

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 3.12.2008
SEC(2008) 2982

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

придружаващ

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

за създаване на система „Евродак“ за сравняване на дактилоскопични отпечатьци с оглед ефективното прилагане на Регламент (ЕО) № [.../...] [за установяване на критерии и механизми за определяне на държава-членка, компетентна за разглеждането на молба за международна закрила, която е подадена в една от държавите-членки от гражданин на трета страна или лице без гражданство]

Обобщение на оценката на въздействието

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

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Регламентът от Дъблин (Регламент (ЕО) № 343/2003 на Съвета от 18 февруари 2003 г.) има за цел да създаде ясен и функциониращ механизъм за определяне на компетентността за разглеждането на молби за убежище, подадени в държавите-членки на ЕС в област без контрол на вътрешните граници. Той бе предназначен за преодоляване на явлението „пазаруване на убежище“ чрез предотвратяване на злоупотребата с процедурите за предоставяне на убежище под формата на многократни молби за убежище, подавани едновременно или последователно от едно и също лице в няколко държави-членки. Той има за цел също така избягване на явлението „бежанци в орбита“ (т.е. ситуация, при която всички държави-членки заявяват, че *не* са компетентни да разглеждат дадена молба за убежище).

Регламент (ЕО) № 2725/2000 на Съвета от 11 декември 2000 г. за създаване на система „ЕВРОДАК“ (по-нататък наричан Регламент за „ЕВРОДАК“) влезе в сила на 15 декември 2000 г. и общностната информационната система за сравняване на дактилоскопичните отпечатащи на търсещите убежище лица започна работа на 15 януари 2003 г.

Законодателството от Дъблин се прилага от всички държави-членки на ЕС, както и от Норвегия и Исландия. Международни споразумения за присъединяването на Швейцария и Лихтенщайн към законодателството от Дъблин бяха подписани на 28 февруари 2008 г. и ще влязат в сила веднага след като тези държави започнат да прилагат законодателството от Шенген. (В настоящата оценка на въздействието терминът „държава-членка“ се използва за всички държави, които прилагат законодателството от Дъблин.)

Службите на Комисията направиха цялостна оценка на дъблинската система (по-нататък наричана доклад за оценка), която обхваща първите три години на функциониране на централната система на „ЕВРОДАК“ (2003—2005 г.) Докладът отбелязва положителните елементи в работата на дъблинската система, но в същото време посочва недостатъци и проблеми в нейното транспониране.

Освен на доклада за оценка, оценката на въздействието се основава и на редица други доклади. През 2005 г. бе извършена техническа оценка на DubliNet. Европейският надзорен орган по защита на данните (по-нататък наричан EDPS) инспектира прилагането на Регламента за „ЕВРОДАК“ от гледна точка на защитата на данните и изготви доклад за проверката през юли 2007 г.¹, както и отчет за дейността² за периода 2005—2007 г. Допълнителна информация бе получена от държавите-членки по време и след срещата на комитета на експертите на „ЕВРОДАК“ от 4—5 октомври 2007 г.

Направена бе консултация с Комитета за оценка на въздействието (IAB) на Комисията относно проекта на окончателния доклад за оценка на въздействието и той представи становището си на 26.9.2008 г. Препоръките на IAB бяха надлежно взети предвид.

¹ Група за координация на надзора на „Евродак“, Доклад за първата координирана инспекция, Брюксел, 17 юли 2007 г.

² Координиран надзор на „Евродак“ – отчет за дейността за периода 2005—2007 г., 21 април 2008 г.

2. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

В съответствие с „Плана за политика в областта на убежището: интегриран подход към закрилата в целия ЕС“³ настоящата оценка на въздействието разглежда следните проблеми, установени в доклада за оценка.

2.1. Редовно закъсняване в предаването на дактилоскопичните отпечатьци

Действащият регламент поставя доста общ краен срок за предаването на отпечатьците на централното звено: държавите-членки трябва „незабавно взимат отпечатьци“ и „своевременно да го предават“. На практика при липсата на стриктен краен срок и без никакви санкции при неспазване на неясно определения срок забавянето на отпечатьците достигаше 30 дни в някои държави-членки в миналото, докато през 2007 г. най-дългият период на забавяне бе почти 12 дни. В някои държави не се наблюдава особен напредък от внедряването на „ЕВРОДАК“ досега, въпреки редовното напомняне от страна на службите на Комисията чрез годишните отчети за дейността и срещите на комитета на експертите на „ЕВРОДАК“. Забавеното предаване може да доведе до резултати, които противоречат на принципите за отговорност, установени в Регламента от Дъблин („неправилни отговори“ и „пропуснати отговори“, обяснени в годишните отчети за дейността на централното звено на „ЕВРОДАК“).

2.2. Невъзможност да се отсяват молбите за убежище, подадени от лица, които вече са получили международна закрила

Съгласно действащия регламент държавите-членки трябва да поискат от централното звено да блокира данните за лица, които за признати за бежанци. Ако се получи положителен отговор за данни за лице, чиито отпечатьци са взети като търсещ убежище, но данните за него са били блокирани по-късно от държава-членка, тъй като тя го е признала за бежанец, централното звено регистрира положителния отговор за статистическа цел, но изпраща на държавата-членка по произхода информация, че няма положителен отговор.

Действащият регламент посочва все пак, че пет години след началото на дейността на „ЕВРОДАК“ се взима решение съгласно подходящите разпоредби на Договора за определяне дали данните за лицата, признати и приети като бежанци в дадена държава-членка, трябва да се съхраняват и да бъдат сравнявани с КАТ1 или да бъдат изтрети веднага след като лицето е признато и прието за бежанец.

Статистическите данни, събрани от централното звено на „ЕВРОДАК“, разкриват, че от началото на неговата дейност (до 31.12.2007 г.) са били блокирани данните за 24 464 лица от общо 1 005 323 търсещи убежище (2,4 %). От тези 24 464 положителен отговор за блокирани данни се е получил за 414 лица. Това означава, че 414 признати бежанци са подали втора молба за убежище в същата държава-членка, която им е предоставила статут на бежанци, или в друга държава-членка⁴. Това явление противоречи на

³ COM(2008) 360.

⁴ От гледна точка на търсещите убежище или на бежанците „пазаруването на убежище“ на теория може да увеличи шансовете им да получат определено ниво на закрила. Следва да се подчертае обаче, че въпреки това преместването от една държава-членка в друга е свързано с финансови разходи за търсещите убежище, както и с трудности и несигурност. Реалното негативно въздействие на дъблинската система от „пазаруването на убежище“ зависи до голяма степен от качеството и количеството информация, която се предоставя на търсещите убежище.

основополагащите принципи на дъблинската система, тъй като скриването на положителните резултати за текущо блокирани случаи може да доведе по започване на нова процедура за убежище в друга (или в същата) държава-членка, за която ще се погълнат допълнителни ресурси за лице, което вече е получило закрила от дадена държава-членка. Информацията, която държавите-членки могат да получат при отмяната на блокирания достъп до тези случаи, може, разбира се, да има решаваща роля в процедурата за убежище.

2.3. Неефективно управление на заличаването на данни

Според действащия регламент заличаването на информация от базата данни става автоматично след 10 години (КАТ1) или след 2 години (КАТ2). *Предварителното изтриване* на данни от държавата-членка по произхода (т.е. държавата-членка, която е въвела данните на търсещия убежище или на лице, задържано при неправомерно преминаване на външна граница, в централната база данни на „ЕВРОДАК“), е задължително веднага щом стане известно, че субектът на данните е *получил гражданство* в някоя държава-членка (за КАТ1 и КАТ2) и веднага щом стане известно, че лицето е *напуснало територията* на държавите-членки или че му е издадено *разрешение за пребиваване* (КАТ2).

Съществува друг проблем, който е свързан с факта, че държавите-членки по произхода често не знаят, че друга държава-членка по произхода е заличила данни, съответстващи на данни за пръстовете отпечатъци, които те също са въвели в „ЕВРОДАК“ в определен момент, и затова трябва да бъдат изтрети предварително от всички държави-членки по произхода. Това е сериозно нарушение на принципите за защита на данните, според които данните трябва да се заличават, когато тяхното съхраняване вече не е необходимо, и повдига съмнения относно спазването на задълженията за защита на данните от държавите-членки.

2.4. Неясно определяне на националните органи, имащи достъп до „ЕВРОДАК“, което пречи на Комисията и на Европейския надзорен орган по защита на данните да осъществяват мониторинг

Регламентът за „ЕВРОДАК“ изисква държавите-членки да съобщават на Комисията **списъка с органите, имащи достъп до данни, регистрирани в централната база данни на „ЕВРОДАК“**, за целите, посочени в Регламента за „ЕВРОДАК“. От гледна точка на защитата на данните действащите разпоредби в тази връзка могат да се разглеждат като прекалено неясни, тъй като държавите-членки могат да съобщават неопределен списък с „органи“ без никакви подробности за точното естество на отговорностите на националния орган и за съответните му отдели. Комисията може единствено да приеме уведомленията и да регистрира списъка с органи, но не може да изпълнява правилно своята надзорна роля.

Този въпрос бе повдигнат по няколко повода от Европейския надзорен орган по защита на данните и от националните органи за защита на данните, които с основание се тревожат, че не могат да преценят дали всички правила за защита на данните се прилагат правилно в контекста на Регламента за „ЕВРОДАК“, тъй като не знаят кой точно има достъп до данните във всяка държава-членка.

3. ЦЕЛИ НА ПОЛИТИКАТА

3.1. Общи цели

3.1.1. *По-ефективно определяне на държавата-членка, компетентна за оценяване на молбите за убежище*

3.1.2. *По-добра защита на личните данни*

3.2. Конкретни цели

3.2.1. *Гарантиране на незабавно предаване на дактилоскопичните отпечатъци*

3.2.2. *Предотвратяване на „пазаруването на убежище“ чрез избягване обработването на молби за убежище, подадени от бежанци*

3.2.3. *Подобряване на задължителното заличаване на данни*

3.2.4. *Ефективен мониторинг от страна на Комисията, Европейския надзорен орган по защита на данните и от националните органи за защита на данните на управлението на достъпа до данни в „ЕВРОДАК“ от националните органи, определени да прилагат Регламента за „ЕВРОДАК“*

3.3. Основни права

Бяха разгледани също положителните и отрицателните последици върху съответните основни права.

Регламентът за „ЕВРОДАК“ е технически инструмент, който осигурява ефективното прилагане на някои критерии от Регламента от Дъблин, затова последиците върху основните права бяха оценени спрямо правото на убежище и защитата на личните данни.

4. ИЗБРАН ВАРИАНТ НА ПОЛИТИКА

Предвид сложността на предложения подвариант на политика, настоящото обобщение се ограничава до изброяване на главните елементи на избрания вариант на политика. Избраният вариант на политика се състои от **законодателни варианти** и от варианти, насочени към **засилване на практическото сътрудничество** между държавите-членки.

4.1. Проблем 1: Редовно закъсняване в предаването на дактилоскопичните отпечатъци

Вариант В) Законодателство — определяне на по-ясен краен срок в регламента

Въз основа на консултациите с държавите-членки в рамките на комитета на експертите на „ЕВРОДАК“ от 4—5 октомври 2007 г. евентуалното решение би било да се запази известна гъвкавост на срока, но същевременно да се постави стриктна крайна дата. Предлага се да се формулира задължение за изпращане на данните възможно най-бързо, но не по-късно от определен брой дни (точният брой следва да се определи), като това ще позволи определяне на краен срок, но същевременно ще се гарантира, че

държавите-членки, които в момента изпращат данните в по-кратък срок от броя дни, който ще бъде определен, ще продължат тази своя добра практика.

4.2. **Проблем 2: Невъзможност да се отсяват молбите за убежище от лица, които вече са получили международна закрила**

Вариант Бб) Съхраняване и маркиране на данни, вписани по-рано като КАТ1

След действие от страна на държавата-членка, предоставила международна закрила на гражданин на трета страна, чиито данни се съхраняват в „ЕВРОДАК“ като КАТ1, централното звено може да постави маркиране, като това означава, че лицето е било признато за лице, което може да получи международна закрила.

4.3. **Проблем 3: Неефективно управление на заличаването на данни**

Вариант В) Автоматична информация, предоставена от централното звено

Когато дадена държава-членка заличи пръстови отпечатьци (заедно с другите данни, записани с тях), които дават положителен отговор с отпечатьците, въведени в „ЕВРОДАК“ от другите държави-членки по произхода, на тези държави-членки може да се изпраща автоматично съобщение.

4.4. **Проблем 4: Неясно определяне на националните органи, имащи достъп до „ЕВРОДАК“, което пречи на Комисията и на Европейския надзорен орган по защита на данните да осъществяват мониторинг**

Вариант А) Законодателство за задължението за съобщаване на Комисията на съответните подробности за назначения орган

Законодателство, позволяващо на Комисията да наблюдава назначаването на органи, което изисква от държавите-членки да предоставят в официалните си съобщения подробности за точното естество на отговорностите на националния орган и за съответните му отдели, които се занимават с прилагането на Регламента за „ЕВРОДАК“.

С помощта на сравнителен анализ бе определен избраният вариант на политика като съчетание от **варианти на политика 1В, 2Бб, 3В, 4А.**

Избран вариант: съчетание от варианти на политика 1В, 2Бб, 3В и 4А		
Критерии за оценка	Норма	Обосновка на нормата и аспекти на варианта на политика, нужни за постигане на въздействие
Значимост		
Гарантиране на незабавно предаване на дактилоскопичните отпечатьци	√√	С точно определения в регламента краен срок държавите-членки ще спазват по-добре задълженията си да взимат и предават пръстовите отпечатьци навреме, което ще позволи правилно определяне на компетентната държава-членка. Тъй като срокът ще бъде ясен и обективен, Комисията ще има възможност да предприема мерки при евентуални масови закъснения от държавите-членки чрез откриване на процедури за нарушение.

Избран вариант: съчетание от варианти на политика 1В, 2Бб, 3В и 4А		
Критерии за оценка	Норма	Обосновка на нормата и аспекти на варианта на политика, нужни за постигане на въздействие
<i>Предотвратяване на „пазаруването на убежище“ чрез избягване обработването на молби за убежище, подадени от бежанци</i>	√√√	Информацията, че дадено лице вече е получило международна закрила в една държава-членка, е решаваща за националните органи, предоставящи убежище, като това може да спести време и средства за оценяването на тези молби.
<i>Подобряване на задължителното заличаване на данни</i>	√√√	Когато дадена държава-членка заличи пръстови отпечатъци (заедно с другите данни, записани с тях), които дават положителен отговор с отпечатъците, въведени в „ЕВРОДАК“ от другите държави-членки по произхода, на тези държави-членки ще се изпраща автоматично съобщение. Така ще се гарантира, че данните за заличаване са реално заличени от държавите-членки, като в базата данни няма да се съхраняват данни за по-дълъг период от необходимото.
<i>Ефективен мониторинг от страна на Комисията, Европейския надзорен орган по защита на данните и от националните органи за защита на данните на управлението на достъпа до данни в „ЕВРОДАК“ от националните органи, определени да прилагат Регламента за „ЕВРОДАК“</i>	√√√	Предоставянето от държавите-членки в официалните им съобщения на подробности за точното естество на отговорностите на националния орган и за съответните му отдели, които се занимават с прилагането на Регламента за „ЕВРОДАК“, ще позволи правилен мониторинг на дейностите на държавите-членки относно „ЕВРОДАК“.
Осъществимост на транспонирането		
- По съществуващ договор	√√√	Не се предвиждат трудности или рискове по отношение на съчетанието от предпочитани подварианти.
- По нов договор	√√√	Не се предвиждат трудности или рискове по отношение на съчетанието от предпочитани подварианти.
Разходи за изпълнение	√√√	Вж. приложение 2.

5. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Мониторингът на изпълнението на оперативните цели, описани в точка 3.3.1. (избягване на „неправилни отговори“ и „пропуснати отговори“), точка 3.3.2. (гарантиране, че молбите за убежище, подадени от бежанци, не се обработват) и точка 3.3.3. (гарантиране на заличаването на данни при обстоятелствата, предвидени в настоящия Регламент за „ЕВРОДАК“), следва да се осъществява чрез статистическите данни, изготвени от централното звено на „ЕВРОДАК“. По отношение на първите две точки в момента вече се изготвят ежемесечно съответните статистически данни като установена практика. Относно точка 3.3.3. предпочитаното решение се състои в действие от централното звено, поради което мониторингът на автоматичното предоставяне на информация също няма да поставя проблеми.

Изпълнението на оперативна цел 3.3.4. (уведомяване на Комисията и Европейския надзорен орган по защита на данните кой точно има достъп до данните във всяка държава-членка) ще се наблюдава редовно от Комисията.

Освен това, за да се следи за ефективното прилагане на ревизирия регламент от държавите-членки, се предлага извършване на редовна оценка в рамките на общото оценяване на дъблинската система. С цел засилване на въздействието на комбинацията

от предпочитани подварианти, се предвижда организиране на допълнителни редовни срещи на експерти по „ЕВРОДАК“.