

Udlændingeafdelingen

Dato: 17. september 2012
Kontor: Kontoret for Internationalt
Udlændingesamarbejde
Sagsbeh: LXH
Sagsnr.: 2012-308-0018

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

vedrørende ændret forslag til Eurodac-forordningen*

Sagen er omfattet af retsforbeholdet

KOM(2012) 254

Resumé

Det reviderede ændringsforslag til Eurodac-forordningen har navnlig til formål at øge effektiviteten af Eurodac-forordningen med henblik på at sikre gennemførelsen af Dublin-forordningen og at sikre en bedre efterlevelse af de EU-retlige krav til databeskyttelse samt den nyeste asyllovgivning. Med forslaget gives der mulighed for, at retshåndhævende myndigheder i særlige tilfælde kan søge i Eurodac-fingeraftrykdatabasen med henblik på at forebygge, opdage og efterforske terrorhandlinger eller anden alvorlig kriminalitet. Forslaget vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Da forslaget er omfattet af det retlige forbehold, har det hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Danmark deltager imidlertid i den gældende Eurodac-forordning via en parallelaftale. Såfremt Danmark beslutter at gennemføre ændringerne i dansk ret på mellemstatsligt grundlag, jf. parallelaftalen, vil forslaget have visse lovgivningsmæssige konsekvenser. Hvorvidt forslaget i givet fald får statsfinansielle konsekvenser vil skulle vurderes nærmere. Fra dansk side er man overordnet positiv over for Kommissionens forslag.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

* Forslaget er fremsat efter TEUF, tredje del, afsnit V. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabon-traktaten, finder derfor anvendelse, hvilket indebærer, at foranstaltningen ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

1. Baggrund

Gennemførelsen af anden fase af det fælles europæiske asylsystem, der skal vedtages inden udgangen af 2012, medfører bl.a. ændringer af Dublin-forordningen, Eurodac-forordningen, flygtningedefinitionsdirektivet, modtagelsesdirektivet og asylproceduredirektivet.

Kommissionen fremsatte den 30. maj 2012 ændret forslag til Europa-Parlamentets 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. 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 vil skulle behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure, jf. TEUF artikel 294, hvorefter der kræves enighed mellem Europa-Parlamentet og Rådet.

Det danske retsforbehold

Forslaget er stillet med henvisning til TEUF, tredje del, afsnit V, artikel 78, stk. 2, litra e, artikel 87, stk. 2, litra e og artikel 88, stk. 2, litra a. Forslaget er derfor omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabon-traktaten, vil på den baggrund finde anvendelse. Ifølge artikel 1 i protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, og ifølge artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til TEUF tredje del, afsnit V, bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Danmark har imidlertid en parallelaftale i forhold til den eksisterende Dublin-forordning og Eurodac-forordning, der giver Danmark ret til fortsat at være tilsluttet disse retsakter med ændringer på mellemfolkeligt

grundlag, såfremt Danmark inden 30 dage efter vedtagelsen giver meddelelse til Kommissionen om, at Danmark vil gennemføre indholdet af ændringerne af den nugældende forordning i sin lovgivning.

For så vidt angår forslaget om at give retshåndhævende myndigheder adgang til databasen er der ifølge Kommissionens forslag ikke tale om en ændring af den gældende forordning. Ifølge forslaget vil Danmark derfor efter vedtagelsen af den omarbejdede forordning skulle tage stilling til, hvorvidt man ønsker at indlede forhandlinger om supplerende aftaler, som også omfatter adgangen for retshåndhævende myndigheder til databasen (jf. artikel 5, 6, 19-22, 33, 36, 39, stk. 3, artikel 40, stk. 8 og artikel 43).

2. Indhold

2.1. Generelt

Med den oprindelige Eurodac-forordning, som trådte i kraft den 15. december 2000, blev der skabt et informationsteknologisk system, der havde til 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.

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 gennemførelse af Dublin-forordningen ved hjælp af den centrale elektroniske database med fingeraftryksoplysninger (det centrale system) til brug for sammenligning af fingeraftryk fra asylansøgere og nogle kategorier af ulovlige indvandrere. Endvidere sigter forslaget mod at sikre en bedre efterlevelse af de EU-retlige krav til databeskyttelse samt den nyeste asyllovgivning, ligesom der nu gives mulighed for, at retshåndhævende myndigheder under nærmere fastlagte betingelser kan søge i det centrale system for at forebygge, opdage og efterforske terrorhandlinger eller anden alvorlig kriminalitet.

Den ansvarlige myndighed for systemets drift vil fremover 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.

Frister og information

Med forslaget indføres der klarere frister for videregivelse af oplysninger, idet medlemsstaterne pålægges at fremsende fingeraftryk til Eurodac-systemet inden for 72 timer efter, at en person har indgivet ansøgning om international beskyttelse. Samtidig lægges der op til en højere grad af information umiddelbart ved søgning i Eurodac. Medlemsstaternes informationsforpligtelse til de registrerede personer udvides ligeledes.

Opbevaringsperiode og sletning af oplysninger

Det Centrale System oplyser medlemsstaterne om behovet for at slette oplysninger i overensstemmelse med kravene om databeskyttelse.

Opbevaringstiden for oplysninger vedrørende ulovlige indvandrere ændres fra to til et år. Forslaget regulerer desuden, i hvilke tilfælde oplysninger skal slettes, herunder ved udløb af opbevaringstiden, ved opnået statsborgerskab i et medlemsland, når oprindelsesmedlemslandet opnår kendskab til meddelt opholdstilladelse, og hvis personen har forladt medlemsstaternes område.

Mærkning af oplysninger

Oplysninger om personer, der er tildelt international beskyttelse, skal fremover mærkes således, at dette kan konstateres ved søgning i Eurodac i modsætning til den nugældende forordning, hvor oplysninger om denne gruppe personer er blokeret. Mærkningen skal fjernes, såfremt denne status af den ene eller anden grund ophæves.

Adgang for retshåndhævende myndigheder og databeskyttelse

Det foreslås, at retshåndhævende myndigheder og Europol gives adgang til Det Centrale System med henblik på forebyggelse, opdagelse og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige lovovertrædelser, såfremt det er nødvendigt i det specifikke tilfælde, og det er begrundet. Adgangen er betinget af strenge databeskyttelseskrav, og at søgninger i nationale såvel som andre medlemsstaters databaser i henhold til Prüm-kriterierne, jf. rammeafgørelse 2008/615/RIA, har givet et negativt resultat.

I den forbindelse indføres særlige foranstaltninger for at garantere sikkerheden for personoplysninger, der behandles af retshåndhævende myndigheder, og der indføres overvågning fra uafhængige offentlige databeskyttelsesmyndigheders side og dokumentation for alle de søgninger, der gennemføres. Det fastlægges, at alle personoplysninger, der

behandles på baggrund af en søgning i Eurodac, er underlagt Rådets rammeafgørelse 2008/977/RIA om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager. Forordningen sigter mod at fastsætte de nærmere betingelser og de nødvendige garantier, der skal sikre beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder og respekt for privatlivets fred for de personer, hvis personoplysninger behandles i databasen.

Der præciseres endvidere et forbud mod at videregive oplysninger fra det centrale system til tredjelande, internationale organer eller private parter.

Forslaget indeholder i øvrigt en række tekniske forbedringer forårsaget af den tekniske udvikling siden vedtagelsen af den nugældende Eurodac-forordning.

3. Gældende dansk ret

Den nugældende Eurodac-forordning blev implementeret 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 Dublinforordningen 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 8a om videregivelse af oplysninger i medfør af reglerne i Dublinforordningen, Schengenkonventionen og Eurodacforordningen m.v.

Danmark har endvidere ved lov nr. 715 af 25. juni 2010 implementeret Rådets afgørelse 2008/615/RIA om intensivering af det grænseoverskridende samarbejde, navnlig om bekæmpelse af terrorisme og grænseoverskridende kriminalitet (Prüm-samarbejdet).

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Vedtagelsen af forslaget får ingen lovgivningsmæssige konsekvenser, da Danmark ikke deltager i vedtagelsen, og ændringerne ikke er bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

En gennemførelse af ændringerne på mellemstatsligt grundlag i medfør af parallelaftalen vurderes imidlertid at ville få lovgivningsmæssige

konsekvenser, der kræver ændringer i udlændingelovens kapitel 8a, herunder vedrørende videregivelse af oplysninger i medfør af reglerne i den nugældende Eurodac-forordning.

De foreslåede ikke-administrative omkostninger anføres af Kommissionen at udgøre 2,771 mio. euro, der vil blive afholdt over EU's eksisterende budget.

Ved en eventuel beslutning om dansk tilslutning på mellemstatsligt grundlag til ændringsforslaget vil der være statslige merudgifter i form af dansk medfinansiering af forbedringerne af Eurodacs centrale system samt til administration. 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 af den generelle finansieringsnøgle for EU's budget, der i indeværende finansielle rammeperiode (2007-2013) er ca. 2 procent af udgifterne. På baggrund af de af Kommissionen anførte 2,771 mio. euro vurderes Danmarks relative bidrag til finansieringen på ca. 2 procent således at udgøre ca. 0,4 mio. kr.

Omfanget af eventuelle yderligere ressourcemæssige og økonomiske konsekvenser for relevante myndigheder i Danmark vil skulle vurderes nærmere. Der henvises i den forbindelse til Budgetvejledningen (punkt 2.4.1.).

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 retshåndhævende myndigheders 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 retshåndhævende myndigheder kan føre til en stigmatisering af flygtninge og asylansøgere. I fald 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 retshåndhævende 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 retshåndhævende 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 terrorhandlinger 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

Ændringsforslaget skønnes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet, da spørgsmålet om, hvilket land der har ansvaret for at behandle en asylansøgning, løses bedst i samarbejde mellem medlemsstaterne og ikke kan løses gennem national regulering i de enkelte medlemsstater.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig dansk holdning

Fra dansk side er man overordnet positiv over for ændringsforslaget.

Danmark støtter videreudviklingen af Dublin- og Eurodac-samarbejdet, navnlig for så vidt angår de ændringer, som har til formål at forbedre effektiviteten af samarbejdet.

Fra dansk side er man endvidere umiddelbart positiv over for i særlige tilfælde at give retshåndhævende myndigheder adgang til Eurodac-databasen med henblik på forebyggelse, opdagelse og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige lovovertrædelser, forudsat at dette sker under overholdelse af gældende databeskyttelsesregler.

9. Europa-Parlamentet

Ændringsforslaget til Eurodac-forordningen behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure, jf. TEUF artikel 294, der indebærer, at forslaget skal behandles i Europa-Parlamentet.

10. Orientering af andre af Folketingets udvalg

Grundnotatet sendes – ud over Folketingets Europaudvalg – til Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik.