

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 3.12.2008
SEC(2008) 2982

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

bij het

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende de instelling van "Eurodac" voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van Verordening (EG) nr. [.../...] [tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend]

Samenvatting van de effectbeoordeling

{COM(2008) 825 definitief}
{SEC(2008) 2981}

1. INLEIDING

De Dublinverordening (Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003) heeft ten doel een duidelijke en hanteerbare methode te ontwikkelen om vast te stellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat is ingediend in een EU-lidstaat en in een ruimte zonder controles aan de binnengrenzen. De verordening is ingevoerd om het verschijnsel van het **asielshoppen** te bestrijden door te voorkomen dat misbruik wordt gemaakt van asielprocedures, doordat dezelfde persoon gelijktijdig of achtereenvolgens in verschillende lidstaten meerdere asielverzoeken indient. Ook moet worden vermeden dat **vluchtelingen van hot naar her worden gestuurd** (d.w.z. de situatie waarin alle lidstaten stellen dat zij *niet* verantwoordelijk zijn voor de behandeling van een asielverzoek).

Verordening (EG) nr. 2725/2000 van de Raad van 11 december 2000 betreffende de instelling van "Eurodac" (hierna de "Eurodac-verordening" genoemd) is op 15 december 2000 in werking getreden, en het informatietechnologiesysteem voor de gehele Gemeenschap voor het vergelijken van vingerafdrukken van asielzoekers is op 15 januari 2003 in werking gesteld.

Het Dublinacquis wordt uitgevoerd door alle EU-lidstaten alsook door Noorwegen en IJsland. Internationale overeenkomsten betreffende de toetreding van Zwitserland en Liechtenstein tot het Dublinacquis zijn op 28 februari 2008 ondertekend en zullen in werking treden zodra deze landen het Schengenacquis beginnen toe te passen. (In deze effectbeoordeling wordt onder "lidstaten" verstaan alle staten die het Dublinacquis toepassen).

De diensten van de Commissie hebben een grondige evaluatie van het Dublinsysteem uitgevoerd (hierna het "evaluatieverslag" genoemd), die betrekking had op de eerste drie jaar waarin het centrale systeem van Eurodac operationeel was (2003-2005). In het evaluatieverslag werden de positieve aspecten van de werking van het Dublinsysteem erkend, maar werd tegelijkertijd gewezen op gebreken en problemen bij de omzetting.

Naast het evaluatieverslag werd in de effectbeoordeling ook rekening gehouden met een aantal andere verslagen. In 2005 werd een technische evaluatie van DubliNet uitgevoerd. De Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (hierna de "EDPS" genoemd) heeft de toepassing van de Eurodac-verordening gecontroleerd vanuit het oogpunt van gegevensbescherming en heeft een inspectieverslag uitgebracht in juli 2007¹ alsook een activiteitenverslag over de periode 2005-2007². De lidstaten hebben in het verlengde van de bijeenkomst van het deskundigencomité Eurodac van 4 en 5 oktober 2007 aanvullende informatie verstrekt.

De dienst voor effectbeoordelingen (IAB) van de Commissie is geraadpleegd over het ontwerp van de definitieve effectbeoordeling en heeft op 26 september 2008 zijn advies uitgebracht. Er is terdege rekening gehouden met de aanbevelingen van de IAB.

¹ De Coördinatiegroep Eurodac-toezicht, verslag over de eerste gecoördineerde inspectie, Brussel, 17 juli 2007.

² Gecoördineerd toezicht op Eurodac – activiteitenverslag 2005-2007, 21 april 2008.

2. PROBLEEMOMSCHRIJVING

Conform het *Asielbeleidsplan - een geïntegreerde aanpak van bescherming in de hele EU*³ wordt in deze effectbeoordeling nader ingegaan op de volgende in het evaluatieverslag beschreven problemen.

2.1. Blijvende vertraging bij de toezending van vingerafdrukken

In de huidige verordening is slechts een zeer vage termijn voor de toezending van vingerafdrukken naar de centrale eenheid vastgesteld: de lidstaten moeten "onverwijld (...) vingerafdrukken" nemen en deze "onverwijld" toezenden. Omdat er geen strikte termijn is bepaald en omdat de niet-inachtneming van de al vage termijn niet wordt bestraft, liep de vertraging bij de toezending van vingerafdrukken door sommige lidstaten in het verleden op tot dertig dagen, terwijl de grootste vertraging in 2007 bijna twaalf dagen bedroeg. Sommige lidstaten hebben sinds de installatie van Eurodac weinig vooruitgang geboekt, hoewel de Commissie dit probleem herhaaldelijk aan de orde heeft gesteld in de jaarlijkse activiteitenverslagen en op de vergaderingen van het deskundigencomité Eurodac. Vertraging bij toezending kan leiden tot een resultaat dat onverenigbaar is met de in de Dublinverordening vastgestelde beginselen inzake de verantwoordelijkheid van een lidstaat ("verkeerde treffers" en "gemiste treffers", zoals uiteengezet in de jaarlijkse verslagen over de activiteiten van de centrale eenheid van Eurodac).

2.2. Onmogelijkheid om asielverzoeken van personen die in een lidstaat reeds internationale bescherming genieten, uit te filteren

Overeenkomstig de huidige verordening moeten de lidstaten de centrale eenheid verzoeken gegevens van personen die als vluchteling zijn erkend, af te schermen. Bij een treffer in verband met een persoon van wie als asielzoeker vingerafdrukken zijn genomen maar van wie de gegevens later door een lidstaat zijn afgeschermd omdat hij hem als vluchteling heeft erkend, registreert de centrale eenheid de treffer voor statistische doeleinden maar deelt zij de lidstaat van oorsprong "een negatief resultaat" mee.

Krachtens de huidige verordening moet vijf jaar na de aanvang van de activiteiten van Eurodac overeenkomstig de toepasselijke bepalingen van het Verdrag echter een besluit worden genomen over de vraag of de gegevens over personen die als vluchteling in een lidstaat zijn erkend en toegelaten ofwel moeten worden bewaard en vergeleken met CAT1-gegevens ofwel vervroegd moeten worden verwijderd zodra deze personen als vluchteling zijn erkend.

Uit statistieken die de centrale eenheid van Eurodac heeft verzameld, blijkt dat sinds het begin van de activiteiten van Eurodac (tot en met 31.12.2007) 24 464 van de 1 005 323 gegevens van asielzoekers (2,4%) zijn afgeschermd. Van de 24 464 gegevens hebben er 414 een treffer opgeleverd met afgeschermd gegevens. Dit betekent dat 414 erkende vluchtelingen een tweede asielverzoek hebben ingediend in dezelfde lidstaat als die welke de vluchtelingenstatus heeft toegekend dan wel in een andere lidstaat⁴. Dat is in strijd met de

³ COM(2008) 360.

⁴ Voor asielzoekers of vluchtelingen kan asielshopping in theorie interessant zijn om hun kans op een zekere mate van bescherming te vergroten. Er moet echter worden beklemtoond dat het zich verplaatsen van de ene lidstaat naar de andere voor asielzoekers kosten, ongemak en onzekerheid met zich meebrengt. De daadwerkelijke afschrikkende werking van het Dublinsysteem op asielshopping is

basisbeginselen van het Dublinsysteem, aangezien - wanneer treffers met op het ogenblik van de aanvraag afgeschermd gegevens niet kunnen worden gezien - een nieuwe asielprocedure kan worden gestart in een andere (of zelfs dezelfde) lidstaat, met als gevolg dat extra middelen moeten worden uitgetrokken voor een persoon die van een lidstaat reeds bescherming heeft gekregen. De informatie die een lidstaat kan krijgen wanneer deze afgeschermd gegevens zouden worden vrijgegeven, kan voor een asielprocedure uiteraard van essentieel belang zijn.

2.3. De verwijdering van gegevens wordt inefficiënt beheerd

Overeenkomstig de huidige verordening worden gegevens automatisch uit de gegevensbank verwijderd na tien jaar (CAT1-gegevens) of twee jaar (CAT2-gegevens). De lidstaat van oorsprong (d.w.z. de lidstaat die de gegevens over een asielzoeker of over een persoon die is aangehouden bij het illegaal overschrijden van een buitengrens, in de centrale gegevensbank van Eurodac heeft ingevoerd) moet gegevens *vervroegd verwijderen* zodra hij er kennis van krijgt dat de betrokken persoon het *burgerschap* van een lidstaat *heeft verkregen* (zowel CAT1-gegevens als CAT2-gegevens) en zodra hij er kennis van krijgt dat de betrokken persoon het *grondgebied* van de lidstaten heeft *verlaten* of een *verblijfsvergunning* heeft gekregen (CAT2-gegevens).

Een ander punt van zorg is dat een lidstaat van oorsprong vaak *niet op de hoogte is van het feit dat andere lidstaten van oorsprong gegevens hebben verwijderd* die overeenstemmen met vingerafdrukgegevens die hij op een bepaald ogenblik ook in Eurodac heeft ingevoerd en die bijgevolg door alle lidstaten van oorsprong vervroegd zouden moeten worden verwijderd. Dit is een ernstige inbreuk op de gegevensbeschermingsbeginselen, op grond waarvan gegevens moeten worden verwijderd wanneer zij niet langer hoeven te worden opgeslagen en doet twijfels rijzen over de naleving door de lidstaten van de gegevensbeschermingsverplichtingen.

2.4. Onduidelijke omschrijving van de nationale autoriteiten die toegang hebben tot Eurodac, wat het toezicht door de Commissie en de EDPS bemoeilijkt

Krachtens de Eurodac-verordening moeten de lidstaten aan de Commissie een **lijst** toezenden **van autoriteiten** die met het oog op de toepassing van de Eurodac-verordening **toegang hebben tot de in de centrale gegevensbank van Eurodac opgeslagen gegevens**. Vanuit het oogpunt van gegevensbescherming zijn de huidige relevante bepalingen te vaag, aangezien lidstaten een niet nader omschreven lijst van "autoriteiten" kunnen toezenden zonder te vermelden wat de precieze aard van de nationale bevoegdheden van deze autoriteiten is en welke de bevoegde diensten zijn. De Commissie kan slechts nota nemen van deze kennisgevingen en de lijst van autoriteiten beheren, maar is niet in staat haar toezichtstaak naar behoren uit te voeren.

De EDPS en de nationale gegevensbeschermingsautoriteiten hebben deze kwestie meerdere keren aangekaart en vrezen terecht dat zij niet goed kunnen beoordelen of alle gegevensbeschermingsregels in het kader van de Eurodac-verordening correct worden toegepast, omdat zij niet weten wie in elke lidstaat precies toegang heeft tot de gegevens.

grotendeels afhankelijk van de mate waarin asielzoekers voldoende informatie van hoge kwaliteit krijgen.

3. BELEIDSDOELSTELLINGEN

3.1. Algemene doelstellingen

- 3.1.1. *Het mogelijk maken doeltreffender vast te stellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek*
- 3.1.2. *Gegevensbeschermingsproblemen beter aanpakken*

3.2. Specifieke doelstellingen

- 3.2.1. *Ervoor zorgen dat vingerafdrukken daadwerkelijk snel worden toegezonden*
- 3.2.2. *Asielshopping voorkomen door te vermijden dat asielverzoeken van vluchtelingen worden behandeld*
- 3.2.3. *De verplichte verwijdering van gegevens verbeteren*
- 3.2.4. *Het mogelijk maken dat de Commissie, de EDPS en de nationale gegevensbeschermingsautoriteiten doeltreffend kunnen toezien op het beheer van de toegang tot Eurodac-gegevens door nationale autoriteiten die zijn belast met de uitvoering van de Eurodac-verordening*

3.3. Grondrechten

Er is ook nagegaan wat de positieve en negatieve effecten zijn op de relevante grondrechten.

Aangezien de Eurodac-verordening een technisch instrument is ten behoeve van een doeltreffende toepassing van een aantal criteria van de Dublinverordening, zijn de effecten op de grondrechten beoordeeld in het licht van het asielrecht en de bescherming van persoonsgegevens.

4. DE VOORKEURSOPTIE

Gezien de complexiteit van de voorgestelde subopties, wordt in deze samenvatting alleen een opsomming gegeven van de belangrijkste onderdelen van de voorkeursoptie. De voorkeursoptie bestaat zowel uit **wetgevingsopties** als uit opties die zijn gericht op **de bevordering van de praktische samenwerking** tussen de lidstaten.

4.1. Probleem 1: blijvende vertraging bij de toezending van vingerafdrukken

Optie C) wetgeving – een duidelijker termijn vaststellen in de verordening

Gelet op de resultaten van de raadpleging van de lidstaten in het kader van het deskundigencomité Eurodac van 4 en 5 oktober 2007, zou een mogelijke oplossing kunnen zijn dat er een min of meer soepele termijn wordt behouden maar dat er tegelijkertijd een einddatum wordt vastgesteld. Aangezien er in het voorstel wordt verwezen naar de verplichting om zo spoedig mogelijk en uiterlijk binnen een bepaald aantal dagen (het precieze aantal moet nog worden vastgesteld) gegevens toe te zenden, is er dus een einddatum bepaald en is er tegelijkertijd voor gezorgd dat lidstaten die momenteel hun gegevens sneller toezenden, dat ook in de toekomst zullen blijven doen.

4.2. **Probleem 2: asielverzoeken van personen die in een lidstaat reeds internationale bescherming genieten, kunnen niet worden uitgefilterd**

Optie Bb) bewaring en markering van gegevens die voorheen als CAT1-gegevens zijn toegezonden

Op initiatief van de lidstaat die internationale bescherming heeft verleend aan een onderdaan van een derde land van wie de gegevens als CAT1-gegevens in Eurodac zijn bewaard, kan de centrale eenheid deze gegevens markeren om aan te geven dat deze persoon voor internationale bescherming in aanmerking komt.

4.3. **Probleem 3: de verwijdering van gegevens wordt inefficiënt beheerd**

Optie C) geautomatiseerde informatie verstrekt door de centrale eenheid

Wanneer een lidstaat vingerafdrukken verwijderd (samen met andere bijbehorende opgeslagen gegevens) die een treffer opleveren met vingerafdrukken die in Eurodac zijn ingevoerd door andere lidstaten van oorsprong, zou een geautomatiseerd bericht kunnen worden verstuurd naar deze laatstbedoelde lidstaten.

4.4. **Probleem 4: onduidelijke omschrijving van de nationale autoriteiten die toegang hebben tot Eurodac, wat het toezicht door de Commissie en de EDPS bemoeilijkt**

Optie A) wetgeving over de verplichting om aan de Commissie relevante gegevens over de aangewezen autoriteit mee te delen

Wetgeving die de Commissie in staat stelt toe te zien op de aanwijzing van autoriteiten, door de lidstaten te verplichten in hun officiële kennisgeving nadere gegevens te verstrekken over de precieze aard van de nationale bevoegdheden van de aangewezen autoriteit en over de bevoegde diensten binnen deze autoriteit die zijn belast met de toepassing van de Eurodac-verordeningen.

Uit een vergelijkende analyse blijkt dat de voorkeursoptie een combinatie is van de **beleidsopties 1C, 2Bb, 3C en 4A**.

Voorkeursoptie: een combinatie van beleidsopties 1C, 2Bb, 3C en 4A		
Beoordelingscriteria	Beoordeling	Motivering van de beoordeling en aspecten van de beleidsoptie die nodig zijn om het gewenste effect te bereiken
Relevantie		
<i>Ervoor zorgen dat vingerafdrukken daadwerkelijk snel worden toegezonden</i>	√√√	Door in de verordening een precieze termijn vast te stellen, kunnen lidstaten beter voldoen aan hun verplichting om tijdig vingerafdrukken te nemen en toe te zenden teneinde op adequate wijze te kunnen vaststellen welke lidstaat verantwoordelijk is. Aangezien het om een duidelijke en objectieve termijn gaat, zou de Commissie eventueel inbreukprocedures kunnen instellen wanneer lidstaten gegevens met grote vertraging toezenden.
<i>Asielshopping voorkomen door te vermijden dat asielverzoeken van vluchtelingen worden behandeld</i>	√√√	Het is voor nationale asielautoriteiten van essentieel belang te weten dat een persoon in een lidstaat reeds internationale bescherming geniet, omdat deze autoriteiten dan minder tijd en middelen nodig hebben voor de behandeling van dergelijke verzoeken.

Voorkeursoptie: een combinatie van beleidsopties 1C, 2Bb, 3C en 4A		
Beoordelingscriteria	Beoordeling	Motivering van de beoordeling en aspecten van de beleidsoptie die nodig zijn om het gewenste effect te bereiken
<i>De verplichte verwijdering van gegevens verbeteren</i>	√√√	Wanneer een lidstaat vingerafdrukken verwijdert (samen met andere bijbehorende opgeslagen gegevens) die een treffer opleveren met vingerafdrukken die door andere lidstaten van oorsprong in Eurodac zijn ingevoerd, zou een geautomatiseerd bericht worden verstuurd naar deze laatstbedoelde lidstaten. Naar verwachting zal dat ertoe leiden dat lidstaten te verwijderen gegevens ook daadwerkelijk verwijderen en dat gegevens dus niet langer dan gerechtvaardigd in de gegevensbank worden bewaard.
<i>Het mogelijk maken dat de Commissie, de EDPS en nationale gegevensbeschermingsautoriteiten doeltreffend kunnen toezien op het beheer van de toegang tot Eurodac-gegevens door nationale autoriteiten die zijn aangewezen voor de uitvoering van de Eurodac-verordening</i>	√√√	Wanneer lidstaten in hun officiële kennisgeving nadere gegevens verstrekken over de precieze aard van de nationale bevoegdheden van de autoriteit en over de bevoegde diensten binnen de autoriteit die zijn belast met de toepassing van de Eurodac-verordeningen, zou adequaat kunnen worden toezien op de Eurodac-activiteiten van de lidstaten.
Haalbaarheid van omzetting		
- Op grond van het huidige Verdrag	√√√	Naar verwachting zal de combinatie van subopties waaraan de voorkeur wordt gegeven, geen moeilijkheden of risico's opleveren.
- Op grond van het nieuwe Verdrag	√√√	Naar verwachting zal de combinatie van subopties waaraan de voorkeur wordt gegeven, geen moeilijkheden of risico's opleveren.
Uitvoeringskosten	√√√	Cf. bijlage 2.

5. TOEZICHT EN EVALUATIE

Aan de hand van door de centrale eenheid van Eurodac opgestelde statistieken moet worden toegezien op de verwezenlijking van de operationele doelstellingen die zijn beschreven in 3.3.1 ("verkeerde treffers" en "gemiste treffers" vermijden), 3.3.2 (ervoor zorgen dat asielerzoekers van vluchtelingen niet worden behandeld) en 3.3.3 (ervoor zorgen dat gegevens worden verwijderd in de gevallen die in de huidige Eurodac-verordening zijn vastgesteld). Wat de eerste twee punten betreft, is het momenteel reeds vaste praktijk dat er elke maand relevante statistieken worden opgesteld. Wat punt 3.3.3 betreft, houdt de voorkeursoptie in dat de centrale eenheid maatregelen neemt; bijgevolg zal ook het toezicht op de geautomatiseerde verstrekking van informatie geen problemen opleveren.

De Commissie zal regelmatig toezien op de realisatie van operationele doelstelling 3.3.4 (de Commissie en de EDPS in staat stellen te weten wie in elke lidstaat precies toegang heeft tot gegevens).

Bovendien wordt ook voorgesteld om in het kader van de algemene beoordeling van het Dublinsysteem na te gaan of de lidstaten de herziene verordening daadwerkelijk in acht nemen. Er zullen ook regelmatig vergaderingen van het deskundigencomité Eurodac worden georganiseerd om de effecten van de combinatie van de subopties waaraan de voorkeur wordt gegeven, te versterken.