

Koordinationsgruppen for tilsynet med Eurodac

Anden inspektionsrapport - Resumé

1. Baggrundsoplysninger om Eurodac

Eurodac er et informationssystem, der er oprettet med henblik på at finde frem til den medlemsstat, der er ansvarlig for en asylansøgning indgivet i Den Europæiske Union, og dermed fremskynde asylproceduren¹. Eurodacsystemet giver medlemsstaterne mulighed for at identificere asylansøgere og personer, der har overskredet en af Fællesskabets ydre grænser uden at overholde reglerne. Ved at sammenligne fingeraftryk kan medlemsstaterne konstatere, om en asylansøger eller en udenlandsk statsborger, der opholder sig ulovligt i en medlemsstat, tidligere har søgt asyl i en anden medlemsstat. Fordi det kan undersøges, om en ansøger allerede har indgivet en asylansøgning i en anden medlemsstat, kan man desuden undgå "asylhopping" i andre medlemsstater efter afslag på en ansøgning.

I henhold til Eurodacforordningen skal alle asylansøgere over 14 år have taget fingeraftryk, når de søger asyl. Fingeraftrykkene sendes derefter i elektronisk form til Eurodac's centrale enhed, der befinder sig i Europa-Kommissionen. Systemet sammenligner fingeraftrykkene med andre, der allerede er lagret i databasen, så myndighederne kan undersøge, om ansøgeren allerede har indgivet en ansøgning i en anden medlemsstat eller er rejst ind i EU uden de nødvendige papirer.

2. Den seneste udvikling

Kommissionen har revideret både Dublin- og Eurodacforordningen efter sin evaluering af Dublinsystemet af 6. juni 2007². I forbindelse med denne procedure har Kommissionen i vidt omfang hørt interessenterne for at sikre, at der tages hensyn til de relevante aspekter. Kommissionen har også inddraget resultaterne i den rapport om den første koordinerede inspektion, som koordinationsgruppen for tilsynet med Eurodac udsendte i

¹ Rådets forordning (EF) nr. 2725/2000 af 11. december 2000 om oprettelse af "Eurodac" til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af Dublinkonventionen (i det følgende benævnt "Eurodacforordningen"). Gennemførelsesbestemmelserne for Eurodac findes i Rådets forordning (EF) nr. 407/2002 af 28. februar 2002. Eurodac har været operativt siden januar 2003.

² Ifølge Dublin- og Eurodacforordningerne skal Kommissionen senest efter tre års forløb aflægge rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af forordningerne og eventuelt fremsætte forslag til ændringer. Det anerkendes i Kommissionens evalueringsrapport, at systemet i forordningen generelt er gennemført tilfredsstillende i medlemsstaterne, men der gøres også opmærksom på visse problemer i forbindelse med de gældende bestemmelser effektivitet, og det fremhæves, at det er nødvendigt at tage nogle af disse problemer op for at forbedre Eurodacsystemet og lette anvendelsen af Dublinforordningen.

2007.

De nye forslag til reviderede retsakter blev forelagt den 3. december 2008. Eurodac-forslaget har bl.a. til formål at

- skabe større effektivitet i gennemførelsen af Eurodacforordningen
- sikre sammenhæng med den udvikling i gældende fællesskabsret på asylområdet, der har været siden vedtagelsen af ovennævnte forordning
- ajourføre en række bestemmelser under hensyntagen til den konkrete udvikling, der er sket, siden forordningen blev vedtaget (bl.a. vedrørende tilsyn med databeskyttelse)
- oprette en ny forvaltningsramme.

3. Tilsyn med Eurodac

I henhold til artikel 20 i Eurodacforordningen³ sikres tilsynet med Eurodac således:

- Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS) er den kompetente myndighed, der skal overvåge den centrale enheds virksomhed for at sikre, at de registreredes rettigheder respekteres, når deres oplysninger behandles af Eurodac.
- På nationalt plan har hver stat, der deltager i Eurodacsystemet, en tilsynsmyndighed, Databeskyttelsesmyndigheden (DPA), der overvåger indsamlingen og anvendelsen af oplysninger.
- I løbet af de sidste fire år har EDPS og DPA'erne udviklet et koordineret tilsyn med Eurodacsystemet, der tager sigte på at fremme en koordineret respons på fælles problemer. Koordinationsgruppen har allerede udsendt én inspektionsrapport, hvis anbefalinger stort set er blevet indarbejdet i Kommissionens forslag til nye Eurodac- og Dublinforordninger.

4. Anden inspektionsrapport - Spørgsmål, der er blevet behandlet, og inspektionsmetode

Anden inspektionsrapport blev vedtaget af koordinationsgruppen for tilsynet med Eurodac den 24. juni 2009. Den bygger på et standardiseret spørgeskema, som alle deltagere har anvendt. Rapporten fremlægger både resultater og anbefalinger på grundlag af de svar på spørgeskemaet, der er indkommet fra alle medlemsstaterne. Gruppen håber, at rapporten vil være et nyttigt bidrag til den igangværende revision af Eurodac- og Dublinforordningerne.

³ EDPS trådte i 2004 i stedet for den midlertidige fælles tilsynsmyndighed. I artikel 20, stk. 11, hedder det: "Den fælles tilsynsmyndighed nedlægges ved oprettelsen af den uafhængige kontrolinstans, der er omhandlet i traktatens artikel 286, stk. 2. Den uafhængige kontrolinstans afløser den fælles tilsynsmyndighed og udøver alle de beføjelser, som tillægges den ved en retsakt, hvorved denne instans oprettes. I henhold til Eurodacforordningens artikel 20, stk. 3, er EDPS således ansvarlig for at undersøge gennemførelsesproblemer i forbindelse med driften af Eurodac, behandle problemer, der måtte opstå i forbindelse med de nationale tilsynsmyndigheders kontrol, samt udarbejde anbefalinger med henblik på fælles løsninger på de foreliggende problemer. EDPS bistås desuden i henhold til artikel 20, stk. 4, aktivt af de nationale tilsynsmyndigheder.

Spørgsmål, der er blevet behandlet

Gruppen har først og fremmest behandlet disse to spørgsmål: asylansøgers ret til oplysninger og metoder til at vurdere unge asylansøgers alder med henblik på at registrere dem i systemet.

1. Oplysningspligt i forhold til de registrerede

Det blev foreslået i den første koordinerede inspektionsrapport, at en af årsagerne til, at de registrerede i Eurodac i så ringe omfang gør brug af deres ret til indsigt, sandsynligvis er, at de ikke er klar over deres rettigheder. Det blev derfor foreslået, at koordinationsgruppen undersøger, hvordan oplysninger formidles til asylansøgere og personer, der på anden måde registreres i Eurodac. Koordinationsgruppen besluttede at undersøge gældende praksis på området (hvilke sprog der anvendes, om der foretages nogen form for målinger af, hvilken virkning oplysningerne har ...) og, hvor det er muligt, undersøge, hvilken virkning kvaliteten af de givne oplysninger har, og hvorledes retten til indsigt udøves. Formålet er også at finde frem til og udveksle bedste praksis på området.

2. Vurdering af unge asylansøgers alder

I henhold til artikel 4 i Eurodacforordningen tages der fingeraftryk af børn fra og med 14 år. Det er ofte et problem at fastsætte alderen på børn, der ikke har pålidelige identitetspapirer, og der anvendes forskellige metoder til at vurdere deres alder. I praksis er fastsættelsen af deres alder ikke kun et spørgsmål om datakvalitet og indlæsning i Eurodac. Det bruges også til at fastslå, hvorvidt en ung asylansøger er mindreårig, hvilket har en række konsekvenser for behandlingen af asylansøgningen (mindreårige asylansøgere har ret til en række beskyttelsesforanstaltninger, som ikke ydes over for voksne). Formålet var her at undersøge gældende praksis og/eller lovgivning på nationalt plan med henblik på at vurdere, om disse er i overensstemmelse med den retlige ramme på EU-plan vedrørende Eurodac. Det var også hensigten at få fastslået, om der er behov for yderligere harmonisering af denne ramme, eller om dette er ønskeligt.

Inspektionsmetode

Først udarbejdede gruppen et spørgeskema, der omfattede de to spørgsmål, så svarene kunne foreligge i et relativt ensartet format. Hvordan besvarelserne til spørgeskemaet skulle indsamles, blev overladt til DPA'ernes skøn. Nogle valgte besøg i marken, mens andre valgte at foretage besvarelserne ved skrivebordet. Der har stort set været tilfredshed med denne kombination af et standardiseret spørgeskema og frit valg af inspektionsmetode. De fleste medlemsstater fandt, at besøg på stedet var mere produktivt end udveksling af skriftligt materiale mellem kontoret i medlemsstaten og Eurodackontoret.

5. Resultater og anbefalinger

Koordinationsgruppen for tilsynet med Eurodac er nået frem til følgende konklusioner ud fra resultaterne af den koordinerede inspektion.

Oplysningspligt i forhold til de registrerede

Resultater

Resultaterne af evalueringen viser, at de oplysninger, asylansøgere får om deres rettigheder og anvendelsen af deres data, ofte er ufuldstændige, navnlig hvor det gælder følgerne af at få taget fingeraftryk og retten til indsigt i og berigtigelse af deres data.

De oplysninger, der er blevet indsamlet, varierer også meget fra den ene medlemsstat til den anden, og der er konstateret store forskelle med hensyn til anvendt praksis for asylansøgere og illegale indvandrere - sidstnævnte modtager generelt færre, og undertiden slet ingen, oplysninger.

Anbefalinger

- Medlemsstaterne bør øge kvaliteten af oplysningerne om databeskyttelse for de registrerede, så de indeholder alle de punkter, der er fastsat i artikel 18 i Eurodacforordningen. De oplysninger, den registrerede modtager, bør omfatte retten til indsigt og berigtigelse samt proceduren for udøvelse af disse rettigheder, herunder oplysninger om både den registeransvarlige, der først og fremmest skal behandle anmodninger om indsigt og berigtigelse, og den nationale Databeskyttelsesmyndighed, som er det organ, der har kompetence til i givet fald at yde den registrerede bistand.
- Medlemsstaterne bør sikre, at der gives oplysninger i samme omfang til asylansøgere og illegale indvandrere.
- Asylmyndighederne bør overveje, hvordan de giver oplysninger om databeskyttelse, så de kan sikre, at oplysningerne er tilstrækkelig klare, og at de registrerede forstår dem fuldt ud. Der bør lægges særlig vægt på at gøre oplysningerne om databeskyttelse klart synlige og tilgængelige.
- Oplysningerne bør affattes i et klart, enkelt og forståeligt sprog, der tager hensyn til de registreredes uddannelsesniveau og derfor undgår juridisk terminologi, som de ikke har kendskab til. Det bør altid vurderes, om den registrerede fuldt ud har forstået oplysningerne, der gives både skriftligt og mundtligt. Det er ikke nok at bede om den registreredes underskrift som bekræftelse af, at vedkommende har forstået de oplysninger, der er givet, og det er ingen garanti for, at oplysningerne er forstået (også i betragtning af ansøgerens sårbare situation).
- Medlemsstaterne bør fremme samarbejde og udveksling af erfaringer mellem de nationale kompetente myndigheder ved at tilskynde en arbejdsgruppe til at undersøge spørgsmålet og udvikle en harmoniseret praksis.
- Medlemsstaterne bør udarbejde en standardformular i forbindelse med retten til indsigt, som koordinationsgruppen vil kunne give værdifulde bidrag til. Det ville bidrage til bedre harmonisering og overholdelse af Eurodacforordningen. En sådan løsning kunne også have en positiv effekt i form af oversættelser, da mange af de sprog, der anvendes, er de samme for de forskellige medlemsstater.
- DPA'erne bør overveje at lægge en guide til bedste praksis for, hvordan man kan udøve sine rettigheder, ud på deres websteder.
- DPA'erne bør følge situationen op på nationalt plan og yde vejledning om, hvordan de retlige forpligtelser kan opfyldes bedre.

Vurdering af unge asylansøgers alder

Resultater

Gennemgangen af svarene på spørgeskemaet viste, at metoderne til fastsættelse af asyl-

ansøgernes alder (både i forbindelse med Eurodac og mere bredt i forbindelse med asyl-proceduren) drøftes i mange medlemsstater, navnlig med hensyn til, om de er pålidelige og etisk acceptable.

Desuden fører den manglende harmonisering af de systemer, der anvendes i medlemsstaterne til at bestemme unge asylansøgers alder, også til store forskelle i resultaterne. Det har helt klart konsekvenser for en retfærdig behandling af de pågældende.

Anbefalinger

- Medlemsstaterne bør sikre, at både metoderne til at bestemme asylansøgers alder og hele proceduren omkring disse undersøgelser fremgår klart af en tekst, der er offentligt tilgængelig.
- Medlemsstaterne bør sikre, at asylansøgernes erklæring om deres alder tages med i betragtning i løbet af proceduren, og at sådanne erklæringer tillægges passende retlig status og værdi i lighed med erklæringer, der bygger på resultaterne af lægeundersøgelser. Argumentet om, at erklæringer, der afgives af asylansøgere, kan være ukorrekte eller endog usande, bør afvejes mod den kendsgerning, at en lægeundersøgelse som sådan også kan medføre ukorrekte resultater eller fejltagelser.
- Medlemsstaterne bør udtrykkeligt slå fast, at det ikke kan have negative følger for asylansøgeren, at vedkommende nægter at lade sig underkaste en lægeundersøgelse⁴.
- Asylansøgeren bør have ret til at bede om en "second opinion" i forbindelse med resultaterne og konklusionerne af lægeundersøgelsen uden omkostninger for den pågældende.
- Asylmyndighederne skal tage hensyn til den fejlmargen, der skyldes anvendelsen af lægeundersøgelser, når de træffer afgørelser, der berører asylansøgerens retlige status. Udtrykt mere præcist skal andet bevismateriale, f.eks. asylansøgerens oplysninger, prioriteres højere, når resultatet ligger inden for en bestemt fejlmargen.
- Kommissionen bør foretage en samlet vurdering af pålideligheden af de forskellige metoder, der anvendes i medlemsstaterne til aldersbestemmelse, for at sikre større harmonisering på området. Der bør tages hensyn til lægelige og etiske aspekter ved den vurdering af disse teknikkers pålidelighed, som koordinationsgruppen har bedt om. Vurderingen bør omfatte de metoder, der anvendes til at bestemme alderen på unge asylansøgere både i forbindelse med Eurodac og i forbindelse med behandlingen af de unge asylansøgers asylansøgninger.
- Lægeundersøgelse, der blev betragtet som invasiv i den tidligere anbefaling, bør ikke anvendes til at fastsætte aldersgrænsen for afgivelse af fingeraftryk til Eurodac. Hvis en lægeundersøgelse overhovedet er nødvendig, bør den begrænses til konstatering af, om en ung asylansøger er under eller over 18.
- Eurodacforordningen, der er under revision, bør ændres, så der kun skal tages fingeraftryk af asylansøgere, der er fyldt 18 år.

⁴ Som det allerede fremgår af direktiv 2005/85/EF.