsstaternas myndigheter utbyter information om de personer som använder nätet DubliNet. Detta gör det inte bara möjligt att sörja för en bättre säkerhet utan även att garantera bättre spårbarhet för transaktionerna. I detta avseende hänvisar datatillsynsmannen till det arbetsdokument från kommissionen av den 6 juni 2007 som åtföljde kommissionens rapport till Europaparlamentet och rådet om utvärdering av Dublinsystemet ⁽¹⁾, i vilken kommissionen erinrar om att "användningen av DubliNet alltid är obligatorisk, utom i de undantagsfall som anges i artikel 15.1 andra stycket" som det anges i kommissionens förordning (EG) nr 1560/2003 av den 2 september 2003 om tillämpningsföreskrifter till rådets förordning (EG) nr 343/2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat ⁽²⁾ (nedan kallad förordningen om tillämpningsföreskrifter för Dublinförordningen). Datatillsynsmannen påpekar att möjligheten att avvika från den användning av DubliNet som avses i den ovan nämnda artikel 15.1 bör tolkas restriktivt.
26. Några bestämmelser har införts i förslaget eller fått ny lydelse för att säkerställa detta och datatillsynsmannen välkomnar alla dessa åtgärder. Till exempel har den nya artikel 33.4 omarbetats för att klarlägga att inte bara framställningar, utan även svar och all skriftlig korrespondens ska omfattas av reglerna för upprättande av säkra elektroniska överföringskanaler (anges i artikel 15.1 i förordningen om tillämpningsföreskrifter för Dublinförordningen). Vidare är avsikten med strykningen av punkt 2 i den nya artikel 38, som i sin tidigare textversion (artikel 25) tvingade medlemsstaterna att sända framställningar och svar "på ett sådant sätt att mottagningsbevis erhålls" att klargöra att medlemsstaterna bör använda DubliNet även i detta avseende.
27. Datatillsynsmannen noterar att relativt litet har reglerats inom ramen för Dublinsystemet när det gäller utbyte av personuppgifter. Även om vissa aspekter av utbytet redan har tagits upp i förordningen om tillämpningsföreskrifter för Dublinförordningen verkar den nuvarande förordningen inte omfatta alla aspekter på utbyte av personuppgifter, vilket är beklagligt ⁽³⁾.
28. I detta sammanhang är det värt att nämna att frågan om utbyte av uppgifter om asylsökande också har varit föremål för diskussion inom samarbetsgruppen för tillsyn av Eurodac. Utan att förekomma resultaten av gruppens arbete önskar datatillsynsmannen redan i detta skede nämna att en av de möjliga rekommendationerna kan bli att man antar ett antal liknande bestämmelser som dem som man enats om i Schengens Sirene-handbok.

⁽¹⁾ SEK(2007) 742.

⁽²⁾ EUT L 222, 5.9.2003, s. 3.

⁽³⁾ Detta blir ännu mer uppenbart om man jämför den med i hur hög grad utbytet av ytterligare uppgifter har reglerats inom ramen för Schengens informationssystem (SIRENE).

VII. **SLUTSATSER**

29. Datatillsynsmannen stöder kommissionens förslag till förordning om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har gett in i någon medlemsstat. Han delar även förståelsen av orsakerna till varför det nuvarande systemet bör revideras.
30. Datatillsynsmannen välkomnar att kommissionens förslag överensstämmer med andra rättsliga instrument som reglerar de komplicerade rättsliga ramarna på detta område.
31. Datatillsynsmannen välkomnar den särskilda uppmärksamhet som har ägnats de grundläggande rättigheterna i förslaget, särskilt skyddet av personuppgifter. Han anser att denna strategi är en nödvändig förutsättning för en förbättring av Dublinförfarandet. Han riktar lagstiftarnas särskilda uppmärksamhet på de nya mekanismerna för utbyte av uppgifter som bland annat kommer att inbegripa mycket känsliga personuppgifter om asylsökande.
32. Datatillsynsmannen önskar även hänvisa till det viktiga arbete som har gjorts på detta område av samordningsgruppen för tillsyn av Eurodac och anser att resultaten av gruppens arbete på ett värdefullt sätt kan bidra till en bättre utformning av systemets egenskaper.
33. Datatillsynsmannen anser att vissa iakttagelser i detta yttrande kan utvecklas vidare när man ser hur det reviderade systemet genomförs i praktiken. Han önskar särskilt bidra till definitionen av de genomförandeåtgärder som gäller utbytet av uppgifter via DubliNet enligt punkterna 24–27 i detta yttrande.

Bryssel den 18 februari 2009

Peter HUSTINX
Europeiska datatillsynsmannen