

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af "Eurodac" til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af [forordning (EU) Nr. 604/2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne], identificering af en tredjelandstatsborger eller en statsløs person med ulovligt ophold og om medlemsstaternes retshåndhævende myndigheders og Europols adgang til at indgive anmodning om sammenligning med Eurodac-oplysninger med henblik på retshåndhævelse (omarbejdning)

KOM(2016) 272 endelig

Nyt notat

Nærværende grund- og nærhedsnotat sendes tillige til Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet¹.

1. Resumé

Kommissionen har fremsat forslag til omarbejdning af Eurodac-forordningen. Formålet er bl.a. at styrke identifikationen af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold og tredjelandstatsborgere, som er indrejst ulovligt i EU ved de ydre grænser, idet disse oplysninger kan hjælpe medlemsstaterne, når der skal udstedes nye rejsedokumenter til en tredjelandstatsborger med henblik på tilbagesendelse. Efter forslaget udvides kategorierne af data, som opbevares i Eurodac-systemet, til bl.a. at omfatte ansigtsbillede. Aldersgrænsen for optagelse af fingeraftryk nedsættes fra 14 år til 6 år. Forslaget skal desuden sikre en bedre deling og anvendelse af oplysninger med henblik på at styrke identifikation og tilbagesendelse. Forslaget er omfattet af retsforbeholdet. I henhold til Danmarks parallelaftale har Danmark mulighed for at tilslutte sig forslaget på mellemstatsligt grundlag, hvis Danmark inden 30 dage efter vedtagelsen giver meddelelse til Kommissionen om, at man vil gennemføre indholdet af ændringerne i national lovgivning. Nærhedsprincippet vurderes opfyldt. Hvis Danmark tilslutter sig forslaget vurderes det at have lovgivningsmæssige statsfinansielle konsekvenser. Regeringen er umiddelbart positivt indstillet over for forslaget.

¹ Forslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), tredje del, afsnit V. Ifølge protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i vedtagelsen af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, og ifølge protokollen 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 gældende Eurodac-forordning, der giver Danmark ret til fortsat at være tilsluttet retsaktens ændringer på mellemstatsligt grundlag, såfremt Danmark inden 30 dage efter vedtagelsen giver meddelelse til Kommissionen om, at man vil gennemføre indholdet af ændringerne i national lovgivning, jf. parallelaftalens artikel 3, stk. 2. Hvis Danmark beslutter ikke at gennemføre sådanne ændringer, følger det af parallelaftalens artikel 3, stk. 7, at aftalen som udgangspunkt betragtes som opsagt.



Udlændinge-, Integrations-
og Boligministeriet

26. september 2016

Udlændinge-, Integrations-
og Boligministeriet

Internationalt
Udlændingesamarbejde
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uibm@uibm.dk
Web www.uibm.dk

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM(2016) 272 af 4. maj 2016 fremsendt forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af "Eurodac" til sammenligning af fingeraftryk (omarbejdning) ("Eurodac-forordningen"). Forslaget er oversendt til Rådet den 19. august 2016 i dansk sprogversion. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 78, stk. 2, litra e), om kriterier og procedurer til bestemmelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om asyl eller subsidiær beskyttelse. Et nyt retsgrundlag, TEUF artikel 79, stk. 2, litra c), er tilføjet med henblik på de nye elementer i forslaget, der vedrører ulovlig indvandring og ulovligt ophold, herunder udsendelse og hjemsendelse af personer med ulovligt ophold. Derudover bygger forslaget på artikel 87, stk. 2, litra a), om indsamling, lagring, behandling, analyse og udveksling af relevante oplysninger til retshåndhævelsesformål, og på artikel 88, stk. 2, litra a), om Europols arbejdsområder og opgaver.

Forslaget er en omarbejdning af den gældende Eurodac-forordning. Danmark deltager i den gældende Eurodac-forordning via en mellemstatslig aftale (parallelaftale), som giver Danmark mulighed for at tilslutte sig ændringer til forordningen på mellemstatsligt grundlag, hvis Danmark inden 30 dage efter vedtagelsen giver meddelelse til Europa-Kommissionen om, at Danmark vil gennemføre indholdet i national ret. Det bemærkes, at de bestemmelser af den gældende forordning, som vedrører proceduren for sammenligning og videregivelse af oplysninger med henblik på retshåndhævelse, kræver en supplerende parallelaftale for Danmark, idet retshåndhævelselementet udgør et nyt formål i forhold til den oprindelige Eurodac-forordning. Forhandlingerne herom pågår.

Forslaget om ændring af Eurodac-forordningen skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Forslaget er fremsat som led i Kommissionens første pakke af lovforslag til reform af det fælles europæiske asylsystem. Forslagene er en udmøntning af Kommissionens meddelelse af 6. april 2016 om en reform af det fælles europæiske asylsystem og om fremme af lovlige migrationsveje til Europa.

Forslaget fremsættes sammen med to andre forslag; et forslag til omarbejdning af Dublin-forordningen og et forslag om Den Europæiske Unions Asylagentur. Der udarbejdes særskilt grund- og nærhedsnotat vedrørende Dublin-forordningen. Grund- og nærhedsnotat vedrørende forslag om Den Europæiske Unions Asylagentur er sendt til udvalget den 2. september 2016.

Med den oprindelige Eurodac-forordning, der trådte i kraft den 15. december 2000, blev der indført et system med det formål at lette anvendelsen af Dublin-konventionen og senere Dublin-forordningen. Dublin-samarbejdet omfatter medlemslandene samt de Schengen-associerede lande, dvs. Island, Norge, Liechtenstein og Schweiz.

Eurodac-systemet består af en central elektronisk database (det centrale system), hvortil medlemsstaterne videregiver fingeraftryksoplysninger fra asylansøgere og visse irregulære migranter. Systemet anvendes til sammenligning af fingeraftryk fra asylansøgere og tjener til at fastlægge, hvilken medlemsstat der i henhold til Dublin-forordningen er ansvarlig for

at behandle en asylansøgning indgivet i EU. Videregivelse af oplysninger og sammenligningen af oplysningerne sker i det centrale system.

Med forslaget tilpasses og styrkes Eurodac-systemet for at støtte den praktiske gennemførelse af det reformerede Dublin-system og for at styrke identifikationen af tredjelandstatsborgere uden lovligt ophold med henblik på tilbagesendelser og bedre håndtere ulovlig migration.

3. Formål og indhold

Forslaget til ændring af Eurodac-forordningen har til formål at understøtte den praktiske gennemførelse af forslaget om en omarbejdning af Dublin-forordningen. Forhandlingerne om en omarbejdet Dublin-forordning pågår. Det har endvidere til formål at styrke identifikationen af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold og tredjelandstatsborgere, som er indrejst ulovligt i EU ved de ydre grænser, idet disse oplysninger kan hjælpe medlemsstaterne, når der skal udstedes nye rejsedokumenter til en tredjelandstatsborger med henblik på tilbagesendelse. Systemet vil således fremadrettet kunne tjene et bredere indvandringsformål. I dag foretages ingen sammenligninger mellem fingeraftryksoplysninger, der er optaget af migranter ved de ydre grænser, og fingeraftryksoplysninger, der er optaget af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold. Sammenligninger mellem fingeraftryksoplysninger fra irregulære migranter og asylansøgere holdes kun op mod asyloplysninger, idet Eurodac-systemet er en asyldatabase.

Med forslaget bliver det muligt for medlemsstaterne at lagre og søge i data om tredjelandstatsborgere eller statsløse personer, som ikke søger asyl, men som er indrejst ulovligt eller opholder sig ulovligt i EU. Formålet er at bidrage til kontrollen af ulovlig migration og sekundære bevægelser inden for EU og sikre identifikationen af tredjelandstatsborgere uden lovligt ophold med henblik på tilbagesendelse, idet disse oplysninger kan hjælpe medlemsstaterne, når der skal udstedes nye rejsedokumenter til de pågældende.

Forslaget vil også give medlemsstaterne mulighed for at opbevare flere personoplysninger i Eurodac i overensstemmelse med databeskyttelsesreglerne, såsom navn, fødselsdato, nationalitet, identitetspapirer eller rejsedokumenter samt ansigtsbillede. Ved at øge mængden af data i systemet vil medlemsstaternes myndigheder lettere kunne identificere en tredjelandstatsborger uden lovligt ophold eller en asylansøger uden at skulle anmode om oplysninger fra en anden medlemsstat, som tilfældet er i dag.

Forslagets enkelte dele gennemgås nedenfor.

Udvidelse af anvendelsesområdet:

Med forslaget udvides anvendelsesområdet for Eurodac-systemet med henblik på identifikation og tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere og statsløse personer, som ikke søger asyl, men som er indrejst ulovligt og opholder sig ulovligt i EU. Eurodac bliver således en database, der tjener et bredere formål end i dag, og som ikke længere kun skal sikre en effektiv gennemførelse af Dublin-forordningen.

Dublin-procedurens forrang:

Som konsekvens af det udvidede anvendelsesområde foreslås en regel, hvorefter proceduren efter Dublin-forordningen skal finde anvendelse frem for tilbagesendelsesproceduren, såfremt et hit på et fingeraftryk viser, at den pågældende person har indgivet en asylansøgning i EU. Opnås flere hits i det centrale system på den samme person, har et hit på en asylansøgning forrang. Formålet er at sikre, at ingen asylansøger sendes tilbage til sit oprindelsesland i strid med princippet om non-refoulement. Det påhviler den medlemsstat, der har foretaget søgningen, at sikre, at det automatisk er Dublin-proceduren, der følges for den pågældende person, og ikke tilbagesendelsesproceduren.

Forpligtelse til optagelse af fingeraftryk og ansigtsbillede:

Med forslaget præciseres forpligtelsen for medlemsstaterne til at optage og videregive fingeraftryk til det centrale system. Som noget nyt indføres der endvidere en forpligtelse til at optage ansigtsbillede. Forpligtelsen omfatter alle tre personkategorier (asylansøgere, tredjelandstatsborgere eller statsløse personer, der ikke søger om asyl, og som indrejser ulovligt eller opholder sig ulovligt i EU). Medlemsstaterne skal desuden pålægge asylansøgere og tredjelandstatsborgere og statsløse personer at lade deres fingeraftryk og ansigtsbillede optage, ligesom de skal underrette dem om denne pligt.

Medlemsstaterne kan indføre sanktioner i overensstemmelse med national ret over for de personer, som nægter at lade et ansigtsbillede optage, eller som ikke efterlever proceduren for optagelse af fingeraftryk. Det præciseres, at optagelsen af fingeraftryk og ansigtsbillede af mindreårige fra seksårsalderen skal ske på en børnevenlig måde af personale, der er uddannet specifikt hertil.

Lagring af oplysninger:

Hidtil har Eurodac kun indeholdt fingeraftryksoplysninger. Lagring af personoplysninger har været begrænset til oplysninger om personens køn. Det foreslås, at der også lagres personoplysninger i form af navn(e), alder, fødselsdato, nationalitet, identitetspapirer samt ansigtsbillede. Lagringen af personoplysninger vil give de kompetente myndigheder mulighed for at identificere en person uden at skulle anmode om disse oplysninger direkte fra en anden medlemsstat. Personoplysninger kan kun hentes fra det centrale system på grundlag af et hit. Indeholder systemet ikke fingeraftryk eller et ansigtsbillede, der matcher, kan personoplysninger ikke indhentes.

Biometriske identifikatorer:

Den gældende Eurodac-forordning tillader kun sammenligning af fingeraftryksoplysninger. Med forslaget pålægges medlemsstaterne at optage ansigtsbillede af den registrerede til videregivelse til det centrale system med henblik på, at der kan foretages en sammenligning af fingeraftryk og ansigtsbillede sammen og ansigtsbilleder særskilt. Formålet er at gøre det lettere for medlemsstaterne, når asylansøgere, der eksempelvis har beskadigede fingerspidser, gør det vanskeligt at optage fingeraftryk. Medlemsstaterne vil fortsat optage aftryk af flade og rullede fingre af i alt ti fingre, og dette vil nu også gælde for personer med ulovligt ophold.

Sammenligning og videregivelse af oplysninger:

Efter den gældende Eurodac-forordning lagres fingeraftryk (flade og rullede fingre), og der kan kun søges om, at der foretages sammenligninger af fingeraftryksoplysninger for asyl-

ansøgere. Det foreslås, at fingeraftryksoplysninger og ansigtsbilleder lagres for alle tre kategorier af oplysninger, og at der kan foretages sammenligninger af oplysningerne. Desuden foreslås, at medlemsstaterne skal kunne kontrollere, om en person, der pågribes, mens vedkommende passerer en ydre grænse ulovligt, tidligere har opholdt sig ulovligt i en anden medlemsstat.

Nedsættelse af aldersgrænsen for optagelse af fingeraftryk:

Aldersgrænsen for at optage fingeraftryk foreslås nedsat fra 14 år til 6 år. Formålet er bl.a. at styrke beskyttelsen af mindreårige, der er blevet adskilt fra deres familie, da forslaget giver en medlemsstat mulighed for at spore familie, der måtte opholde sig i en anden medlemsstat, hvis en sammenligning af fingeraftryk viser, at barnet tidligere har opholdt sig i den pågældende anden medlemsstat.

Lagringsperioden af oplysninger:

Lagringsperioden på ti år for oplysninger om asylansøgere opretholdes. Der indføres en lagringsperiode på fem år for fingeraftryksoplysninger vedrørende tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, som ikke søger om asyl. Formålet er effektivt at kunne forhindre og overvåge uautoriserede sekundære bevægelser, som tredjelandstatsborgere eller statsløse personer uden ret til ophold i EU foretager, og at træffe de nødvendige foranstaltninger til effektivt at kunne håndhæve tilbagesendelse.

Sletning af oplysninger:

Reglerne om sletning af oplysninger før tid forbliver uændrede for asylansøgere og for irregulære tredjelandstatsborgere samt statsløse personer, som er meddelt statsborgerskab, dvs. at oplysningerne slettes, når de meddeles statsborgerskab. Oplysninger vedrørende tredjelandstatsborgere eller statsløse personer med ulovligt ophold, som er meddelt opholdstilladelse, eller som har forladt EU, vil ikke længere blive slettet før tid. Disse oplysninger lagres med henblik på at forebygge, at en person med en ugyldig opholdstilladelse eller en tredjelandstatsborger med ulovligt ophold, som er vendt tilbage til et tredjeland, forsøger at indrejse ulovligt i EU igen.

Markering af oplysninger for tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold:

Efter den gældende Eurodac-forordning slettes oplysninger om en tredjelandstatsborger med ulovligt ophold, som ikke søger om asyl, før tid, når denne meddeles opholdstilladelse. Det foreslås, at sådanne oplysninger markeres frem for at blive slettet før tid. Når en medlemsstat foretager en søgning i Eurodac, som fører til et hit i det centrale system, kan den således straks konstatere, at den pågældende tredjelandstatsborger, som opholder sig ulovligt i den pågældende medlemsstat, er meddelt opholdstilladelse i en anden medlemsstat.

For så vidt angår anvendelsen af oplysninger til retshåndhævelsesformål, blokeres oplysninger om asylansøgere efter tre år. Oplysninger vedrørende tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, som ikke søger om asyl, men som har fået en midlertidig opholdstilladelse, blokeres dog ikke og kan anvendes til retshåndhævelsesformål.

Videregivelse af oplysninger fra Eurodac til tredjelande:

Der foreslås en udvidelse af anvendelsesområdet, således at en medlemsstat kan anvende oplysninger fra Eurodac til at identificere en tredjelandstatsborger med ulovligt ophold og udstede nye rejsedokumenter til vedkommende med henblik på tilbagesendelse. Dette indebærer, at der under visse betingelser videregives oplysninger til et tredjeland – alene med henblik på tilbagesendelse. Det er ikke tilladt at give et tredjeland, som ikke er part i Dublin-forordningen, adgang til Eurodac-systemet, og en medlemsstat må ikke kontrollere oplysninger i systemet på vegne af et tredjeland.

Tilladelse til, at medlemmer af europæiske grænse- og kystvagthold og medlemsstaternes asyleksperter kan optage og videregive fingeraftryk:

Det foreslås, at medlemmer af europæiske grænse- og kystvagthold og medlemsstaternes asyleksperter, som udsendes til en medlemsstat under ledelse af Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO), kan optage og videregive fingeraftryk til Eurodac-systemet på vegne af en medlemsstat. Forslaget begrænser disse opgaver til områder, hvor både Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning og Det Europæiske Asylstøttekontors beføjelser tillader dem at udføre opgaven (dvs. det omfatter personer, der rejser ulovligt ind ved de ydre grænser, og asylansøgere).

Statistiske oplysninger:

For at skabe større åbenhed om oplysningerne i Eurodac ændres bestemmelserne med hensyn til typen af statistiske oplysninger, der offentliggøres, og hyppigheden, hvormed de offentliggøres. Det gøres muligt at videregive statistiske oplysninger fra Eurodac til de relevante organer på området for retlige og indre anliggender til analyse- og forskningsformål. Statistiske oplysninger, som EU's it-agentur eu-LISA udarbejder til disse formål, må ikke indeholde navne, personers fødselsdatoer eller andre personoplysninger, som kan identificere de registrerede personer. Der er også foretaget ændringer, således at Kommissionen på anmodning kan indhente statistiske oplysninger fra eu-LISA.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Der foreligger endnu ikke en udtalelse.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har henvist til, at forslaget hjælper ”... medlemsstaterne med at identificere tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold og tredjelandstatsborgere, som er indrejst ulovligt i Den Europæiske Union ved de ydre grænser, idet disse oplysninger kan hjælpe medlemsstaterne, når der skal udstedes nye rejsedokumenter til en tredjelandstatsborger med henblik på tilbagesendelse.

Da problemerne vedrørende asyl og beskyttelse af flygtninge går på tværs af grænserne, er EU godt placeret til at foreslå løsninger på spørgsmål som ovennævnte samt problemer i tilknytning til Eurodac-forordningen inden for rammerne af det fælles europæiske asylsystem.

Det er også nødvendigt at ændre Eurodac-forordningen for at tilføje endnu et formål med systemet, nemlig at tillade adgang til oplysninger med henblik på at kontrollere illegal migration til EU og irregulære migranternes sekundære bevægelser inden for EU. Dette mål kan ikke i tilstrækkelig grad nås af medlemsstaterne hver for sig.”

Nærhedsprincippet vurderes derfor at være opfyldt.

6. Gældende dansk ret

Den gældende Eurodac-forordning er gennemført i dansk ret ved lov nr. 323 af 18. maj 2005 om ændring af udlændingeloven (Tilknytning til Eurodac-forordningen og Dublinforordningen på mellemstatsligt grundlag m.v.). Danmark indgik den 8. marts 2006 en parallelaftale med Det Europæiske Fællesskab om Dublin-forordningen og Eurodac-forordningen og indtrådte i samarbejde med de øvrige EU-medlemsstater samt Norge og Island den 1. april 2006.

Senere ændringer af Eurodac-forordningen er gennemført ved lov nr. 1575 af 15. december 2015 om ændring af udlændingeloven (Gennemførelse af den reviderede Eurodac-forordning).

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

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Som anført under punkt 2 er forslaget omfattet af Danmarks retsforbehold. Forslaget vil således ikke i sig selv have lovgivningsmæssige konsekvenser og ændringerne er ikke er bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Da der er tale om en omarbejdning af Eurodac -forordningen, som Danmark har tiltrådt på mellemstatsligt grundlag i medfør af parallelaftalen, vil Danmark imidlertid skulle meddele Europa-Kommissionen, hvorvidt Danmark ønsker at gennemføre indholdet af ændringen i dansk ret. En gennemførelse af ændringerne vil have lovgivningsmæssige konsekvenser. Dette vil blive analyseret yderligere, når man er kommet nærmere en vedtagelse af rets-akten.

Økonomiske konsekvenser

Kommissionen vurderer, at forslaget kræver en teknisk ændring af Eurodacs centrale system for at give mulighed for at lagre og foretage sammenligninger af alle tre kategorier af oplysninger. Yderligere funktioner, såsom lagring af personoplysninger sammen med et ansigtsbillede, kræver flere ændringer af det centrale system.

Kommissionen angiver, at forslaget indebærer en udgift på EU's budget på ca. 30,5 mio. euro i perioden 2017-2020. Dette omfatter udgifter til det centrale systems tekniske opgradering og øgede lagerplads og kapacitet. De omfatter også it-relaterede tjenester, software og hardware og vil dække opgradering og tilpasning, således at der kan søges på alle kategorier af oplysninger til både asyl- og migrationsformål. De afspejler også udgifter til det ekstra personale, som EU's it-agentur, eu-LISA, får brug for samt andre administrative omkostninger.

Da forslaget er omfattet af retsforbeholdet, bidrager Danmark i udgangspunktet ikke til finansieringen heraf. Hvis Danmark vælger at tilslutte sig forslaget, vil Danmark skulle bidrage til finansieringen. Danmark betaler ca. 2 pct. af EU's udgifter, svarende til en statslig udgift på 4,5 mio. kr.

I lyset af, at kategorierne af data, der opbevares i Eurodac-systemet, udvides med det fremsatte forslag, forventes det at blive nødvendigt med tilpasninger af nationale it-systemer. Der vil blive iværksat et arbejde med henblik på en endelig vurdering af de økonomiske konsekvenser, herunder et foreløbigt skøn over danske udgifter til udvikling af de nationale systemer, evt. indkøb af udstyr og driftsomkostninger, til brug for Eurodac-systemet. Niveaue for de danske udgifter forventes at være af væsentlig karakter.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

En vedtagelse af forslaget forventes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Sagen er sendt i høring i Specialudvalget for asyl- og indvandringsamarbejde.

Høringsfristen er fastsat til den 30. september 2016. Der vil blive sendt et supplerende notat om resultatet af høringen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

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

10. Regeringens foreløbige holdning

Regeringen er umiddelbart positivt indstillet over for forslaget og i særdeleshed over for initiativer, som kan styrke tilbagesendelse af migranter uden krav på beskyttelse.

Regeringen lægger vægt på, at udgifterne for medlemslandene står mål med forslagets fordele.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere være forelagt for Folketingets Europaudvalg.