



JUSTITSMINISTERIET

Udlændingeafdelingen

Dato: 6. juni 2013
Kontor: Kontoret for Internationalt udlændingesamarbejde
Sagsbeh: Morten Schaumburg-Müller
Sagsnr.: 2013-399-0064
Dok.: 793290

Tidlig forelæggelse vedrørende forslag til ændring af Europa-Parlamentet og Rådets forordning om oprettelse af "Eurodac" til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af Dublin-forordningen og om medlemsstaternes retshåndhævende myndigheders og Europols adgang til at indgive anmodning om sammenligning med Eurodacoplysninger med henblik på retshåndhævelse og om ændring af forordning (EU) nr. 1077/2011 om oprettelse af et europæisk agentur for den operationelle forvaltning af store it-systemer inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed (Eurodac-forordningen)

Nyt notat.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

KOM(2012) 254 endelig

Resumé

Forslaget er omfattet af retsforbeholdet. Danmark deltager dog i kraft af en parallelaftale i den gældende Eurodac-forordning. Forslaget forventes formelt vedtaget af Europa-Parlamentet i juni 2013. Forslaget vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Som følge af forbeholdet har forslaget ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Såfremt Danmark gennemfører ændringerne af Eurodac-forordningen på mellemstatsligt grundlag i medfør af en parallelaftale mellem Danmark og EU, vil dette have lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser. Regeringen kan støtte ændringen af Eurodac-forordningen.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

1. Baggrund

Det fremgår af Haag-programmet fra november 2004, at formålet med anden fase af det fælles europæiske asylsystem er – inden udgangen af 2010 – at få indført en fælles asylprocedure og en ensartet status for personer, der meddeles asyl eller subsidiær beskyttelse (dvs. personer, der nyder anden beskyttelse end den, der følger af Flygtningekonventionen).

Med Det Europæiske Råds vedtagelse den 15.-16. oktober 2008 af den europæiske pagt om indvandring og asyl blev fristen for gennemførelse af anden fase af det europæiske asylsystem udskudt til udgangen af 2012, hvilket blev bekræftet i Stockholm-programmet fra 2010.

Gennemførelsen af anden fase af det fælles europæiske asylsystem kræver ændringer af Eurodac-forordningen, Dublin-forordningen, flygtningedefinitionsdirektivet, modtagelsesdirektivet og asylproceduredirektivet.

Kommissionen fremsatte sit seneste forslag til ændring af Eurodac-forordningen den 30. maj 2012. Det første ændringsforslag til Eurodac-forordningen blev fremsat den 3. december 2008, efterfulgt af omarbejdede forslag den 10. september 2009 og den 11. oktober 2010.

Forslaget til ændring af Eurodac-forordningen er fremsat med henvisning til TEUF, tredje del, afsnit V.

Ifølge artikel 1 i protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, 3. del, afsnit V, og ifølge protokollens artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for Danmark, ligesom de ikke finder anvendelse i Danmark ("retsforbeholdet").

Danmark har imidlertid en parallelaftale i forhold til den eksisterende Eurodac-forordning, der giver Danmark ret til fortsat at være tilsluttet forordningen med ændringer på mellemstatsligt grundlag, såfremt Danmark inden 30 dage efter vedtagelsen meddeler Kommissionen, at man vil gennemføre indholdet af ændringerne i sin lovgivning.

For så vidt angår den del af forslaget, som giver retshåndhævende myndigheder adgang til Eurodac-databasen, er det Kommissionens vurdering, at denne ændring ikke kan anses for omfattet af parallelaftalen. Det betyder, at Danmark vil skulle indlede forhandlinger om supplerende aftale,

hvis man ønsker at gennemføre denne del af ændringsforslaget. Kommissionen har dog uformelt tilkendegivet, at man anser det for en formalitet at indgå den supplerende aftale, bl.a. fordi der er tale om en aftale af interesse også for EU.

2. Indhold

Generelt om ændringsforslaget

Forslaget til ændring af Eurodac-forordningen bygger i store træk på den gældende Eurodac-forordning og har navnlig til formål at sikre en korrekt og effektiv anvendelse af Dublin-forordningen. Dette sker gennem en central elektronisk database med fingeraftryksoplysninger (det centrale system) til brug for sammenligning af fingeraftryk. Endvidere sigter forslaget mod at sikre en bedre efterlevelse af de EU-retlige krav til databeskyttelse samt den nyeste asyllovgivning, ligesom der skabes mulighed for, at retshåndhævende myndigheder under nærmere fastlagte betingelser kan få adgang til oplysninger i det centrale system med henblik på at forebygge, opdage og efterforske terrorhandlinger eller anden alvorlig kriminalitet.

Den ansvarlige myndighed i forhold til systemets drift vil være EU's IT-agentur. Medlemsstaterne skal give oplysninger til agenturet om hvilke myndigheder, der er ansvarlige for det centrale system i medlemsstaten, og hvilke der har adgang til oplysningerne, herunder i retshåndhævelsesøjemed.

Forordningens anvendelsesområde

Forslaget indebærer en udvidelse af Eurodac-forordningens anvendelsesområde, således at ikke kun flygtninge som defineret i flygtningekonventionen, men tillige personer, der meddeles subsidiær beskyttelse, omfattes.

Formålet med udvidelsen er at skabe sammenhæng mellem Eurodac-forordningen og de øvrige retsakter, som indgår i det fælles europæiske asylsystem, herunder flygtningedefinitionsdirektivet og Dublin-forordningen.

Adgang for retshåndhævende myndigheder

Det foreliggende kompromisforslag indebærer, at udpegede myndigheder i medlemsstaterne og Europol under visse nærmere betingelser får adgang

til det centrale system med henblik på retshåndhævelse. Ved retshåndhævelse forstås forebyggelse, opdagelse og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger.

De myndigheder, som er udpegede af en medlemsstat, kan således få adgang til at sammenligne fingeraftryk med de fingeraftryksoplysninger, som er lagret i Eurodac, hvis sammenligningen i det konkrete tilfælde er nødvendig for at forebygge, opdage eller efterforske terrorhandlinger eller andre alvorlige strafbare handlinger, og der er rimelig grund til at overveje, om en søgning i Eurodac vil bidrage væsentligt hertil. Desuden stilles der krav om, at en forudgående sammenligning med nationale og andre medlemsstaters fingeraftryksdatabaser samt visuminformationssystemet (VIS) ikke har ført til identifikation af den pågældende person. Betingelserne for Europols adgang til retshåndhævelsesformål svarer til de betingelser, der gælder for nationale retshåndhævende myndigheder.

Der indføres særlige foranstaltninger for at garantere sikkerheden for personoplysninger, der behandles af retshåndhævende myndigheder. Behandlingen er således underlagt Rådets rammeafgørelse 2008/977/RIA om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager. Endvidere skal en national kontrolmyndighed vurdere, om betingelserne for sammenligning til retshåndhævelsesformål er til stede.

For så vidt angår adgangen for nationale retshåndhævende myndigheder er kompromisforslaget på linje med Kommissionens ændringsforslag, der dog ikke indeholdt et krav om forudgående sammenligning med visuminformationssystemet (VIS).

Til gengæld har Rådet og Europa-Parlamentet med den endelige kompromistekst tilnærmet betingelserne for Europols adgang til retshåndhævelsesformål de betingelser, som gælder for de udpegede nationale myndigheder. Kommissionen betingede i sit ændringsforslag blot Europols adgang af, at en sådan adgang skete inden for Europols mandat og med oprindelsesmedlemsstatens samtykke.

Det er ikke efter den gældende Eurodac-forordning muligt at få adgang til det centrale system med henblik på retshåndhævelse.

Frister for videregivelse og sammenligning af fingeraftryk

Med det foreliggende forslag fastsættes en frist på 72 timer til videregivelse af fingeraftryk til det centrale system efter modtagelsen af en ansøgning om asyl. Herudover indføres en frist på 24 timer til systemets gennemførelse af sammenligningerne. Fingeraftrykkene skal dog under alle omstændigheder videregives og sammenlignes snarest muligt.

Dette er i fuld overensstemmelse med Kommissionens ændringsforslag.

I henhold til den gældende Eurodac-forordning skal videregivelse og sammenligning af fingeraftryk finde sted straks.

Opbevaring og sletning af fingeraftryk

Det fremgår af det foreliggende kompromisforslag, at fingeraftryk fra asylansøgere skal opbevares i det centrale system i 10 år fra optagelsestidspunktet. Oplysningerne slettes straks, hvis en asylansøger opnår statsborgerskab i en medlemsstat. Endvidere skal fingeraftryk fra ulovlige indvandrere opbevares i 18 måneder, dog således at oplysningerne slettes tidligere, hvis den pågældende får opholdstilladelse eller statsborgerskab eller udrejser fra medlemsstaternes område.

Kommissionens ændringsforslag lagde op til en 10-årig opbevaringsperiode for fingeraftryk fra asylansøgere og en etårig opbevaringsperiode for fingeraftryk fra ulovlige indvandrere. Efter den gældende Eurodac-forordning er opbevaringsperioden for fingeraftryk fra ulovlige indvandrere 2 år.

Mærkning af oplysninger

Ifølge kompromisforslaget skal der ske mærkning af oplysninger om personer, der er meddelt asyl. Det overordnede sigte med mærkningen er at undgå situationer, hvor personer får opholdstilladelse i flere medlemsstater. Når der sker mærkning, vil den anmodende medlemsstat således blive informeret om hits i det centrale system vedrørende den pågældende person også efter, at denne er meddelt asyl.

Det bemærkes, at der efter den gældende Eurodac-forordning ikke sker mærkning af oplysningerne, men blokering. Det betyder, at den anmodende medlemsstat ikke informeres, når der er et hit vedrørende personen.

Hvis formålet med sammenligningen i det centrale system relaterer sig til behandlingen af en ansøgning om asyl, gælder mærkningen for en tidsbegrænset periode. Sker sammenligningen derimod med henblik på retshåndhævelse, er mærkningsperioden tre år fra den dato, hvor den registrerede meddeles asyl. Herefter vil der finde blokering sted.

Kommissionens ændringsforslag lagde ikke op til, at mærkningsperiodens længde skulle være afhængig af, med hvilket formål sammenligningen finder sted.

3. Gældende dansk ret

Den gældende Eurodac-forordning blev gennemført i dansk ret med lov nr. 323 af 18. maj 2005 om Danmarks tilknytning til Dublin- og Eurodac-forordningen på mellemstatsligt grundlag. Danmark indgik den 8. marts 2006 en parallelaftale med Det Europæiske Fællesskab om Dublin-forordningen og Eurodac-forordningen og indtrådte i samarbejdet med de øvrige EU-medlemsstater samt Norge og Island den 1. april 2006.

Eurodac-forordningen er gennemført i udlændingelovens kapitel 8 a, om videregivelse af oplysninger i medfør af reglerne i Dublin-forordningen, Schengenkonventionen, VIS-forordningen og Eurodac-forordningen m.v.

Efter udlændingelovens § 58 c må fortrolige oplysninger, herunder oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, som er modtaget fra et andet EU-lands myndigheder i medfør af reglerne i Dublinforordningens artikel 21, kun videregives til de myndigheder, som er nævnt i Dublinforordningens artikel 21, stk. 7. Oplysningerne må endvidere kun anvendes til de formål, som er nævnt i Dublin-forordningens artikel 21, stk. 1. Oplysninger modtaget i medfør af Dublin-forordningens artikel 21 omfatter bl.a. fingeraftryk, som behandles efter reglerne i Eurodac-forordningen.

I medfør af udlændingelovens § 58 i, stk. 1, videregiver Rigspolitiet straks fingeraftryk, der er optaget af asylansøgere og ulovlige indvandrere over 14 år til den centrale Eurodac-enhed. De oplysninger, som skal videregives sammen med fingeraftrykket, præciseres i bestemmelsens stk. 2-4. Det drejer sig f.eks. om sted og dato for ansøgning eller pågribelse, køn, udlændingenummer og datoen for optagelse af fingeraftryk.

Rigspolitiet modtager og kontrollerer oplysninger fra den centrale Eurodac-enhed, jf. udlændingelovens § 58 i, stk. 5, og Datatilsynet fører tilsyn

med behandlingen og anvendelsen af de oplysninger, der videregives og modtages efter reglerne i Eurodac-forordningen, jf. § 58 i, stk. 6.

I henhold til udlændingelovens § 58 j, stk. 1, orienterer Rigspolitiet den centrale Eurodac-enhed, hvis en asylansøger opnår opholdstilladelse eller statsborgerskab i en medlemsstat, og der ikke er forløbet 10 år fra tidspunktet for fingeraftrykkets optagelse. Tilsvarende gør sig gældende i forhold til ulovlige indvandrere, der opnår opholdstilladelse eller statsborgerskab eller udrejser fra medlemsstaternes område inden to år fra optagelsen, jf. § 58 j, stk. 2.

Danmark har herudover ved lov nr. 479 af 17. juni 2008 gennemført Rådets afgørelse 2008/615/RIA om intensivering af det grænseoverskridende samarbejde, navnlig om bekæmpelse af terrorisme og grænseoverskridende kriminalitet (Prüm-afgørelsen). Prüm-afgørelsen indebærer bl.a., at der gives EU-medlemsstaterne begrænset adgang til de øvrige medlemsstaters fingeraftryksregistre med henblik på at få oplyst, om et fingeraftryk er kendt i en anden medlemsstat.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Forslaget er, som nævnt omfattet af det danske retsforbehold. Danmark deltager således ikke i vedtagelsen af forslaget, som ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Danmark har imidlertid en parallelaftale i forhold til den eksisterende Eurodac-forordning, der giver Danmark ret til fortsat at være tilsluttet forordningen med ændringer på mellemstatsligt grundlag, såfremt Danmark inden 30 dage efter vedtagelsen meddeler Kommissionen, at man vil gennemføre indholdet af ændringerne i sin lovgivning.

I forhold til den del af forslaget, som giver retshåndhævende myndigheder adgang til Eurodac-databasen, er det Kommissionens vurdering, at denne ændring ikke kan anses for omfattet af parallelaftalen. Det betyder, at Danmark vil skulle indlede forhandlinger om en supplerende aftale, hvis man ønsker at gennemføre denne del af ændringsforslaget. Kommissionen har dog uformelt tilkendegivet, at man anser det for en formalitet at indgå en supplerende aftale.

Hvis Danmark beslutter sig for at gennemføre forslaget, herunder forslaget om adgang til oplysninger i Eurodac til retshåndhævelsesformål, vil dette kræve ændringer i udlændingelovens kapitel 8 a.

Det må således bl.a. antages, at der vil skulle etableres hjemmel til, at oplysninger fra Eurodac kan videregives til nationale myndigheder til retshåndhævelsesformål.

Der vil desuden skulle ske ændringer af udlændingelovens § 58 i, om Rigspolitiets videregivelse af fingeraftryk til den centrale Eurodac-enhed, herunder i forhold til fristen for en sådan videregivelse og i forhold til hvilke supplerende oplysninger, der skal videregives sammen med fingeraftrykket.

Endvidere nødvendiggør den ændrede opbevaringsperiode for fingeraftryk fra ulovlige indvandrere en ændring af udlændingelovens § 58 j, stk. 2, om Rigspolitiets pligt til at videregive oplysninger om, at en person, som er registreret som ulovligt indrejst i Danmark, har fået opholdstilladelse eller statsborgerskab eller er udrejst af EU.

For så vidt angår de statsfinansielle konsekvenser har Kommissionen anført, at de foreslåede ikke-administrative omkostninger forventes at udgøre 2,771 mio. euro, der vil blive afholdt over EU's eksisterende budget.

En beslutning om dansk tilslutning på mellemstatsligt grundlag vil indebære statslige merudgifter i form af dansk medfinansiering af forbedringerne af Eurodacs centrale system. Uden en fortsat dansk tilslutning til Eurodac ville Danmark således modtage refusion af det danske EU-bidrag svarende til en forholdsmæssig andel af udgifterne. Det danske bidrag udregnes på grundlag den generelle finansieringsnøgle for EU's budget, der i indeværende rammeperiode (2007-2013) er ca. to pct. af udgifterne. Danmarks relative bidrag til finansieringen vil udgøre ca. 55.000 euro eller 0,4 mio. kr.

Forslaget vil herudover medføre visse merudgifter for Rigspolitiet og Datatilsynet, som afholdes inden for de eksisterende økonomiske rammer.

5. Høring

Forslaget er sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer m.v.:

Akademikernes Central Organisationer, Advokatsamfundet, Amnesty International, Dansk Arbejdsgiverforening (DA), Dansk Flygtningehjælp, Danske Regioner, Dansk Røde Kors, Datatilsynet, Hovedorganisationen for offentligt og privat ansatte (FTF), Institut for Menneskerettigheder, Kommunernes Landsforening (KL), Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte (KTO), Københavns Kommune, Lederne, Landsorganisationen i Danmark (LO), Offentlig Ansattes Organisationer, Rigspolitiet, Rådet for Etniske Minoriteter, Søfartsstyrelsen samt Udlændingestyrelsen. Justitsministeriet fastsatte høringsfristen til den 11. juli 2012.

Dansk Flygtningehjælp har i sit hørings svar beklaget, at der med forslaget gives adgang for de retshåndhavende myndigheder til Eurodac. Dansk Flygtningehjælp anfører, at registreringen i Eurodac alene relaterer sig til ansøgningen om international beskyttelse og ikke til kriminelle handlinger. Dansk Flygtningehjælp frygter, at adgangen til Eurodac for de retshåndhavende myndigheder kan føre til en stigmatisering af flygtninge og asylansøgere. Ifald adgangen fastholdes, henstiller Dansk Flygtningehjælp til, at man sikrer den allerstørste forsigtighed, og at sikkerhedsforanstaltningerne bliver tilstrækkeligt effektive.

Institut for Menneskerettigheder har blandt andet anført, at hvis retshåndhavende myndigheder og Europol skal have adgang til at anvende Eurodac, bør der ske en præcisering og skærpelse af de bestemmelser, der hjemler en sådan adgang. Instituttet anbefaler således, at retshåndhavende myndigheder og Europols adgang til at anvende Eurodac indskrænkes til de tre typetilfælde, hvor der er udtrykt et reelt behov herfor, samt at der opstilles præcise betingelser for adgangen i hvert af de tre typetilfælde. Instituttet anbefaler endvidere, at det udtrykkeligt skal være en betingelse, at der foretages en konkret vurdering af nødvendigheden i hver enkelt sag, herunder at oplysningerne i væsentlig grad vil kunne bidrage til at forebygge, opdage eller efterforske en terrorhandling eller anden alvorlig lovovertrædelse. Instituttet anbefaler desuden, at det betinges, at myndighederne har en rimelig grund til at antage, at den mistænkte er registreret i Eurodac, samt at det præciseres, hvilke terrorhandling og andre alvorlige lovovertrædelser der kan begrunde anvendelse af Eurodac. Instituttet anbefaler endelig, at hensynet til barnets tarv indskrives i en selvstændig artikel i forordningen.

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen har i forslaget til Eurodac-forordningen henvist til, at forvaltningen af Eurodac, som er oprettet for at bistå med gennemførelsen af Dublin-forordningen, bedst sker i samarbejde mellem medlemsstaterne.

Regeringen er enig med Kommissionen i, at den foreslåede ændring af Eurodac-forordningen, der skal understøtte en effektiv anvendelse af Dublin-forordningens regler om, hvilken medlemsstat der har ansvaret for at behandle en ansøgning om asyl, bedst gennemføres i samarbejde mellem medlemsstaterne, og ikke ved national regulering i de enkelte medlemsstater.

Forslaget til Eurodac-forordningen vurderes på den baggrund at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

7. Andre landes holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til sagen.

8. Europa-Parlamentet

Forslaget behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294), der indebærer, at det skal vedtages af Europa-Parlamentet.

Europa-Parlamentet forventes at vedtage ændringsforslaget på plenarmødet den 10.-13. juni 2013.

9. Foreløbig dansk holdning

Regeringen kan støtte ændringsforslaget.

10. Specialudvalget for asyl- og indvandrings samarbejdet

Sagen har været sendt i skriftlig høring i Specialudvalget for asyl- og indvandrings samarbejde (SPAIS) med frist for afgivelse af bemærkninger den 10. juni 2013.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har været forelagt Folketingets Europaudvalg som led i en samlet orientering om de retsakter, der udgør det fælles europæiske asylsystem, senest forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 6.-7. juni 2013.