

SL

SL

SL



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 3.12.2008
SEC(2008) 2982

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

priložen

Predlog

UREDBI EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o vzpostavitvi sistema „Eurodac“ za primerjavo prstnih odtisov zaradi učinkovite uporabe Uredbe (ES) št. [.../...][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]

Povzetek ocene učinka

{COM(2008) 825 konč.}
{SEC(2008) 2981}

1. UVOD

Namen dublinske uredbe (Uredba Sveta (ES) št. 343/2003 z dne 18. februarja 2003) je vzpostavitev jasnega in učinkovitega mehanizma za določitev odgovornosti glede prošelj za azil, vloženih v državah članicah EU in na območju brez nadzora na notranjih mejah. Zasnovana je bila za odpravo pojava **iskanja najboljših pogojev za pridobitev azila**, saj preprečuje zlorabo azilnih postopkov, kadar ista oseba predloži več prošelj za azil hkrati ali zaporedoma v več državah članicah. Namen uredbe je prav tako izogibanje pojavu „**tavajočih beguncev**“ (položaj, ko vse države članice trdijo, da *niso* odgovorne za proučitev prošnje za azil).

Uredba Sveta (ES) št. 2725/2000 z dne 11. decembra 2000 o vzpostavitvi sistema „EURODAC“ (v nadaljnjem besedilu: uredba EURODAC) je tako začela veljati 15. decembra 2000, informacijski sistem za primerjavo prstnih odtisov prosilcev za azil za vso Skupnost pa je začel delovati 15. januarja 2003.

Dublinski pravni red izvajajo vse države članice EU ter tudi Norveška in Islandija. Mednarodni sporazumi o pridružitvi Švice in Lihtenštajna k dublinskemu pravnemu redu so bili podpisani 28. februarja 2008, veljati pa bodo začeli takoj, ko bosta državi začeli uporabljati schengenski pravni red. (V tej oceni učinka izraz „države članice“ pomeni vse države, ki uporabljajo dublinski pravni red.)

Službe Komisije so opravile celovito oceno dublinskega sistema (v nadaljnjem besedilu: poročilo o oceni), ki zajema prva tri leta delovanja centralnega sistema EURODAC (2003–2005). Poročilo potrjuje pozitivne vidike delovanja dublinskega sistema, hkrati pa izpostavlja pomanjkljivosti in probleme, povezane s prenosom.

Pri pripravi ocene učinke se je poleg poročila o oceni upoštevalo tudi več drugih poročil. Tehnična ocena omrežja DubliNet je bila opravljena leta 2005. Evropski nadzornik za varstvo podatkov (v nadaljnjem besedilu: ENVP) je proučil uporabo uredbe EURODAC z vidika varstva podatkov in julija 2007 izdal poročilo o pregledu¹, aprila 2008 pa tudi poročilo o dejavnostih, ki zajema obdobje 2005–2007². Države članice so zagotovile dodatne prispevke med srečanjem strokovnega odbora EURODAC 4. in 5. oktobra 2007 ter po njem.

Glede osnutka končnega poročila o oceni učinka so bila opravljena posvetovanja z odborom Komisije za oceno učinka, ki je izdal mnenje 26. septembra 2008. Priporočila odbora za oceno učinka so bila ustrezno upoštevana.

2. OPREDELITEV PROBLEMA

V skladu s Sporočilom *Načrt politike azila – Celostni pristop k zaščiti v EU*³ ta ocena učinka obravnava naslednje probleme, ki so bili določeni v poročilu o oceni.

¹ Skupina za usklajevanje nadzora sistema EURODAC (*Eurodac Supervision Coordination Group*), Poročilo o prvem usklajenem pregledu, Bruselj, 17. julij 2007.

² Usklajen nadzor sistema EURODAC – Poročilo o dejavnostih 2005–2007, 21. april 2008.

³ COM(2008) 360.

2.1. Stalni pozni prenosi prstnih odtisov

Veljavna uredba določa le zelo okvirne roke za prenos prstnih odtisov v centralno enoto: od držav članic se zahteva, da „nemudoma vzamejo prstne odtise“ in „jih nemudoma pošljejo“. V praksi je zaradi pomanjkanja natančnih rokov in kakršnih koli kazni za neupoštevanje rokov, ki so že zdaj okvirni, zamuda pri prenosu prstnih odtisov v nekaterih državah članicah v preteklosti znašala 30 dni, medtem ko je bila leta 2007 najdaljša zamuda skoraj 12 dni. V nekaterih državah članicah je bilo od vzpostavitve sistema EURODAC kljub rednim opominom služb Komisije v letnih poročilih o dejavnostih in na srečanjih strokovnega odbora EURODAC opaziti majhen napredek. Zamuda pri prenosu lahko vodi do rezultatov, ki so v nasprotju z načeli odgovornosti, določenimi v dublinski uredbi („napačni zadetki“ in „zgrešeni zadetki“ v letnih poročilih o dejavnostih centralne enote EURODAC).

2.2. Nezmožnost selekcioniranja prošenj za azil oseb, ki že uživajo mednarodno zaščito v državi članici

V skladu z veljavno uredbo morajo države članice od centralne enote zahtevati blokiranje podatkov o osebah, ki so priznane kot begunci. Če je zadetek povezan z osebo, kateri so bili kot prosilcu za azil vzeti prstni odtisi, vendar je pozneje država članica blokirala njene podatke, ker jo je priznala kot begunca, centralna enota zabeleži ta zadetek za statistične namene, državi članici, iz katere ti podatki izvirajo, pa pošlje odgovor „brez zadetka“.

Toda veljavna uredba določa, da se pet let po začetku delovanja sistema EURODAC sprejme odločitev v skladu z ustreznimi določbami Pogodbe o tem, ali je treba podatke v zvezi z osebami, ki so bile priznane in sprejete kot begunci v državi članici, shraniti in primerjati s podatki KAT1 ali jih je treba zbrisati takoj, ko so bile te osebe priznane kot begunci.

Statistični podatki, ki jih je zbrala centralna enota EURODAC, kažejo, da je bilo od začetka njenega delovanja (in do 31. decembra 2007) od 1 005 323 podatkov o prosilcih za azil blokiranih 24 464 (2,4 %). Od 24 464 jih je 414 imelo zadetke z blokiranimi podatki, kar pomeni, da je 414 oseb, priznanih kot begunci, vložilo drugo prošnjo za azil v isti državi članici, ki jim je priznala status begunca, ali v drugi državi članici.⁴ Ta pojav je v nasprotju s temeljnimi načeli dublinskega sistema, saj se lahko brez vpogleda v zadetke zadev, ki so trenutno blokirane, v drugi državi članici (ali celo isti) začne nov postopek za azil za osebo, ki jo je država članica že zaščitila, kar pomeni porabo dodatnih virov. Informacije, ki jih država članica lahko pridobi z odblokiranjem teh zadev, so v postopku za azil seveda lahko odločilne.

2.3. Neučinkovito upravljanje izbrisa podatkov

V skladu z veljavno uredbo se podatki iz zbirke podatkov samodejno izbrišejo po 10 letih (KAT1) ali dveh letih (KAT2). Država članica, iz katere podatki izvirajo, (tj. država članica, ki je v osrednjo zbirko podatkov EURODAC posredovala podatke o prosilcu za azil ali osebi, ki je bila prijeta zaradi nezakonitega prehoda zunanje meje) mora izvesti *predčasen izbris* podatkov takoj, ko ugotovi, da je oseba, na katero se nanašajo podatki, *pridobila*

⁴ Z vidika prosilca za azil ali begunca ima iskanje najboljših pogojev za pridobitev azila teoretično lahko prednost, ker poveča število njegovih možnosti za pridobitev določene ravni zaščite. Treba je poudariti, da kljub temu selitev iz ene države članice v drugo za prosilca za azil pomeni finančne stroške, povzroča pa tudi stisko in negotovost. Dejanski odvratilni učinek dublinskega sistema v zvezi z iskanjem najboljših pogojev za pridobitev azila je v veliki meri odvisen od kakovosti in ravni informacij, ki jih dobijo prosilci za azil.

državljanstvo katere koli države članice (KAT1 in KAT2), in takoj, ko ugotovi, da je oseba *zapustila ozemlje držav članic* ali ji je bilo izdano *dovoljenje za prebivanje* (KAT2).

Dodaten problem se nanaša na dejstvo, da se države članice, iz katerih podatki izvirajo, *pogosto ne zavedajo, da je druga država članica, iz katere podatki izvirajo, izbrisala te podatke*, ki ustrezajo podatkom o prstnih odtisih, ki jih je nekoč posredovala v sistem EURODAC, in bi jih zato morale tudi vse države članice, iz katerih podatki izvirajo, predčasno izbrisati. To je resna kršitev načel varstva podatkov, ki zahtevajo, da se podatki izbrišejo, ko njihova hramba ni več potrebna, in vzbuja dvome glede skladnosti držav članic z obveznostmi v zvezi z varstvom podatkov.

2.4. Državni organi, ki imajo dostop do sistema EURODAC, niso jasno določeni, kar ovira vlogo spremljanja, ki jo imata Komisija in ENVP

Uredba EURODAC določa, da države članice sporočijo Komisiji **seznam organov, ki imajo dostop do podatkov, zapisanih v centralni zbirki podatkov EURODAC**, za namene, določene v uredbi EURODAC. Z vidika varstva podatkov se lahko ustrezne veljavne določbe štejejo za preveč okvirne, ker lahko države članice sporočijo nejasen seznam „organov“ brez kakršnih koli podrobnosti o pravi naravi nacionalnih pristojnosti organa in ustreznih oddelkov. Komisija lahko priglasitve le zabeleži in upravlja seznam organov, ne more pa ustrezno opravljati svoje vloge spremljanja.

ENVP in nacionalni organi za varstvo podatkov so to vprašanje zastavili ob več priložnostih, saj se upravičeno bojijo, da ne bodo mogli pravilno oceniti, ali se vsa pravila v zvezi z varstvom podatkov pravilno uporabljajo v okviru uredbe EURODAC, ker ne vedo natančno, kdo ima dostop do podatkov v posamezni državi članici.

3. CILJI POLITIKE

3.1. Splošni cilji

3.1.1. Omogočanje učinkovitejšega določanja države članice, odgovorne za obravnavanje prošenj za azil

3.1.2. Boljše obravnavanje vprašanj v zvezi z varstvom podatkov

3.2. Specifični cilji

3.2.1. Zagotovitev resnično takojšnjega prenosa prstnih odtisov

3.2.2. Preprečitev iskanja najboljših pogojev za pridobitev azila z izogibanjem obdelavi prošenj za azil, ki jih vložijo begunci

3.2.3. Izboljšanje obveznega izbrisa podatkov

3.2.4. Omogočanje, da Komisija, ENVP in nacionalni organi za varstvo podatkov učinkovito spremljajo upravljanje dostopa nacionalnih organov, ki so imenovani za izvajanje uredbe EURODAC, do podatkov v sistemu EURODAC

3.3. Temeljne pravice

Upoštevali so se tudi pozitivni in negativni učinki na zadevne temeljne pravice.

Ker je uredba EURODAC tehnični instrument, ki zagotavlja učinkovito izvajanje nekaterih meril dublinske uredbe, so bili ocenjeni učinki na temeljne pravice v zvezi s pravico do azila in varstvom osebnih podatkov.

4. NAJPRIMERNEJŠA POLITIKA

Glede na raven kompleksnosti predlaganih podmožnosti je ta povzetek omejen na naštevanje glavnih elementov, ki so del najprimernejše politike. Najprimernejšo politiko sestavljajo tako **zakonodajne možnosti** kot možnosti, ki se osredotočajo na **spodbujanje praktičnega sodelovanja** med državami članicami.

4.1. Problem 1: stalni pozni prenosi prstnih odtisov

Možnost C) Zakonodaja – določitev jasnejšega roka v Uredbi

Glede na posvetovanje držav članic v okviru strokovnega odbora EURODAC 4. in 5. oktobra 2007 bi lahko bila možna rešitev, da se nekako ohrani prožnost časovne omejitve, vendar hkrati določi končni datum. Predlog besedila, ki bi se nanašalo na obvezo, da se podatki pošljejo tako hitro, kot je možno, vendar ne pozneje kot v določenem številu dni (njihovo natančno število je treba še določiti), lahko zadosti potrebi po končnem roku, vendar hkrati zagotovi, da države članice, ki zdaj pošiljajo podatke v krajšem obdobju, kot znaša število dni, ki bi se ga določilo kot rok, še vedno ohranijo svoje dobre rezultate.

4.2. Problem 2: nezmožnost selekcioniranja prošenj za azil oseb, ki že uživajo mednarodno zaščito v državi članici

Možnost Bb) Shranjevanje in označevanje podatkov, ki so bili predhodno posredovani kot KAT1

Na osnovi ukrepa držav članic, ki zagotavljajo mednarodno zaščito državljanom tretjih držav, katerih podatki so bili shranjeni v sistemu EURODAC kot KAT1, lahko centralna enota te podatke označi na način, ki kaže, da je bila oseba priznana kot upravičena do mednarodne zaščite.

4.3. Problem 3: neučinkovito upravljanje izbrisa podatkov

Možnost C) Avtomatske informacije, ki jih zagotavlja centralna enota

Ko država članica izbriše prstne odtise (skupaj z drugimi podatki, ki so bili z njimi shranjeni), ki imajo zadetke s prstnimi odtisi, ki so jih v sistem EURODAC posredovale druge države članice, iz katerih izvirajo ti podatki, bi se lahko slednjim poslalo avtomatsko sporočilo.

4.4. Problem 4: državni organi, ki imajo dostop do sistema EURODAC, niso jasno določeni, kar ovira vlogo spremljanja, ki jo imata Komisija in ENVP

Možnost A) Zakonodaja o obveznosti, da se Komisiji priglasijo ustrezne podrobnosti o imenovanih organih

Zakonodaja, ki bo Komisiji zagotovila možnost spremljanja imenovanja organov, tako da bo od držav članic zahtevala, da v svojih uradnih priglasitvah zagotovijo podrobnosti o pravi

naravi nacionalnih pristojnosti organa in njegovih ustreznih oddelkov, ki se ukvarjajo z uporabo uredbe EURODAC.

Kombinacija **možnih politik 1C, 2Bb, 3C in 4A** je bila s primerjalno analizo določena kot najprimernejša politika.

Najprimernejša možnost: kombinacija možnih politik 1C, 2Bb, 3C in 4A		
Merila ocenjevanja	Ocena	Razlogi za oceno in vidiki možne politike, ki so potrebni, da se doseže učinek
Pomembnost		
<i>Zagotovitev resnično takojšnjega prenosa prstnih odtisov</i>	√√√	Z natančnim rokom, določenim v Uredbi, države članice boljše spoštujejo svoje obveznosti glede pravočasnega odvzema in prenosa prstnih odtisov, tako da se lahko ustrezno določi odgovorna država članica. Ker bi bil datum jasen in objektivni, bi Komisija imela možnost, da spremlja morebitne množične zamude držav članic z uvedbo postopka za ugotavljanje kršitev.
<i>Preprečitev iskanja najboljših pogojev za pridobitev azila z izogibanjem obdelavi prošenj za azil, ki jih vložijo begunci</i>	√√√	Za nacionalne organe, pristojne za azil, je ključno vedeti, da oseba že uživa mednarodno zaščito, kar jim lahko prihrani čas in vire pri obravnavanju teh prošenj.
<i>Izboljšanje obveznega izbrisa podatkov</i>	√√√	Ko država članica izbriše prstne odtise (skupaj z drugimi podatki, ki so bili z njimi shranjeni), ki imajo zadetke s prstnimi odtisi, ki so jih v sistem EURODAC posredovale druge države članice, iz katerih izvirajo ti podatki, se bi slednjim poslalo avtomatsko sporočilo. Tako se pričakuje, da bodo podatke, ki jih je treba izbrisati, države članice dejansko izbrisale in zato v zbirki podatkov ti ne bodo shranjeni dlje, kot je upravičeno.
<i>Omogočanje, da Komisija, ENVP in nacionalni organi za varstvo podatkov učinkovito nadzirajo upravljanje dostopa nacionalnih organov, ki so imenovani za izvajanje uredbe EURODAC, do podatkov v sistemu EURODAC</i>	√√√	Opis podrobnosti o pravi naravi nacionalnih pristojnosti organa in njegovih ustreznih oddelkov, ki se ukvarjajo z uporabo uredbe EURODAC, ki ga države članice vključijo v svoje priglasitve, bi omogočil ustrezno spremljanje dejavnosti držav članic v zvezi s sistemom EURODAC.
Izvedljivost prenosa		
– Po veljavni pogodbi	√√√	Težave ali tveganja v zvezi s kombinacijo prednostnih podmožnosti niso predvideni.
– Po novi pogodbi	√√√	Težave ali tveganja v zvezi s kombinacijo prednostnih podmožnosti niso predvideni.
Stroški izvajanja	√√√	Glej Prilogo 2.

5. SPREMLJANJE IN OCENA

Izpolnjevanje operativnih ciljev, ki so opisani v točki 3.3.1 (izogibanje „napačnim zadetkom“ in „zgrešenim zadetkom“), točki 3.3.2 (zagotovitev, da se prošnje za azil, ki jih vložijo begunci, ne obdelujejo) in točki 3.3.3 (zagotovitev izbrisa podatkov v okoliščinah, ki jih predvideva sedanja uredba EURODAC), se bo spremljalo s pomočjo statističnega prikaza, ki ga pripravi centralna enota EURODAC. Mesečna priprava ustreznega statističnega prikaza za prvi dve točki je zdaj že ustaljena praksa. Za točko 3.3.3 je najprimernejša rešitev ukrep centralne enote, zato spremljanje avtomatskega zagotavljanja informacij prav tako ne bo težavno.

Izpolnjevanje operativnega cilja iz točke 3.3.4 (omogočanje Komisiji in ENVP, da sta natančno seznanjena, kdo dostopa do podatkov v vsaki državi članici) bo Komisija redno spremljala.

Poleg tega se za spremljanje dejanskega izvajanja spremenjene uredbe v državah članicah predlaga redna ocena v okviru skupne ocene dublinskega sistema. Da bi se povečali učinki kombinacije najboljših podmožnosti, je predvidena organizacija nadaljnjih rednih strokovnih srečanj EURODAC.