

SV

SV

SV



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 3.12.2008
SEK(2008) 2982

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

Följedokument till

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning (EG) nr [.../...] [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]

Sammanfattning av konsekvensbedömning

{KOM(2008) 825 slutlig}
{SEK(2008) 2981}

1. INLEDNING

Målet med *Dublinförordningen* (rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003) är att inom ett område utan inre gränser skapa en tydlig och användbar mekanism för att avgöra vilken medlemsstat som ska ansvara för en asylansökan som getts in i någon av EU:s medlemsstater. Förordningen bör ses som ett svar på problemet med s.k. **asylum shopping**, dvs. genom att förebygga att sökande missbrukar asyلفörfaranden genom att lämna in flera asylansökningar samtidigt eller efter varandra i olika medlemsstater. Avsikten är också att förhindra fenomenet med "flyktingar på väg" (**refugees in orbit**), dvs. en situation där *ingen* medlemsstat förklarar sig ansvarig för att behandla en viss asylansökan.

Rådets förordning (EG) nr 2725/2000 av den 11 december 2000 om inrättande av Eurodac (nedan kallad *Eurodacförordningen*) trädde i kraft den 15 december 2000, och det gemenskapstäckande informationssystem som utvecklades för att jämföra fingeravtryck från asylsökande togs i funktion den 15 januari 2003.

Den s.k. Dublinlagstiftningen har genomförts av alla EU-medlemsstater samt av Norge och Island. Dessutom undertecknades internationella avtal med Schweiz och Liechtenstein om dessa länders anslutning till Dublinlagstiftningen den 28 februari 2008. Dessa avtal kommer att träda i kraft så snart som Schweiz och Liechtenstein börjar tillämpa Schengenbestämmelserna. (I denna konsekvensbedömning används termen *medlemsstat* för att täcka samtliga länder som tillämpar Dublinlagstiftningen.)

Kommissionens avdelningar har gjort en grundlig utvärdering av Dublinsystemet, vilken utmynnade i en rapport (nedan kallad *utvärderingsrapporten*) över de första tre åren som det centrala Eurodacsystemet var i drift (2003–2005). I rapporten redovisades dels en rad positiva element i tillämpningen av Dublinsystemet, dels vissa brister och problem med införlivandet.

Denna konsekvensbedömning bygger, förutom på utvärderingsrapporten, även på en rad andra rapporter. År 2005 utfördes också en teknisk utvärdering av DubliNet. Europeiska datatillsynsmannen har övervakat tillämpningen av Eurodacförordningen med avseende på uppgiftsskydd. En inspektionsrapport gavs ut i juli 2007¹, och det har också lagts fram en verksamhetsrapport för detta arbete under 2005–2007². Medlemsstaterna gavs möjlighet att komma med ytterligare synpunkter vid mötet inom expertkommittén för Eurodac den 4–5 oktober 2007, samt som uppföljning av detta möte.

Kommissionens konsekvensbedömningsnämnd rådfrågades om utkastet till slutlig konsekvensbedömningsrapport, och avgav sitt yttrande den 26 september 2008. Vederbörlig hänsyn har tagits till nämndens rekommendationer.

¹ Rapport från den första samordnade inspektionen från samarbetsgruppen för tillsyn av Eurodac (*Eurodac Supervision Coordination Group, Report of the first coordinated inspection*), Bryssel den 17 juli 2007.

² Verksamhetsrapport från den samordnade övervakningen av Eurodac (*Coordinated Supervision of Eurodac – Activity Report*) 2005–2007, 21 april 2008.

2. PROBLEMBESKRIVNING

I linje med kommissionens meddelande med titeln *Strategisk plan för asylpolitik – ett integrerat grepp på skyddsfrågor över hela EU*³ omfattar denna konsekvensbedömning de frågor som redovisas nedan och som tidigare identifierats i utvärderingsrapporten.

2.1. Fortsatta fördröjningar vid översändande av fingeravtryck

Den nu gällande Eurodacförordningen innehåller bara en vag tidsangivelse för när uppgifter om fingeravtryck ska sändas över till den centrala enheten: medlemsstaterna uppmanas att ”skyndsamt ta fingeravtrycken” och ”skyndsamt översända dem”. Det faktum att det inte finns någon exakt tidsfrist, och inte heller några bestämmelser om påföljder för dem som inte rättar sig efter den vaga tidsfrist som anges, har lett till att medlemsstater i vissa fall tagit upp till 30 dagar på sig att sända över fingeravtrycken (2007 var den längsta fördröjningen strax under 12 dagar). Vissa medlemsstater har endast gjort blygsamma framsteg sedan Eurodac infördes, trots återkommande påminnelser från kommissionen i samband med de årliga verksamhetsrapporterna och mötena inom expertkommittén för Eurodac. En fördröjd överföring av uppgifterna kan leda till motsatt resultat i förhållande till principerna om ansvarsfrågan enligt Dublinförordningen (bland annat felaktiga träffar och uteblivna träffar [*wrong hits/missed hits*], se de årliga verksamhetsrapporterna för Eurodacs centrala enhet).

2.2. Asylansökningar från personer som redan beviljats internationellt skydd i en medlemsstat kan inte filtreras bort

Enligt den nuvarande förordningen måste medlemsstaterna be den centrala enheten att blockera uppgifterna för personer som redan erkänts om flyktingar. Om en träff noteras mot uppgifter för en person vars fingeravtryck tagits i samband med ansökan om asyl, men en medlemsstat senare blockerat uppgifterna därför att den erkänt personen i fråga som flykting, noterar den centrala enheten träffen för statistiska ändamål, medan ursprungsmedlemsstaten får beskedet att det inte föreligger någon träff.

I förordningen anges dock följande: fem år efter det att Eurodac har inlett sin verksamhet ska beslut fattas enligt de relevanta bestämmelserna i fördraget om huruvida de uppgifter som rör personer som har erkänts som flyktingar och beviljats flyktingstatus i en medlemsstat antingen ska bevaras och jämföras med uppgifter i kategori 1 eller raderas i förtid så snart som personen erkänts som flykting.

Statistik som samlats in av Eurodacs centrala enhet visar att 24 464 uppgifter (2,4 %) av sammanlagt 1 005 323 uppgifter om asylsökande blockerats (fram till 31.12.2007). 414 av dessa 24 464 uppgifter har också gett upphov till träffar mot blockerade uppgifter. Detta innebär att 414 erkända flyktingar lämnat in en andra asylansökan, antingen i samma medlemsstat eller i en annan⁴. Detta strider mot de underliggande principerna för Dublinsystemet: så länge det inte går att stämma av träffar mot blockerade ärenden kan ett nytt resurskrävande asyلفörfarande mycket väl inledas i en annan – eller till och med i samma – medlemsstat, trots att personen i fråga redan erhållit skydd i en medlemsstat. Den

³ KOM(2008) 360.

⁴ Från den asylsökandes eller flyktingens synpunkt kan sådan *asylum shopping* i teorin ha fördelen att öka hans eller hennes möjligheter att uppnå en viss skyddsnivå. Det måste dock betonas att det också medför kostnader, osäkerhet och psykiska påfrestningar för en asylsökande att flytta från en medlemsstat till en annan. Vilken avskräckande effekt som Dublinsystemet i praktiken får vad gäller *asylum shopping* beror till största delen på hur omfattande och korrekt information den asylsökande får.

information som medlemsstaterna kan få tillgång till då blockeringen av sådana ärenden hävs kan givetvis spela en avgörande roll i ett asylförfarande.

2.3. Ineffektiva rutiner för radering av uppgifter

Enligt den nu gällande förordningen raderas uppgifter automatiskt från databasen efter 10 år för kategori 1 och efter 2 år för kategori 2. Ursprungsmedlemsstaten (dvs. den medlemsstat som i Eurodacs centrala databas fört in uppgifter om en asylsökande eller en person som gripits i samband med att han eller hon olagligen passerat den yttre gränsen) är skyldig att *i förväg radera* uppgifter så snart den får reda på att den registrerade *erhållit medborgarskap* i en medlemsstat (kategori 1 eller 2), *lämnat medlemsstaternas territorium* eller *beviljats uppehållstillstånd* (kategori 2).

Ett annat problem är att en ursprungsmedlemsstat ofta kan vara omedveten om att en annan ursprungsmedlemsstat raderat uppgifter som motsvarar de uppgifter (fingeravtryck) som den förstnämnda medlemsstaten registrerat i Eurodac i något skede, och att de aktuella uppgifterna alltså borde raderas i förtid av samtliga ursprungsmedlemsstater. Denna brist står i klar motsättning mot principerna om uppgiftsskydd, enligt vilka uppgifter alltid ska raderas så snart som de inte längre behövs. Man kan alltså befara att medlemsstaterna bryter mot kraven på uppgiftsskydd i detta avseende.

2.4. Oklarheter i fråga om de nationella myndigheter som har tillgång till Eurodac försvårar kommissionens och Europeiska datatillsynsmannens arbete

Enligt Eurodacförordningen ska medlemsstaterna förse kommissionen med **en förteckning över de myndigheter som har tillgång till uppgifterna i den centrala Eurodacdatabasen** för de ändamål som anges i förordningen. Med tanke på kraven på uppgiftsskydd förefaller de gällande bestämmelserna vara alltför vaga, eftersom medlemsstaterna kan ange hur många myndigheter de vill utan att behöva redovisa vad varje myndighet och dess berörda avdelningar har för ansvarsområden. Kommissionens roll begränsas till att ta del av förteckningarna och vidarebefordra dem, men den har ingen möjlighet att utöva sina befogenheter i fråga om övervakning.

Både Europeiska datatillsynsmannen och de nationella dataskyddsmyndigheterna har återkommit till detta problem, då de – helt riktigt – anser att de inte korrekt kan bedöma hur reglerna om uppgiftsskydd tillämpas i samband med Eurodacförordningen, eftersom de inte vet exakt vem som har tillgång till uppgifterna i olika medlemsstater.

3. POLITISKA MÅL

3.1. Allmänna mål

- 3.1.1. *Skapa effektivare rutiner för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för varje asylärende*
- 3.1.2. *Skapa bättre lösningar på problemen med uppgiftsskydd*

3.2. Särskilda mål

- 3.2.1. *Se till att uppgifter om fingeravtryck överförs så snabbt som avsett*
- 3.2.2. *Förebygga s.k. asylum shopping genom att inte behandla asylansökningar från personer som redan erkänts som flyktingar*
- 3.2.3. *Förbättra rutinerna för obligatorisk radering av uppgifter*
- 3.2.4. *Göra det möjligt för kommissionen, Europeiska datatillsynsmannen och de nationella dataskyddsmyndigheterna att effektivt övervaka hur tillgången till uppgifterna i Eurodac hanteras vid de nationella myndigheter som medlemsstaterna utsett som behöriga att tillämpa Eurodacförordningen*

3.3. Grundläggande rättigheter

Man har också undersökt faktorer som inverkar positivt och negativt på de grundläggande rättigheterna.

Eftersom Eurodacförordningen är en teknisk rättsakt som är avsedd att underlätta en effektiv tillämpning av vissa kriterier i Dublinförordningen har dess inverkan på de grundläggande rättigheterna främst bedömts i förhållande till rätten till asyl samt frågorna om uppgiftsskydd.

4. BÄSTA ALTERNATIV

På grund av de föreslagna alternativens höga komplexitet är denna sammanfattning begränsad till en uppräknings av huvudbeståndsdelarna i det alternativ som bedömts vara bäst. Detta alternativ består både av förslag till **möjlig lagstiftning** och av åtgärder som syftar till att **främja praktiskt samarbete** mellan medlemsstaterna.

4.1. Problem 1: fortsatta fördröjningar vid översändande av fingeravtryck

Alternativ C: lagstiftning – att via förordningen fastställa en mer exakt tidsfrist

Enligt medlemsstaternas synpunkter vid mötet i expertkommittén för Eurodac den 4–5 oktober 2007 borde det vara fördelaktigt att behålla ett visst mått av flexibilitet samtidigt som en bortre tidsgräns fastställs i lag. Behovet av att fastställa en maximal tidsfrist och samtidigt uppmuntra de medlemsstater som redan idag sänder över uppgifterna snabbare att fortsätta denna goda praxis skulle kunna kombineras genom en formulering som uppmanar medlemsstaterna att sända uppgifterna så snart som möjligt och senast inom [...] dagar (den maximala tidsfristen återstår att komma överens om).

4.2. Problem 2: asylansökningar från personer som redan beviljats internationellt skydd i en medlemsstat kan inte filtreras bort

Alternativ Bb: lagra och markera uppgifter som tidigare översänts som ”kategori 1”

När en medlemsstat beviljar internationellt skydd för en person vars uppgifter varit markerade i Eurodac som ”kategori 1” borde den centrala enheten markera i databasen att personen i fråga erkänts som berättigad till internationellt skydd.

4.3. Problem 3: ineffektiva rutiner för radering av uppgifter

Alternativ C: automatiskt meddelande från den centrala enheten

När en medlemsstat raderar uppgifter om fingeravtryck (och övrig information som registrerats i samband med dem) som ger upphov till en träff vid sökning mot uppgifter som förts in i Eurodac av en eller flera andra ursprungsmedlemsstater bör de senare få ett automatiskt meddelande om detta.

4.4. Problem 4: oklarheter i fråga om de nationella myndigheter som har tillgång till Eurodac försvårar kommissionens och Europeiska datatillsynsmannens övervakning

Alternativ A: en lagstadgad skyldighet att underrätta kommissionen om alla relevanta uppgifter om den myndighet som utsetts

För att kommissionen ska ges möjlighet att övervaka de nationella myndigheter som utses bör det fastställas i lag att medlemsstaternas officiella meddelanden ska innehålla närmare uppgifter om de berörda myndigheternas befogenheter och om exakt vilka avdelningar som är ansvariga för att tillämpa Eurodacförordningen.

Den jämförande analysen har således lett till slutsatsen att en kombination av **alternativen 1C, 2Bb, 3C och 4A** är mest lämplig.

Bästa alternativ: en kombination av alternativ 1C 2Bb, 2C och 4A		
Bedömningskriterier	Klassificering	Motiv för klassificeringen och aspekter på det valda alternativet som bidrar till att uppnå önskad verkan
Relevans		
<i>Se till att uppgifter om fingeravtryck överförs så snabbt som avsett</i>	√√√	En exakt tidsfrist som fastställs i förordningen kommer att mana medlemsstaterna att bättre uppfylla sitt åtagande att ta upp och översända fingeravtryck inom den tid som krävs för att korrekt kunna avgöra vilken medlemsstat som ska vara ansvarig i varje ärende. Eftersom en sådan tidsfrist skulle vara klar och objektiv skulle den också göra det möjligt för kommissionen att följa upp systematiska förseningar från medlemsstaternas sida genom att inleda överträdelseförfaranden.
<i>Förebygga s.k. asylum shopping genom att inte behandla asylansökningar från personer som redan erkänts som flyktingar</i>	√√√	De nationella myndigheter som prövar asylansökningar kan spara mycket tid och resurser genom att få vetskap om att en person redan beviljats internationellt skydd i någon medlemsstat.

Bästa alternativ: en kombination av alternativ 1C 2Bb, 2C och 4A		
Bedömningskriterier	Klassificering	Motiv för klassificeringen och aspekter på det valda alternativet som bidrar till att uppnå önskad verkan
<i>Förbättra rutinerna för obligatorisk radering av uppgifter</i>	√√√	När en medlemsstat raderar uppgifter om fingeravtryck (och övrig information som registrerats i samband med dem) som ger upphov till en träff vid sökning mot uppgifter som förts in i Eurodac av en eller flera andra ursprungsmedlemsstater bör de senare få ett automatiskt meddelande om detta. På så sätt bör det kunna garanteras att medlemsstaterna faktiskt raderar de uppgifter som inte längre har något berättigande, så att inga uppgifter blir kvar i databasen längre än nödvändigt.
<i>Göra det möjligt för kommissionen, Europeiska datatillsynsmannen och de nationella dataskyddsmyndigheterna att effektivt övervaka hur tillgången till uppgifterna i Eurodac hanteras vid de nationella myndigheter som medlemsstaterna utsett som behöriga att tillämpa Eurodacförordningen</i>	√√√	Med tanke på vikten av att kunna övervaka medlemsstaternas förvaltning av Eurodac bör deras officiella meddelanden innehålla närmare uppgifter om de berörda nationella myndigheternas befogenheter och om exakt vilka avdelningar som är ansvariga för att tillämpa Eurodacförordningen.
Genomförbarhet i fråga om införlivandet		
- Enligt det nuvarande fördraget	√√√	Inga särskilda svårigheter eller risker med den valda kombinationen av alternativ förväntas.
- Enligt det nya fördraget	√√√	Inga särskilda svårigheter eller risker med den valda kombinationen av alternativ förväntas.
Genomförandekostnader	√√√	Se bilaga 2

5. ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING

Uppföljningen av de operativa mål som beskrivs i avdelning 3.3.1 (att undvika felaktiga och uteblivna träffar [*wrong hits/missed hits*]), 3.3.2 (att undvika att asylansökningar från redan erkända flyktingar behandlas) och 3.3.3 (att se till att uppgifter faktiskt raderas när så krävs enligt Eurodacförordningen) ska ske med hjälp av statistik som upprättas av Eurodacs centrala enhet. När det gäller de första två punkterna finns det redan inarbetade rutiner för att sammanställa den aktuella statistiken på månadsbasis. I fråga om punkt 3.3.3 föreslås det att åtgärderna vidtas direkt vid den centrala enheten, och övervakningen av denna rutin (automatisk information) borde därför bli okomplicerad.

Det operativa målet 3.3.4 (att ge kommissionen och Europeiska datatillsynsmannen exakt information om vem som har tillgång till Eurodacuppgifter i medlemsstaterna) kommer att följas upp regelbundet av kommissionen.

Frågan om huruvida den ändrade förordningen tillämpas korrekt av medlemsstaterna bör granskas inom ramen för den övergripande utvärderingen av Dublinsystemet. Vidare bör expertkommittén för Eurodac fortsätta att sammanträda regelbundet, för att följa upp att den kombination av handlingsalternativ som valts får bästa möjliga effekt.